

Sugli effetti della cessazione dell'efficacia della certificazione ambientale in un caso di attività di recupero di rifiuti non pericolosi

Cons. Stato, Sez. IV 4 agosto 2025, n. 6884 - Lopilato, pres.; Arrivi, est. - Ecologica Trasmar s.r.l. (avv. Monello) c. Provincia di Barletta-Andria-Trani (BAT) (avv. Piccolo) ed a.

Ambiente - Attività di recupero di rifiuti non pericolosi - Rinnovo dell'autorizzazione all'esercizio di un impianto - Cessazione dell'efficacia della certificazione ambientale - Effetti.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. La società Ecologica Trasmar s.r.l. ha appellato la sentenza in epigrafe, nella parte in cui ha respinto l'impugnazione del diniego frapposto dalla Provincia di Barletta-Andria-Trani (BAT) alla ripresa dell'attività di recupero di rifiuti non pericolosi, svolta dalla società appellante.

2. I fatti di causa, come desumibili dalle allegazioni delle parti costituite e dai documenti prodotti in giudizio, sono riassumibili come segue.

2.1. Ecologica Trasmar s.r.l. è titolare di una piattaforma di recupero di rifiuti non pericolosi in Barletta. Nel 2017, la società ha conseguito il rinnovo dell'autorizzazione all'esercizio dell'impianto in base al meccanismo semplificato disciplinato dall'art. 209 d.lgs. 152/2006 (cod. amb.), riservato alle imprese titolari di certificazione ambientale e poggianti su un sistema di autocertificazione dei requisiti.

2.2. Nel 2021, la società ha dovuto sospendere l'attività, per procedere alla revisione dell'impianto antincendio della piattaforma di recupero dei rifiuti. Una volta conseguito il certificato di prevenzione degli incendi, Ecologica Trasmar s.r.l., con nota del 29 dicembre 2022, ha comunicato alla Provincia di BAT che avrebbe ripreso l'attività a far data dal 2 gennaio 2023. Tuttavia, con nota prot. n. 721 dell'11 gennaio 2023, la Provincia ha diffidato la società dal riavviare o proseguire l'attività, adducendo, quale motivo ostativo, la mancata allegazione, alla comunicazione del 29 dicembre 2022, della documentazione richiesta dall'art. 209 cod. amb.

2.3. La società ha impugnato la nota provinciale con ricorso notificato il 28 febbraio 2023 e depositato, dinanzi al T.A.R. Puglia, il 2 marzo 2023. Accogliendo la domanda cautelare proposta dalla ricorrente, il T.A.R. ha ordinato all'amministrazione il riesame dell'atto.

2.4. Con nota prot. n. 9417 del 6 aprile 2023, la Provincia di BAT, rideterminandosi in esito al remand cautelare, ha confermato il proprio diniego alla ripresa dell'attività. La Provincia ha motivato che, poiché il certificato Uni En Iso 14001, allegato dalla società all'atto di rinnovo dell'autorizzazione nel 2017, era scaduto in data anteriore alla comunicazione del 29 dicembre 2022 e il nuovo certificato, prodotto dalla ricorrente nell'attuale procedimento, aveva vigenza decorrente dal 18 gennaio 2023, mancasse quella continuità tra certificati ambientali indispensabile per rinnovare, ex art. 209 cod. amb., la precedente autorizzazione, da considerarsi, ormai, priva di effetti.

2.5. Il nuovo atto di diniego è stato impugnato da Ecologica Trasmar s.r.l. con motivi aggiunti, notificati e depositati il 28 aprile 2023. In estrema sintesi, la società ha dedotto che, grazie al disposto dell'art. 209, co. 4, cod. amb. (a mente del quale l'autocertificazione e i documenti allegati ai fini del rinnovo dell'autorizzazione ambientale mantengono efficacia fino a centottanta giorni da apposita comunicazione di decadenza), si fosse verificata una proroga automatica della validità del certificato Uni En Iso 14001 allegato all'autocertificazione presentata nel 2017 ai fini del rinnovo dell'autorizzazione ambientale e che, dal momento che la società non aveva ricevuto alcuna comunicazione di decadenza, il certificato ambientale, così come l'autorizzazione ex art. 209 cod. amb., dovessero considerarsi ancora vigenti.

