

## Le procedure semplificate nell'attività di recupero di rifiuti: la funzionalizzazione procedimentale a tutela della salute e dell'ambiente

1. *La vicenda giudiziaria.* Il T.A.R. Puglia nella sentenza in commento ha accolto il ricorso, presentato da una società a seguito dell'avvio del procedimento di revoca della determinazione dirigenziale, che ha disposto l'iscrizione della ricorrente nel registro ai sensi dell'art. 216, d.lgs. n. 152/2006. In particolare, dopo l'accertamento dell'inosservanza delle norme tecniche e condizioni di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 216, d.lgs. n. 152/2006 è stato disposto il divieto di prosecuzione e la cancellazione dal registro provinciale delle imprese che effettuano attività di recupero di rifiuti. Tali atti sono stati impugnati, deducendo l'erronea applicazione dell'art. 216, d.lgs. n. 152/2006 e per l'omessa considerazione che la ricorrente svolge tali attività attraverso impianti autorizzati e secondo le procedure previste dalla legge vigente.

Un secondo profilo di contestazione riguarda la violazione del principio di ragionevolezza e proporzionalità in merito all'applicazione dell'art. 21 *quinquies*, legge n. 241/1990. Al riguardo, si contesta alla P.A. la legittimità del potere di autotutela non fondato sul titolo autorizzativo, né sull'inosservanza delle norme tecniche e condizioni richieste ai fini dell'ottenimento dell'autorizzazione. Da quanto esposto dalla ricorrente, la misura restrittiva del divieto di prosecuzione non riguarda le attività autorizzate, ma si fonda su fatti oggetto di indagine penale risalenti al 2008, sulla base dei quali l'Autorità penale ha disposto il sequestro preventivo. Inoltre, i fatti penalmente accertati riguardavano la precedente autorizzazione, avente ad oggetto il recupero di rifiuti diversi da quelli oggetto del nuovo titolo autorizzativo. Da ciò discende, a giudizio della ricorrente, la contraddittorietà e la sproporzionalità sia della revoca della determinazione dirigenziale che dell'ordine di cancellazione dal registro, per la carenza di un pubblico interesse e l'insussistenza di un pericolo di reiterazione dell'illecito, derivante dalla conservazione di tali provvedimenti. La vicenda giudiziaria esposta presenta come perni normativi gli artt. 214-216 del d.lgs. n. 152/2006 e l'art. 21 *quinquies* della legge n. 241/1990 di seguito analizzati in riferimento alle differenti questioni applicative.

2. *La procedura di recupero dei rifiuti nell'evoluzione normativa europea ed interna tra regole ed eccezioni: i principi applicabili e le questioni giuridiche di maggiore criticità.* 2.1. *Il quadro giuridico europeo e nazionale.* La normativa relativa alla gestione dei rifiuti presenta numerose aspetti critici, che meritano un approfondimento in relazione ai profili connessi alla vicenda giudiziaria in esame <sup>(1)</sup>.

Il sistema normativo relativo ai rifiuti è caratterizzato da successivi interventi normativi, che presentano una comune strategia orientata ad un modello di «zero waste economy», caratterizzato da una massimizzazione delle utilità derivanti dal recupero dei rifiuti e quindi di promozione di tali attività, da attuare attraverso un'attenta applicazione dei principi di gerarchia dei rifiuti, di prossimità, di precauzione, finalizzate a sfavorire la circolazione di prodotti pericolosi e ridurre l'uso di risorse naturali. In tale contesto, l'aspetto di maggiore criticità riguarda la valutazione dell'impatto relativa alla gestione dei rifiuti sull'ambiente e sulla salute delle persone stanziate nel territorio ove si svolgono tali attività <sup>(2)</sup>.

Tale legame tra la tutela della salute e dell'ambiente e la gestione dei rifiuti è rinvenibile a livello di diritto internazionale, laddove si considerano gli effetti pregiudizievoli, derivanti da attività illecite nella circolazione di rifiuti che possono procurare non solo un danno ambientale, ma anche ledere

---

1<sup>(1)</sup> Si v. L. RAMACCI, *Rifiuti: la gestione e le sanzioni*, Piacenza, 2014, cap. I, par. 1,3.

2<sup>(2)</sup> Si v. G. CERRINA FERONI, *Produzione, gestione, smaltimento dei rifiuti in Italia, Francia e Germania, tra diritto, tecnologia, politica*, Torino, 2014, che analizza le questioni relative ai rifiuti in modo comparato attraverso le esperienze italiane, francesi e tedesche ed interdisciplinare in una visione integrata tra le discipline scientifiche coinvolte in tali analisi (diritto, economia, sociologia e scienza politica).

l'integrità fisica dell'uomo <sup>(3)</sup>.

A livello di disciplina europea, la normativa ambientale relativa al trattamento dei rifiuti, prevede quale regola la necessità di una previa autorizzazione per le attività di recupero ad elevato impatto ambientale. La direttiva del Consiglio delle Comunità europee del 15 luglio 1975, n. 442, agli artt. 9 e 10 dispone che «*tutti gli stabilimenti o le imprese*», che svolgono attività di recupero o smaltimento di rifiuti «*devono ottenere un'autorizzazione a tal fine*» <sup>(4)</sup>. L'applicazione di tale direttiva ha presentato diverse criticità derivanti da una definizione ampia di rifiuto. A tale stregua, la decisione n. 1600/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 luglio 2002 istitutiva del VI programma comunitario di azione in materia di ambiente, ha sollecitato l'estensione o la revisione normativa, al fine di consentire una chiara individuazione dei rifiuti e sviluppare misure di prevenzione e gestione <sup>(5)</sup>.

Nella comunicazione del 27 maggio 2003, «*Verso una strategia tematica di prevenzione e riciclo dei rifiuti*» la Commissione sottolineava la necessità di riesaminare le definizioni esistenti di «rifiuto», «recupero» e «smaltimento», di introdurre una definizione di «riciclaggio» <sup>(6)</sup>. Nella risoluzione del 20 aprile 2004, il Parlamento europeo invitava la Commissione a considerare l'estensione applicativa della direttiva 96/61/CE del Consiglio, del 24 settembre 1996, sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento, attraverso una chiara distinzione tra ciò che è rifiuto e ciò che non lo è e tra l'attività di recupero e smaltimento <sup>(7)</sup>. Nelle conclusioni del 10 luglio 2004 il Consiglio ha invitato la Commissione a rivedere alcuni aspetti della direttiva 75/442/CEE, abrogata e sostituita dalla direttiva 2006/12/CE, per chiarire la definizione di rifiuto e delle correlate attività di gestione. A tale stregua, il legislatore europeo è intervenuto, con la direttiva 2006/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2006 nel disciplinare alcuni concetti basilari, quali le nozioni di rifiuto, recupero e smaltimento, gli obblighi essenziali nella gestione dei rifiuti ed i regimi di autorizzazione e di registrazione per un ente o un'impresa esercente tali attività e per gli Stati membri di elaborare piani *ad hoc*. Al riguardo, alcuni principi fondamentali sono stati stabiliti, come l'obbligo di trattare i rifiuti evitando impatti negativi sull'ambiente e sulla salute, l'osservanza della gerarchia dei rifiuti e del principio «*chi inquina paga*», secondo cui i costi dello smaltimento dei rifiuti sono sostenuti dal detentore dei rifiuti, dai detentori precedenti o dai produttori del prodotto ad origine dei rifiuti <sup>(8)</sup>.

La direttiva 2008/98/CE del 19 novembre 2008 ha proceduto ad una revisione della direttiva 2006/12/CE e ha introdotto alcune misure di promozione dell'ambiente e della salute e di prevenzione dalle conseguenze negative derivanti dalla produzione e dalla gestione dei rifiuti, riducendo gli impatti complessivi di tali attività e migliorandone l'efficacia <sup>(9)</sup>. L'obiettivo

---

3( ) Si v. la Convenzione di Basilea del 22 marzo 1989, sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi e del loro smaltimento, ratificata con la l. 18 agosto 1993, n. 340. Si v. G. CERRINA FERONI, *op.cit.*, cap.I, 18, in merito all'interpretazione dell'art. 4, par. 11 di tale convenzione, laddove consente al Paese contraente di prevedere condizioni più garantiste della salute e dell'ambiente nello svolgimento di tali attività, in conformità del diritto internazionale ed in modo compatibile alla suddetta convenzione; P. ACCONCI, *Tutela della salute e diritto internazionale*, Padova, 2011, cap. III, parte I, par. I, 93 e s., analizza i profili di correlazione sussistenti tra lo sviluppo, la salute e l'ambiente, mentre nella parte II, 133 e s., espone le convenzioni internazionali relative alla tutela ambientale e la prassi delle Nazioni Unite.

4(") In *G.U.C.E.* 25 luglio 1975, n. L 194, in vigore, sino al 17 maggio 2006.

5(") In *G.U.C.E.* 10 settembre 2002, n. L 242, 1.

6(") Si v. comunicazione eur. del 27 maggio 2003, *Verso una strategia tematica sulla prevenzione e sul riciclo dei rifiuti*, COM (2003) 301.

7(") In *G.U.C.E.* 30 aprile 2004, n. C 104 E, 401 e *G.U.C.E.* 10 ottobre 1996, n. L 257, 26. Direttiva sostituita dalla direttiva 2008/1/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (*G.U.C.E.* 29 gennaio 2008, n. L 24, 8).

8(") In *G.U.C.E.* 27 aprile 2006, n. L 114, 9.

9( ) In *G.U.C.E.* 22 novembre 2008, n. L 312/3. Si v. F. GIAMPIETRO, *Commento alla dir. 2008/98/CE sui rifiuti. Quali*

prioritario perseguito dal legislatore europeo è la creazione di una «società europea del riciclaggio con un alto livello di efficienza delle risorse» ('considerando' n. 28 e n. 29). Quanto esposto è da coordinare con quanto previsto dall'art. 13, secondo cui ogni «azione» disciplinata dalla direttiva è finalizzata alla «Protezione della salute umana e dell'ambiente».

All'uopo è stato introdotto il principio della «gerarchia dei rifiuti» (si v. art. 4), finalizzato a ridurre gli impatti ambientali connessi alla produzione e alla gestione, favorendo il recupero dei rifiuti e l'utilizzazione dei materiali recuperati, rafforzando il valore economico di quest'ultimi, a salvaguardia delle risorse naturali esistenti. In tale contesto il legislatore europeo ha precisato le definizioni di rifiuto, recupero e smaltimento, rafforzato le misure preventive ed introdotto un diverso approccio nel controllo comprensivo dell'intero ciclo di vita (*life cycle assessment*) dalla produzione al trattamento di tali prodotti e materiali. Quanto esposto è da coordinare con i «Principi di autosufficienza e di prossimità», previsti dall'art. 16, secondo cui a causa delle notevoli implicazioni igienico-sanitarie ogni comunità deve essere autosufficiente nella gestione e lo smaltimento dei rifiuti, urbani o non, così come la collocazione di essi deve avvenire all'interno del territorio della comunità di produzione.