2.6. Si è costituita, per resistere al ricorso e ai motivi aggiunti, la Provincia di BAT.

2.7. Con sentenza n. 329 del 12 marzo 2024, non notificata, il T.A.R. Puglia ha dichiarato improcedibile il ricorso introduttivo, poiché il provvedimento originario era stato sostituito dall'atto adottato all'esito del remand, e ha respinto i motivi aggiunti, ritenendo infondate le contestazioni mosse alla nota prot. n. 9417 del 6 aprile 2023.

Ai fini del rigetto dei motivi aggiunti, il giudice ha evidenziato che la presentazione di un certificato ambientale in corso di validità è un presupposto imprescindibile per l'operatività del meccanismo di autocertificazione di cui all'art. 209 cod. amb. e che il regime di proroga dell'efficacia sostitutiva dell'autocertificazione vale solo per le ipotesi di decadenza del gestore dal sistema di certificazione ambientale per eventi patologici, ma non per la fisiologica scadenza del certificato, conosciuta ex ante dal gestore. Pertanto, la vigenza del certificato ivi allegato condiziona la durata dell'effetto autorizzativo dell'autocertificazione, senza che occorra una comunicazione di decadenza. In termini: «osserva il collegio che le determinazioni provinciali contestate si fondano non già sulla decadenza della registrazione ottenuta ai sensi dei regolamenti e degli standard parametrici di cui al comma 1, conseguenti a ipotesi "patologiche" riconducibili a comportamenti negligenti e colpevoli dell'impresa nell'esercizio dell'attività di rilievo ambientale (a esempio, al mancato rispetto del

regolamento CE n. 1221/2009 ovvero all'omessa presentazione della dichiarazione ambientale aggiornata o alla violazione degli obblighi normativi applicabili in materia di ambiente - cfr. le ipotesi di cui all'art. 15 del regolamento CE n. 1221/2009), ma sulla naturale e fisiologica scadenza - conosciuta ex ante in primo luogo dal gestore dichiarante - della certificazione Uni En Iso 14001, ontologicamente - e inscindibilmente - costituente, in uno all'autocertificazione resa dal gestore, la struttura del particolare titolo abilitativo semplificato di cui all'art. 209 (rinnovo dell'autorizzazione all'esercizio di un impianto) del decreto legislativo n. 152/2006: sicché la durata del rinnovo dell'originaria autorizzazione (e la correlata efficacia sostitutiva dell'autorizzazione alla prosecuzione delle attività) è sin dall'inizio "ordinariamente" connessa alla durata e alla vigenza della certificazione Uni En Iso 14001, costituente ab imis termine finale certo del rinnovo medesimo».

Il T.A.R. ha, inoltre, escluso di potersi applicare analogicamente l'art. 208, co. 13, cod. amb., che disciplina un apposito procedimento da seguire per la decadenza dalle autorizzazioni ambientali, giacché detto procedimento vale solo per il caso di infrazioni delle prescrizioni contenute nelle autorizzazioni medesime: «Neppure il richiamo alla disciplina contenuta nell'art. 208, comma 13 del decreto legislativo n. 152/2006 può fornire supporto ai rilievi della Società ricorrente, considerato che - come pure condivisibilmente opposto dall'Amministrazione resistente - la fattispecie in esso contemplata è diversa da quella in esame: infatti, la provincia B.A.T. non ha contestato alla società Ecologica Trasmar violazioni delle prescrizioni dell'autorizzazione, ma la mancanza della certificazione ambientale Uni En Iso 14001, ormai scaduta il 29 giugno 2022 e non tempestivamente rinnovata».

3. Con ricorso ritualmente notificato il 1° luglio 2024 e depositato l'8 luglio 2024, Ecologica Trasmar s.r.l. ha impugnato la sentenza, nella parte in cui ha respinto i motivi aggiunti, chiedendone la riforma per quattro motivi.

I) «Violazione e falsa applicazione dell'art. 209 del D. Lgs. 152/06 e successive modifiche ed integrazioni. Eccesso di potere per erronea applicazione della norma e difetto di istruttoria».