Un altro profilo innovativo della regolamentazione riguarda la semplificazione nella gestione dei rifiuti, in quanto la preventiva richiesta di un'autorizzazione può costituire un onere burocratico aggiuntivo per la maggioranza delle imprese, che svolgono tali attività. Stante ciò, il legislatore comunitario ha consentito agli Stati membri di derogare all'obbligo di autorizzazione, soltanto al fine di favorire determinate tipologie di attività e metodi di trattamento dei rifiuti a minore impatto ambientale e sulla salute. In particolare, l'art. 24 della direttiva 2008/98/CE (trasfuso negli artt. 214-216 del Codice dell'ambiente) ha disciplinato le deroghe all'obbligo di preventiva autorizzazione, applicabili a determinati tipi di attività, quali lo smaltimento dei propri rifiuti non pericolosi nei luoghi di produzione (non ancora operativo nel nostro ordinamento in mancanza del previsto decreto ministeriale attuativo) ed il recupero di rifiuti (pericolosi e non pericolosi), mentre l'art. 25 indica le condizioni necessarie per l'applicazione di tale disciplina derogatoria.

In attuazione di quanto esposto, gli Stati membri hanno adottato degli approcci differenti in relazione alle attività correlate alla gestione dei rifiuti. In particolare, il legislatore nazionale è intervenuto prima con il d.lgs. n. 22/1997 (decreto Ronchi), in seguito con il d.lgs. n. 152/2006, recante «Norme in materia ambientale» (d'ora in avanti T.U.A.) ed il d.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205 (IV correttivo) <sup>(10)</sup>. In osservanza dei principi della gerarchia nella gestione dei rifiuti ed al fine di consentire la migliore opzione ambientale, previsti dall'art. 179 T.U.A., il legislatore ha inteso introdurre nel nostro ordinamento una disciplina in grado di ottimizzare l'utilizzazione dei rifiuti da considerare quale risorsa da riutilizzare e non solo da distruggere, attraverso la previsione dei «criteri di priorità nella gestione dei rifiuti» <sup>(11)</sup>. Al riguardo, il comma 1 dell'art. 179 indica alle pubbliche amministrazioni le misure prioritarie da adottare, specificate al comma 2, che attribuisce priorità al recupero attuato attraverso il riutilizzo ed il riciclo, rispetto all'utilizzazione dei rifiuti, quale fonte di produzione di energia. A tale stregua, ai sensi dell'art. 179, comma 5 la pubblica amministrazione nel rispettare tale gerarchia dei rifiuti ha introdotto cinque livelli da osservare secondo il seguente ordine di priorità: la prevenzione, il riutilizzo, il riciclaggio, il recupero, lo smaltimento in discarica. In tale scala gerarchica, l'opzione primaria è costituita dall'adozione di

---

*modifiche al codice dell'ambiente?*, Milano, 2009, cap. 5, par. 8, 151.

10( ) In *G.U.* 14 aprile 2006, n. 88, suppl. ord. n. 96; *G.U.* 10 dicembre 2010, n. 288, *Disposizioni di attuazione della dir. 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive*. Si v. A. GERMANO - E ROOK BASILE - F. BRUNO - M. BENOZZO, *Commento al codice dell'ambiente*, Torino, 2013, parte IV, par. 1, 504 e s., M. BENOZZO, che ripercorre il complesso iter parlamentare di recezione nel nostro ordinamento delle direttive comunitarie; F. GIAMPIETRO, *Commento alla dir. 2008/98/CE sui rifiuti. Quali modifiche al codice dell'ambiente?*, cit., 147- 148, analizza la compatibilità tra il d.lgs. n. 152 del 2006 e la suddetta direttiva.

11( ) Si v. F. GIAMPIETRO, *La nuova disciplina dei rifiuti*, Milano, 2011, cap. 6, par. 2, secondo cui l'art. 179, come modificato dal d.lgs. n. 205 del 2010 nel sancire il principio di gerarchia dei rifiuti, sancisce il *favor legis* al riciclo, rispetto ad altre forme di recupero e smaltimento.

misure di prevenzione nella produzione di rifiuti, laddove a livello normativo si è inteso favorire le attività di preparazione finalizzata al riutilizzo, di riciclaggio, di recupero in altro tipo, quale l'energia, rispetto all'eliminazione dei rifiuti attraverso lo smaltimento, da attuare in modo residuale, quando non si possono utilizzare gli altri trattamenti sopra citati <sup>(12)</sup>. Inoltre, l'osservanza di tale gerarchia è finalizzata a prevenire gli effetti nocivi nel trattamento dei rifiuti e garantire il migliore risultato in considerazione degli impatti sanitari ed economici di tali attività <sup>(13)</sup>. A tale stregua, sono stati disciplinati due *iter* procedimentali, l'ordinario ed il semplificato, per l'esercizio di tali attività, caratterizzati dall'elemento comune di coinvolgere secondo moduli e gradi differenti di partecipazione sia soggetti pubblici che i privati <sup>(14)</sup>.

La regolamentazione dei procedimenti ordinario e semplificato è riconosciuta, in modo esclusivo alla potestà legislativa statale ed è quindi sottratta alle competenze legislative delle Regioni sia ordinarie che a Statuto speciale, che mantengono soltanto le funzioni amministrative relative alla pianificazione territoriale ed al rilascio delle autorizzazioni <sup>(15)</sup>.

Il regime ordinario previsto dagli artt. 208-211 richiede un'autorizzazione unica, richiesta da chi intende realizzare e gestire nuovi impianti di smaltimento o di recupero di rifiuti alla Regione competente per territorio o alla Provincia delegata, allegando il progetto definitivo dell'impianto e la documentazione tecnica prevista per la realizzazione del progetto dalle disposizioni vigenti in materia urbanistica, di tutela ambientale, di salute di sicurezza sul lavoro e di igiene pubblica <sup>(16)</sup>.

Il procedimento semplificato in alternativa a quanto esposto, consente di realizzare o esercitare le attività di smaltimento e recupero dei rifiuti, senza autorizzazione, a seguito del decorso di novanta giorni dalla comunicazione alla Provincia competente, nel luogo ove si svolgono tali attività, a cui segue l'iscrizione in un apposito registro provinciale <sup>(17)</sup>. La *ratio* perseguita dal legislatore in tale

---

12( ) Si v. l'art. 29 della dir. 2008/98/CE, che ha introdotto il «*Programma di prevenzione dei rifiuti*» e la Commissione europea ha introdotto delle linee guida di orientamento e sostegno degli stati membri nello sviluppo dei programmi di prevenzione. Si v. la risoluzione del 24 febbraio 1997 relativa alla strategia comunitaria nella gestione dei rifiuti, in *G.U.C.E.* 11 marzo 1997, n. C 76, 1, che ha individuato le attività prioritarie di prevenzione, riutilizzo e riciclaggio di materiali, da preferire alla valorizzazione energetica dei rifiuti, allorquando costituiscono delle alternative migliori a livello di impatto ecologico.

13( ) Si v. C. BOVINO, *Manuale dell'ambiente*, Milano, 2011, cap. 13, par. 13.3.2, 597-598, secondo cui la gerarchia dei rifiuti è da intendere quale «gerarchia delle modalità di approccio ai problemi derivanti dalla produzione di rifiuti».

14( ) Si v. F. BENEDETTI, *La nuova disciplina dei rifiuti, commento al d.lgs. n. 205 del 2010, aggiornato al Testo Unico SISTRI*, in F. GIANPIETRO (a cura di), Milano, 2011, cap. 6, par. 3-3.1, 151-159.

15( ) A seguito della riforma del titolo V della Costituzione, la giurisprudenza costituzionale, in considerazione dell'ambiente, quale «*valore costituzionalmente protetto*» e quale «*materia trasversale*» ha individuato delle «*competenze diverse*» tra le Regioni e lo Stato, allorquando si profilano degli interessi meritevoli di disciplina in modo «*uniforme*» nel territorio nazionale. Si v. sent. Corte cost. 14 marzo 2008, n. 62, in *Urbanistica e appalti*, 2008, 497, che attribuisce all'esclusiva competenza statale la tutela ambientale, mentre le Province autonome di Trento e Bolzano possono intervenire secondo le competenze statutarie in materia di tutela del paesaggio, urbanistica, igiene e sanità, non derogando o peggiorando il livello di tutela stabilito dallo Stato, ed in osservanza delle direttive comunitarie; Corte cost. 26 luglio 2002, n. 407, in *Dir. giur. agr. al. amb.*, 2002, 495, relativa alla I. Regione Lombardia del 23 novembre 2001, n. 19, *Norme in materia di attività a rischio di incidenti rilevanti*; si v. F.S. MARINI, *La Corte costituzionale nel labirinto delle materie «trasversali» dalla sent. n. 282 alla n. 407 del 2002*, in *Giur. cost.*, 2002, 2951 e s. Le sentenze della Corte cost. 5 maggio 2006, n. 182, in *Riv. giur. edil.*, 2006, 3, I, 476 e 7 novembre 2007, n. 367, *ivi*, 2008, 1, I, 64 hanno riconosciuto al legislatore regionale, la facoltà di perseguire la finalità di tutela ambientale, in osservanza delle regole uniformi fissate dallo Stato. Per un *excursus* storico, si v. E. CIVETTA, *Legge di stabilità*, Milano, 2014, 404, il quale individua in antecedenza alla riforma del Titolo V della Costituzione un intenso intervento regionale a tutela dell'ambiente; CECCHETTI, *Legislazione statale e legislazione regionale per la tutela dell'ambiente: niente di nuovo dopo la riforma costituzionale del Titolo V?* e S. MANGIAMELI, *Sull'arte di definire le materie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2003, 318 ss..

16( ) Si v. C. BOVINO, *Manuale dell'ambiente*, Milano, 2013, cap. 8, 481 e ss.

17( ) Si v. M. BUSA - P. COSTANTINO, *La disciplina dei rifiuti, prontuario giuridico tecnico*, Santarcangelo di Romagna, 2008, 138 e ss. a seguito del d.lgs. n. 4 del 16 gennaio 2008 i quali evidenziano che la competenza è passata dalla sezione regionale dell'albo dei gestori alla Provincia; M. BUSA - A. CIMELLARO, *Recupero dei rifiuti e procedure*