Con il primo motivo d'appello, la società ha dedotto che la fissazione, ad opera dell'art. 209, co. 4, cod. amb., di un termine di centottanta giorni dalla comunicazione di decadenza implica che la decadenza del certificato ambientale, a qualunque titolo avvenga, non sia mai automatica, ma debba essere comunicata formalmente all'interessato, che avrebbe, così, a disposizione il lasso temporale di centottanta giorni per porvi rimedio. Nella fattispecie, invece, la Provincia non ha mai comunicato formalmente la decadenza del certificato, assumendo un comportamento in contrasto con l'art. 209, co. 3 e 4, cod. amb., nonché con il principio del giusto procedimento e con la tutela dell'affidamento legittimo dell'impresa.

Inoltre, la Provincia di BAT avrebbe dovuto tenere in considerazione che il ritardo nel rinnovo del certificato Uni Es Iso 14001 non fosse imputabile alla società, derivando dalla necessità di attendere la revisione dell'impianto antincendio: tale circostanza avrebbe dovuto indurre la Provincia a considerare la possibilità di concedere una proroga per il rinnovo della certificazione.

L'appellante ha, altresì, sostenuto che – contrariamente a quanto statuito dal T.A.R. – la necessità di una interlocuzione con la società prima della decadenza dall'autorizzazione si ricavi anche dall'art. 208, co. 13, cod. amb., dove è previsto che la scadenza dell'autorizzazione non comporta automaticamente la cessazione dell'attività, ma richiede un procedimento formale di diffida e sospensione con possibilità di regolarizzazione: applicando analogicamente tale principio, la Provincia avrebbe dovuto diffidare la società e concederle un termine per sanare la propria posizione, prima di adottare un provvedimento di decadenza.

II) «Violazione del principio del giusto procedimento e del diritto di difesa. Violazione dell'art. 7 della L. 241/90».

Con il secondo motivo, la società appellante ha lamentato che la Provincia abbia omesso di comunicare l'avvio del procedimento amministrativo di decadenza dell'autorizzazione e che tale omissione abbia impedito alla società di presentare tempestivamente le proprie osservazioni e di fornire la documentazione necessaria a dimostrare la sussistenza dei requisiti per la prosecuzione delle attività.

III) «Eccesso di potere per difetto di istruttoria e motivazione incongrua».

Ulteriormente, l'appellante ha dedotto che il T.A.R. abbia omesso di rilevare che la Provincia non avesse adeguatamente istruito il procedimento e non avesse fornito una motivazione congrua e completa delle ragioni del diniego di ripresa dell'attività. In particolare, l'amministrazione si sarebbe limitata a sancire la discontinuità temporale tra i due certificati Uni Es Iso 14001, ma non avrebbe tenuto in considerazione che la discontinuità derivasse dai lavori di adeguamento dell'impianto antincendio e, conseguentemente, dal giustificabile ritardo nel conseguimento del nuovo certificato Uni Es Iso 14001.

IV) «Erronea interpretazione dell'art. 208 del D. Lgs. 152/06».

Con l'ultimo motivo, Ecologica Trasmar s.r.l. ha lamentato che il giudice di primo grado abbia erroneamente escluso l'applicabilità dei principi giuridici ricavabili dall'art. 208, co. 12 e 13, cod. amb., posto che l'art. 208 cod. amb. contiene la disciplina dell'autorizzazione unica per gli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti, della quale l'art. 209 cod. amb., relativo al rinnovo dell'autorizzazione degli impianti di recupero di rifiuti non pericolosi, costituirebbe una sottospecie. Pertanto, si sarebbe dovuto applicare l'art. 208, co. 12, cod. amb., laddove prevede che l'autorizzazione ambientale mantiene efficacia fino alla decisione definitiva sul rinnovo, e l'art. 208, co. 13, cod. amb., in forza del quale ogni decadenza dell'autorizzazione deve essere preceduta da una diffida.

4. Ha resistito all'appello la Provincia di BAT, eccependone l'inammissibilità per la mera riproposizione dei motivi di primo grado, in assenza di una puntuale critica alla sentenza appellata, nonché per la deduzione di motivi nuovi, segnatamente dei motivi sub II e III, non formulati in primo grado.