procedura non è soltanto quella di favorire le attività di recupero, rispetto a quelle di smaltimento, ma anche di semplificare e ridurre gli oneri burocratici per gli operatori privati e pubblici del settore, attraverso una specifica disciplina, che consente di avviare un procedimento semplificato per specifiche attività e tipologie di rifiuti<sup>(18)</sup>. Nella parte IV, capo V «*Procedure semplificate*», gli artt. 214-216 del d.lgs. n. 152/2006 stabiliscono le condizioni necessarie e gli adempimenti per alcune attività quali lo smaltimento di rifiuti non pericolosi effettuati dai produttori nei luoghi di produzione (art. 214), l'autosmaltimento dei rifiuti pericolosi (art. 215, comma 6), le attività di recupero di cui all'allegato C, la discarica dei rifiuti, le operazioni di incenerimento e di coincenerimento di rifiuti pericolosi e le attività di trattamento termico e recupero energetico<sup>(19)</sup>. A garanzia di un livello elevato di tutela dell'ambiente e della salute (art. 214, commi 1 e 4, d.lgs. n. 152/2006), l'*iter* procedimentale vigente richiede l'osservanza dei presupposti e requisiti per le attività di auto smaltimento e di recupero, previsti dagli artt. 215 e 216<sup>(20)</sup>. In particolare, si verifica l'osservanza delle condizioni e della normativa tecnica specifica e di sicurezza; il possesso dei requisiti soggettivi richiesti per la gestione dei rifiuti; le attività di recupero che si intendono svolgere; la capacità di recupero e il ciclo di trattamento o di combustione dello stabilimento, ove i rifiuti stessi sono destinati ad essere recuperati, l'utilizzo di eventuali impianti mobili; le caratteristiche merceologiche dei prodotti derivanti dai cicli di recupero. I successivi commi 3 e 4 dell'art. 216 prevedono che la Provincia iscrive in un apposito registro le imprese che effettuano tale comunicazione e, entro il termine di novanta giorni dopo la verifica d'ufficio della sussistenza dei presupposti e dei requisiti richiesti, l'imprenditore può iniziare l'attività comunicata, secondo quanto dichiarato<sup>(21)</sup>.

---

*semplificate, aggiornato con la l. n. 116 del 2014*, Santarcangelo di Romagna, 2014, cap. II, par. 6, 43; R. GUALANDRI - A.G. VITALE, *Nuovo manuale di diritto e gestione dell'ambiente, analisi giuridica, economica, tecnica e organizzativa*, in A. PIEROBON (a cura di), Santarcangelo di Romagna, 2012, cap. 20, 559 e s., in merito al recupero di rifiuti in procedure semplificate dopo il IV correttivo del d.lgs. n. 205 del 2010; V. ITALIA, *Ambiente-Inquinamento-Responsabilità*, in *Enciclopedia degli enti locali*, Milano, 2009, Vol. IV, cap. 13, par. 7 e 7.1, 135; B. ALBERTAZZI, *Il recupero dei rifiuti e le procedure semplificate*, in *La nuova gestione dei rifiuti dopo il d.lgs. n. 205 del 2010*, Santarcangelo di Romagna, 2011, cap. II, par. 8, 87 e s.

18(") Si v. C. BOVINO, *op. cit.*, cap. 8, 481 e ss.

19( ) Si v. F. BENEDETTI, in *La nuova disciplina dei rifiuti*, 150-151, il quale rileva che il d.lgs. n. 205 del 2010 non ha apportato delle modifiche all'art. 214 in merito alle attività ed alle caratteristiche dei rifiuti ammesse alle procedure semplificate, così come all'art. 215 in relazione all'autosmaltimento ed all'art. 216 nelle operazioni di rifiuti pericolosi e non; A. QUARANTA, *Il nuovo incenerimento dei rifiuti alla luce delle modifiche introdotte dallo Sbloccitalia: aguzzate la vista (...)*, in *Ambiente e sviluppo*, Milano, 2015, n. 1, 10, il quale considera «*La combustione dei rifiuti una modalità di gestione border line*» quale «operazione di recupero o di smaltimento» in base alle modalità considerate e agli impianti utilizzati. Al riguardo, la Corte di giustizia, con le sentenze del 13 febbraio del 2003, nelle cause C-228/00 (in *Racc.* 2003 I-01439) e C-458/00 (in *Racc.* 2003 I-01553), in [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu), ha distinto nell'ambito dell'attività di combustione di rifiuti, il recupero energetico dallo smaltimento attraverso l'applicazione del criterio della finalità perseguita. A tale stregua, la combustione di rifiuti è qualificabile come attività di recupero, quando lo scopo principale è la produzione energetica, in sostituzione della fonte primaria, mentre non si possono considerare altri criteri, come il potere calorifico, le quote di sostanze nocive dei rifiuti inceneriti.

20( ) Si v. F. BENEDETTI, in *La nuova disciplina dei rifiuti*, Milano, 2011, 151, il quale rileva che le due fattispecie previste agli artt. 215 e 216 riprendono le ipotesi di deroga all'obbligo di ottenere l'autorizzazione, previste dall'art. 24 della direttiva 2008/98/CE, mentre i commi 1-3 dell'art. 214 attuano quanto disposto dall'art. 25 della direttiva esposta in ordine alle condizioni di tali deroghe.

21( ) Si v. T.A.R. Toscana 14 dicembre 2007, n. 4841, in [www.ambientediritto.it](http://www.ambientediritto.it), che espone i due orientamenti, secondo il primo, il procedimento di iscrizione o rinnovo dell'iscrizione nel registro delle imprese che esercitano attività di recupero dei rifiuti è considerato alla stregua di una denuncia di inizio attività di cui all'allora vigente art. 19 della l. 7 agosto 1990, n. 241, mentre l'amministrazione competente ha novanta giorni per adottare gli interventi interdettivi necessari e l'inerzia eventuale dell'amministrazione costituisce un provvedimento sostitutivo dell'autorizzazione. Secondo un'altra interpretazione di origine giurisprudenziale, tale fattispecie è ricondotta all'istituto del silenzio-assenso; Cons. Stato, Sez. V 4 maggio 2004 n. 2707, in *Ragiusan*, 2004, 274, 219, secondo cui, si tratta di «una procedura per silenzio-assenso (...)».

Nel successivo paragrafo sarà analizzata come l'interesse pubblico di tutela della salute e dell'ambiente può incidere nella valutazione della legittimità in merito ad atti di autotutela attuati dall'amministrazione nell'ambito del procedimento semplificato esposto.

2.2. *Il rapporto tra l'esercizio del potere di autotutela ed il procedimento semplificato nella gestione dei rifiuti.* Altri profili oggetto d'impugnativa riguardano la violazione del principio di ragionevolezza e proporzionalità rispetto ai poteri esercitati dalla Provincia in relazione alle previsioni di cui all'art. 216. In particolare, il provvedimento oggetto delle sopra esposte censure ha dato luogo alla revoca della determinazione dirigenziale n. 1560/2012, senza indicare l'interesse pubblico e il pericolo che la conservazione dello stesso avrebbe potuto condurre alla reiterazione dell'illecito.

Fermo restando quanto esposto nel precedente paragrafo, l'amministrazione procedente anche dopo la conclusione procedimentale può accertare la non esaustività, non conformità, non veridicità o inesattezza dei fatti, così come sono stati esposti nella comunicazione di avvio. In tale ipotesi, la comunicazione è improduttiva di effetti e in qualsiasi momento la Provincia può statuire l'inefficacia dell'iscrizione in precedenza effettuata<sup>(22)</sup>. Invero, la pubblica amministrazione può esercitare poteri inibitori che possono impedire l'inizio o la prosecuzione di tali attività in presenza dei requisiti previsti dall'art. 215, comma 4, ossia le violazioni o «*mananze di conformazioni alla normativa vigente*» e l'inottemperanza dell'interessato, entro i termini imposti dalla pubblica amministrazione<sup>(23)</sup>. A seguito di ciò, la Provincia, qualora accerti l'inosservanza delle condizioni e delle norme tecniche e di sicurezza, attestata nella comunicazione d'inizio attività, dispone, con provvedimento motivato, il divieto di inizio o di prosecuzione, salvo che l'interessato non provveda a conformare alla normativa vigente tale attività ed i suoi effetti entro il termine e secondo le prescrizioni stabilite dall'amministrazione. Al riguardo, l'istruttoria svolta dalla Provincia, si basa sulla verifica d'ufficio dei presupposti e dei requisiti previsti per l'esercizio dell'attività, secondo quanto cristallizzato nella comunicazione, senza l'acquisizione di ulteriori elementi istruttori, attraverso l'acquisizione dei pareri delle autorità interessate o la convocazione di una conferenza dei servizi.

Al fine di una migliore comprensione della fattispecie, giova rilevare l'erronea applicazione dell'art. 21 *quinquies*, legge n. 241/1990, introdotto dalla l. 11 febbraio 2005, n. 15, capo IV *bis*, laddove stabilisce che il provvedimento amministrativo ad efficacia durevole può essere revocato dall'organo emanante o da altro organo previsto dalla legge, per sopravvenuti motivi di pubblico interesse o mutamento della situazione di fatto o di nuova valutazione dell'interesse pubblico originario. Nell'ambito dell'ampio margine di discrezionalità della pubblica amministrazione, non si può prescindere da una preliminare e rigorosa valutazione dei documenti, dei fatti e delle circostanze sottese al provvedimento amministrativo da rimuovere e da una comparazione degli interessi, pubblici e privati coinvolti<sup>(24)</sup>. A tale stregua, il provvedimento di revoca, quale

---

22() Si v. T.A.R. Puglia - Lecce, Sez. I 14 dicembre 2011, n. 2150, in [www.reteambiente.it](http://www.reteambiente.it), che richiede che il provvedimento di divieto sia preceduto da un atto di diffida; T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. IV 28 settembre 2011, n. 2311, in *Dir. giur. agr. al. amb.*, 2012, 434-435, secondo cui il divieto di prosecuzione di tali attività è espressione di un potere di controllo, che può essere esercitato dalla pubblica amministrazione anche dopo il decorso dell'inizio dell'attività e senza rimuovere «il provvedimento di assenso tacito»; T.A.R. Toscana 14 dicembre 2007, n. 4841, in [www.ambientediritto.it](http://www.ambientediritto.it), secondo cui l'effetto giuridico dello spirare del termine di novanta giorni dalla presentazione della comunicazione per l'iscrizione (o la reinscrizione) nel registro provinciale delle imprese che svolgono attività di recupero rifiuti è il consolidamento della posizione dell'interessato e nella consumazione del potere inibitorio dell'amministrazione; Cons. Stato, Sez. V 4 maggio 2004, n. 2707, cit., secondo cui il presupposto di un efficace procedura è che il sito, ove si intende effettuare l'attività di smaltimento, sia a disposizione del richiedente, e che non si tratti d'impianto, il cui uso è autorizzato ad un altro soggetto. Secondo il Collegio la Provincia ha deciso in modo corretto, laddove non ha vietato l'attività o annullato l'autorizzazione formatasi tacitamente, ma la comunicazione era inefficace, in quanto l'impianto era utilizzato per operazioni di recupero di rifiuti da un'altra società.

23() Si v. T.A.R. Emilia-Romagna, Parma 23 novembre 2005, n. 539, in *Foro amm. T.A.R.*, 2005, 11, 3498 e ss, che ha espresso la legittimità del divieto di prosecuzione, quando si accerta che tali attività potevano essere autorizzate soltanto con il procedimento ordinario.