5. La causa è passata in decisione all'udienza pubblica del 22 maggio 2025.

6. L'appello merita di essere accolto, per l'assorbente fondatezza del primo motivo.

7. Preliminarmente, si disattende l'eccezione di inammissibilità di tale motivo, sollevata dalla Provincia resistente sul presupposto che il ricorso non contenga una motivata critica alle argomentazioni del giudice di primo grado. Per soddisfare il requisito di specificità dei motivi d'appello, previsto dall'art. 101, co. 1, cod. proc. amm., non occorre né l'utilizzo di formule sacramentali, né l'articolazione di censure a tutti i passaggi logici della decisione di primo grado, essendo sufficiente che sia stata introdotta una domanda di riesame del nucleo essenziale della decisione impugnata (Cons. Stato, Sez. V, 19 febbraio 2004, n. 674). Nel caso in esame, il primo motivo di appello, sebbene non indichi esattamente i passaggi della sentenza sottoposti a confutazione, nella sostanza sottopone all'attenzione del giudice di appello una lettura dell'art. 209 cod. amb. opposta a quella seguita dal giudice di primo grado, per cui è semplice intuire che il motivo sottintenda la censura della sentenza per erronea interpretazione della norma di legge.

8. Nel merito, come anticipato, la doglianza è fondata.

8.1. L'art. 209 d.lgs. 152/2006, rubricato "Rinnovo delle autorizzazioni alle imprese in possesso di certificazione ambientale" dispone, nella misura in cui rileva ai presenti fini, quanto segue.

«1. Nel rispetto delle normative comunitarie, in sede di espletamento delle procedure previste per il rinnovo delle autorizzazioni all'esercizio di un impianto ovvero per il rinnovo dell'iscrizione all'Albo di cui all'articolo 212, le imprese che risultino registrate ai sensi del regolamento (CE) n. 1221/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009, sull'adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit, che abroga il regolamento (CE) n. 761/2001 e le decisioni della Commissione 2001/681/CE e 2006/193/CE o certificati Uni En Iso 14001, possono sostituire tali autorizzazioni con autocertificazione resa alle autorità competenti, ai sensi del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445.

2. L'autocertificazione di cui al comma 1 deve essere accompagnata da una copia conforme del certificato di registrazione ottenuto ai sensi dei regolamenti e degli standard parametrici di cui al medesimo comma 1, nonché da una denuncia di prosecuzione delle attività, attestante la conformità dell'impresa, dei mezzi e degli impianti alle prescrizioni legislative e regolamentari, con allegata una certificazione dell'esperimento di prove a ciò destinate, ove previste.

3. L'autocertificazione e i relativi documenti, di cui ai commi 1 e 2, sostituiscono a tutti gli effetti l'autorizzazione alla prosecuzione, ovvero all'esercizio delle attività previste dalle norme di cui al comma 1 e ad essi si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui al decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1992, n. 300. Si applicano, altresì, le disposizioni sanzionatorie di cui all'articolo 21 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

4. L'autocertificazione e i relativi documenti mantengono l'efficacia sostitutiva di cui al comma 3 fino ad un periodo massimo di centottanta giorni successivi alla data di comunicazione all'interessato della decadenza, a qualsiasi titolo avvenuta, della registrazione ottenuta ai sensi dei regolamenti e degli standard parametrici di cui al comma 1».

8.2. L'art. 209 cod. amb. introduce un regime semplificato per il rinnovo dell'autorizzazione all'esercizio di un impianto, basato sull'autocertificazione dei requisiti da parte del gestore (co. 1). Il regime è riservato alle imprese dotate di certificazione ambientale e, segnatamente, alle imprese iscritte al "registro EMAS" (Eco-Management and Audit Scheme), istituito e disciplinato dal regolamento 2009/1221/CE, l'accesso al quale è subordinato all'adesione volontaria a un modello europeo di eco-gestione e audit, oppure alle imprese certificate Uni En Iso 14001, ossia dotate di un certificato attestante l'adozione di un sistema di gestione ambientale conforme allo standard Iso 14001, fissato a livello internazionale (co. 1).

Il titolo abilitativo semplificato di cui all'art. 209 cod. amb. è strutturalmente costituito dall'autocertificazione resa dal gestore circa la conformità della propria organizzazione ai parametri ambientali richiesti ai fini del rinnovo del titolo, accompagnata dalla registrazione EMAS oppure dal certificato Uni En Iso 14001 in corso di validità, oltre che dalla denuncia di prosecuzione dell'attività (co. 2). Infatti, ai sensi dell'art. 209, co. 3, cod. amb., l'autocertificazione e i relativi documenti sostituiscono a tutti gli effetti l'autorizzazione ambientale.

L'art. 209, co. 4, cod. amb. prevede, poi, che l'efficacia sostitutiva di cui sopra sia mantenuta fino a centottanta giorni dalla comunicazione all'interessato della decadenza, a qualsiasi titolo avvenuta, della registrazione o della certificazione ambientale.

8.3. Il T.A.R. ha interpretato quest'ultima disposizione nel senso che l'ultrattività del titolo abilitativo conseguito con autocertificazione valga solo per le ipotesi di decadenza derivanti da sopravvenienze patologiche alla registrazione o alla certificazione, come, ad esempio, eventuali irregolarità dell'impianto del gestore, non anche per le ipotesi di scadenza temporale del certificato ambientale, poiché essa è conosciuta ex ante dall'impresa, che può, in tempo utile, rinnovarla. Secondo il giudice di primo grado, poiché la certificazione ambientale (i.e. la registrazione EMAS o la certificazione Uni En Iso 14001) è il presupposto essenziale per l'accesso al regime semplificato di cui all'art. 209 cod. amb., il titolo abilitativo conseguito in base a tale meccanismo ha durata pari a quella della presupposta certificazione e viene meno, in

automatico, alla scadenza di quest'ultima.

8.4. Tale conclusione non è condivisibile, in quanto l'art. 209, co. 4, cod. amb. non reca alcuna distinzione di trattamento tra ipotesi di cessazione "fisiologiche" e "patologiche" del presupposto legittimante, ma, all'esatto opposto, stabilisce l'ultrattività del titolo abilitativo fino a centottanta giorni dalla decadenza della certificazione ambientale «a qualsiasi titolo avvenuta». Pertanto, qualsivoglia ipotesi di cessazione dell'efficacia della certificazione ambientale (sia essa costituita dall'iscrizione al registro EMAS o dalla certificazione Uni Es Iso 14001) non ha effetto caducante automatico sull'abilitazione ambientale, ma onera l'autorità di avvertire il gestore della sopravvenuta perdita del certificato, conferendogli uno spatium temporale pari a centottanta giorni per regolarizzare la propria posizione.

8.5. Non è condivisibile neppure l'affermazione, contenuta nella sentenza appellata, secondo la quale «la durata del rinnovo dell'originaria autorizzazione (e la correlata efficacia sostitutiva dell'autorizzazione alla prosecuzione delle attività) è sin dall'inizio "ordinariamente" connessa alla durata e alla vigenza della certificazione Uni En Iso 14001, costituente ab imis termine finale certo del rinnovo medesimo».

L'art. 209 cod. amb., che disciplina compiutamente il sistema abilitante basato sul meccanismo di autocertificazione, non contiene alcuna previsione che lega la durata del titolo alla durata del certificato. Anzi, l'unica disposizione relativa al dies ad quem dell'abilitazione ambientale è proprio l'art. 209, co. 4, cod. amb., dalla cui lettura si ricava che l'autorizzazione ambientale sostituita dall'autocertificazione non ha una scadenza prestabilita, ma mantiene efficacia sino a centottanta giorni dalla comunicazione di decadenza della certificazione ambientale, salva la facoltà di regolarizzazione di quest'ultima.

8.6. L'esegesi seguita dal giudice di primo grado, inoltre, finisce per compromettere l'obiettivo di semplificazione perseguito dal legislatore, giacché l'addotta caducazione automatica delle abilitazioni senza possibilità di sanatoria renderebbe assai difficile il mantenimento del sistema di rinnovo introdotto dall'art. 209 cod. amb., in presenza di discontinuità temporali tra i certificati, esattamente come avvenuto nella fattispecie. Inoltre, l'effetto di caducazione automatica comprometterebbe anche il principio del giusto procedimento, poiché il gestore si vedrebbe privato del titolo senza poter prima interloquire con l'autorità.

9. Le motivazioni illustrate sono idonee ad attestare l'illegittimità del provvedimento assunto dalla Provincia di BAT, senza necessità di scrutinare l'ammissibilità e la fondatezza dei restanti motivi di appello.

10. Le spese del doppio grado di giudizio vengono compensate, in ragione della novità della questione trattata.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, in riforma della sentenza impugnata, accoglie il ricorso di primo grado e, per l'effetto, annulla la nota della Provincia di Barletta-Andria-Trani prot. n. 9417 del 6 aprile 2023.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

(Omissis)