24() Si v. T.A.R. Lazio - Roma, Sez. I *ter* del 20 marzo n. 2683, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), secondo cui

provvedimento di secondo grado deve essere preceduto dall'avvio del procedimento ed adeguatamente motivato in merito alle ragioni relative alla sopravvenienza di motivi di interesse pubblico, al mutamento della situazione di fatto o alla rivalutazione dell'interesse pubblico originario <sup>(25)</sup>. In merito alle conseguenze derivanti dalla revoca, si determina l'inidoneità del provvedimento revocato a produrre ulteriori effetti e quindi si distingue dalla differente fattispecie dell'annullamento d'ufficio, ove la pubblica amministrazione rimuove un precedente atto *ab origine* illegittimo <sup>(26)</sup>.

Nella situazione specifica del trattamento di rifiuti, un orientamento dottrinario circoscrive tale «*potere-dovere*» della pubblica amministrazione alla verifica della regolarità di quanto espresso nella comunicazione, mentre si esclude che la pubblica amministrazione possa procedere all'annullamento del provvedimento o alla revoca *ex art. 20*, comma 3, art. 21 *quinquies* e *nonies*, quando sussiste un legittimo affidamento nella continuità dell'attività intrapresa, maturato dopo decorso il periodo di novanta giorni, la cui lesione è risarcibile avanti l'organo giurisdizionale <sup>(27)</sup>.

A tale stregua, la disciplina esposta per un verso attribuisce alla Provincia poteri di controllo della corretta gestione delle autorizzazioni rilasciate nel trattamento dei rifiuti, con possibilità di sanzionare ove ravvisi la violazione delle disposizioni medesime, pur tuttavia tali attività devono essere intelleggibili, per consentire una verifica dell'osservanza delle regole tecniche, la conformità dei criteri di logica, la congruità e la ragionevolezza dei provvedimenti adottati e la corretta valutazione dei fatti, così come sono stati dichiarati al momento della comunicazione di inizio attività.

Nel caso di specie, il giudice di prime cure ha rilevato l'illegittimità del provvedimento impugnato, adottato in assenza di accertate e motivate violazioni delle condizioni, norme tecniche e prescrizioni specifiche di cui agli artt. 215, comma 1 e 2, e 216, commi 1, 2 e 3 del d.lgs. n. 152/2006. Al riguardo, il Collegio giudicante individua ulteriori profili di illogicità nel divieto di prosecuzione disposto, che doveva essere fondato su specifiche violazioni relative all'attività autorizzata e non in ragione di fatti anteriori e diversi <sup>(28)</sup>. In particolare, la ricorrente rileva un'asimmetria tra quanto

[l'annullamento in autotutela di un provvedimento amministrativo impone una precisa individuazione delle ragioni di pubblico interesse che giustificano l'adozione del provvedimento di secondo grado](#). In riferimento a tali ragioni di interesse pubblico sottese all'annullamento, non si può prescindere dal considerare il tempo trascorso e le posizioni giuridiche consolidate per effetto del provvedimento da annullare.

25( ) Si v. A. LUPO, *Premessa per uno studio sulla revoca degli atti amministrativi*, Milano, 2013, cap. IV, par. 3, 201, che individua nella motivazione il perno della revoca.

26( ) Si v. L. BIGLIAZZI GERI, voce *Autotutela*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 2001, sez. II, par. 4, 5, che definisce l'autotutela amministrativa, quale «*parte dell'attività amministrativa con la quale la stessa P.A. provvede a risolvere i conflitti potenziali od attuali, insorgenti con gli altri soggetti, in relazione ai suoi provvedimenti o pretese*». L'autrice accosta l'autotutela decisoria ed esecutiva a quella «privata», espressione di una «*manifestazione dei soggetti*», per la «*capacità di ricomprendere fattispecie fra loro completamente diverse nei presupposti e negli scopi (...)*». Tuttavia, l'autrice limita tale avvicinamento «*ai soli casi in cui l'autotutela dovesse tendere sulla base di analoghi presupposti, a risultati latu sensu corrispondenti a quelli che sono propri della prima*»; F. BENVENUTI, voce *Autotutela*, in *Enc. dir.*, Milano, 1959.

27( ) Si v. T.A.R. Toscana 14 dicembre 2007, n. 4841, cit., in merito all'effetto giuridico del decorso dei novanta giorni di «*consolidamento della posizione dell'interessato e di consumazione del potere inibitorio dell'amministrazione procedente*», nell'ipotesi in cui l'amministrazione rilevi l'insussistenza dei presupposti per la registrazione nel registro o il mantenimento di quest'ultima, non potrà intervenire in modo pregiudizievole per l'impresa, ma dovrà attivare una procedura di secondo grado al fine di adottare in autotutela e con il confronto partecipativo dell'interessato gli atti di annullamento o revoca. Si v. M. BUSA - P. COSTANTINO, *La disciplina dei rifiuti, prontuario giuridico tecnico*, cit., 140, i quali non ammettono la contestazione tradiva della «legittimità formale e sostanziale, pena il risarcimento del danno»; V. ITALIA, *op. cit.*, 145, secondo cui in riferimento anche a fattispecie problematiche non è «*plausibile*» una proroga o restrizione del termine di novanta giorni per l'iscrizione nell'apposito registro. Secondo l'autore a pag. 146 il legittimo affidamento è configurabile soltanto a seguito del decorso periodo prescritto.

28( ) Al riguardo, i fatti penalmente rilevanti erano connessi alla precedente autorizzazione avente ad oggetto il recupero di una tipologia di rifiuto «*ceneri dalla combustione di biomasse*», differente da quella autorizzata con il

oggetto della comunicazione e ciò che risulta dall'accertamento antecedente svolto in sede di giudizio penale, che non ha riguardato l'attività di trattamento e recupero autorizzata con il successivo provvedimento. Invero, la Provincia non ha contestato alcuna inosservanza delle norme tecniche e condizioni di cui alla comunicazione di inizio attività, ma ha soltanto richiamato i fatti oggetto di indagine penale risalenti al 2008, secondo cui nell'area ove insiste l'impianto di recupero oggetto della determina impugnata sono stati abbancati illecitamente rifiuti anche pericolosi. Un ulteriore profilo di illegittimità del divieto disposto e della conseguente cancellazione dal registro delle imprese esercenti, riguarda l'omessa considerazione, che la ricorrente ha provveduto ad eseguire le connesse operazioni di smaltimento dei rifiuti non riutilizzabili presso impianti regolarmente autorizzati ed osservando le procedure previste dalla legge.

Da ciò consegue, che il divieto di prosecuzione dell'attività ed il conseguente provvedimento di cancellazione, presentano un deficit istruttorio e motivazionale in quanto l'apprezzamento e le conclusioni espresse, sulla scorta delle risultanze probatorie eseguite, non risultano valutate in modo completo. Invero, l'amministrazione nell'esercizio dei poteri di controllo, si è avvalsa delle risultanze derivanti da atti relativi ad un procedimento penale, sfociate in un sequestro preventivo, che non riguardava l'impianto autorizzato con la successiva determina, né risulta espresso nell'atto impugnato, che i fatti, riscontrati in sede penale abbiano comportato alcuna interferenza con l'impianto autorizzato.

Si conclude la presente nota rilevando alcune perplessità in merito alla capacità del sistema normativo, che ha introdotto differenti strumenti di *command and control*, di affrontare e risolvere in modo esaustivo le numerose implicazioni derivanti dalla gestione dei rifiuti, caratterizzata da notevoli differenze territoriali e diversi approcci, frutto di divergenti interessi economici e non, scelte dei *decision makers* e delle opinioni espresse dagli *stakeholders* <sup>(29)</sup>. Invero la triade del territorio, ambiente e salute, se per un verso ha costituito il più rilevante riferimento per il legislatore, per altro verso l'equilibrato rapporto tra tali elementi si presenta complesso nella gestione dei rifiuti da parte delle pubbliche amministrazioni, degli operatori pubblici e privati <sup>(30)</sup>. A mio modesto avviso, il percorso esposto non può considerarsi concluso, in quanto saranno necessari ulteriori interventi normativi e l'applicazione di misure integrative nelle singole dimensioni territoriali, al fine di adeguare tale sistema all'esponenziale aumento di rifiuti, così come all'evoluzione tecnologica nel settore, di cui non è possibile ancora prevedere quali potranno essere gli ulteriori sviluppi <sup>(31)</sup>.

Maria Carmen Agnello

---

nuovo titolo, quindi non si può configurare alcun pericolo derivante dallo svolgimento di tali attività.

29 ( ) Si v. M. FENOLO, *Ambiente e democrazia il ruolo dei cittadini nella governance ambientale*, Torino, 2014, introduzione pag. 18 e s., il quale in modo critico afferma che il sistema normativo relativo all'ambiente non può basarsi soltanto sullo «schema del *command and control*» per orientarsi a nuove «forme giuridiche» con una maggiore attenzione alla «funzione ed al risultato» della norma rispetto alla «struttura della regola».

30 ( ) Nel testo originario del **disegno di legge n. 2093 recante «Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali» il c.d collegato ambiente alla legge di stabilità del 2014, in [www.camera.it](http://www.camera.it), era stato inserito l'art. 199 bis, nel T.U.A. (in seguito soppresso) al fine «che i rifiuti non possano diventare fonte di pericolo per la salute dell'uomo e di pregiudizio per le risorse naturali e per l'ambiente». Si v. M. FENOLO, *Ambiente e democrazia il ruolo dei cittadini nella governance ambientale*, cit., introduzione pag.8 e s., che rileva come la partecipazione nel settore ambientale non presenta soltanto una stringente «faccia procedimentale», **legata alla titolarità del diritto di proprietà o all'esercizio della libertà d'impresa, in quanto comprende anche una «dimensione sociale», a tutela del «benessere» collettivo e della «qualità della vita».****



---

31( ) Si v. il Dossier n. 177, XVII Legislatura, servizio studi del Senato, decreto sblocca Italia A.S. n. 1651, in [www.senato.it](http://www.senato.it), in riferimento alle modifiche all'art. 35, relative alle misure urgenti per la realizzazione a livello nazionale di un sistema adeguato ed integrato di gestione dei rifiuti urbani. In sede di esame in prima lettura, la Camera dei deputati ha modificato l'art. 35, ed in particolare la procedura per la realizzazione di impianti di recupero di energia dai rifiuti (commi 1, 3-6, 8 e 9) e le disposizioni relative al recupero dei rifiuti organici (comma 2). Al riguardo, l'individuazione degli impianti di recupero di energia e di smaltimento esistenti e da realizzare, qualificati «infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale ai fini della tutela della salute e dell'ambiente» (comma 1) è devoluta ad un d.p.c.m.; si v. il rapporto dei rifiuti urbani ISPRA del 2014, in [www.ispra.it](http://www.ispra.it)