

Circolare n. 17 SC/cc  
3 maggio 2018

**AMBIENTE - sentenza del Consiglio di Stato 28 febbraio 2018, n.1229 - criteri per la cessazione della qualifica di rifiuto - competenza per materia del legislatore UE e dello Stato - negata la competenza alle Regioni**

## SINTESI

Con recentissima sentenza del 28 febbraio u.s., il Consiglio di Stato ha sancito che i criteri per la cessazione della qualifica di rifiuto, in mancanza di provvedimenti comunitari, possono essere definiti dal singolo Stato membro, il quale non può tuttavia attribuire questo potere ad enti/organizzazioni interne; con riguardo al nostro Paese, dunque, lo Stato non può delegare le Regioni: diversamente, ne risulterebbe un contrasto con l'art. 6 della Direttiva Quadro Rifiuti, con violazione del principio della ripartizione costituzionale delle competenze fra Stato e Regioni.

Con questa pronuncia il Consiglio di Stato -CdS- ha censurato la sentenza di accoglimento, da parte del TAR Veneto, del ricorso presentato da una società contro una delibera di giunta regionale con cui era stata respinta la richiesta della società di qualificare come materie seconde le frazioni di rifiuti -recuperate a seguito di specifico processo di sanificazione- quali attività di recupero R3 (Recupero di sostanze organiche). Sostiene infatti il CdS che le determinazioni del TAR (basate sulla disposizione di cui all'art. 184-ter, Codice ambientale) siano contrastanti con l'art. 6 della Direttiva Quadro Rifiuti 2008/98/CE, che andrebbe "letto" nel senso che: se i criteri per la cessazione della qualifica di rifiuto (End of Waste) non sono stabiliti a livello comunitario, tali criteri possono sì essere stabiliti dallo Stato membro, ma in via esclusiva, senza alcuna possibilità di delegare a tal fine enti/organizzazioni interne: alle Regioni sarebbe pertanto precluso il potere di stabilire criteri End of Waste, valutando "caso per caso" la richiesta proveniente dall'impresa. Qualora si consentisse alla singola Regione di definire, in assenza di normativa CE, i criteri per l'EoW, ne risulterebbe violata la ripartizione costituzionale delle competenze fra Stato e Regioni.

Tale "valutazione caso x caso", dovendo essere riferita all'intero territorio di uno Stato membro, va intesa con riguardo non già al singolo materiale da esaminare ed eventualmente declassificare con specifico provvedimento amministrativo; bensì alla "tipologia" di materiale da esaminare e da far diventare oggetto di una più generale previsione regolamentare, a monte dell'esercizio della potestà provvedimentale autorizzatoria.

Alcune riflessioni sulla portata di questa pronuncia del Consiglio di Stato.

Prima riflessione: le Regioni potrebbero uniformarsi ai contenuti di tale pronuncia del Consiglio di Stato (costituendo essa un parametro di riferimento, almeno fino a quando non verranno emanate pronunce di segno diverso); in tal caso, si assisterebbe alla deprecata situazione per cui, quando verranno a scadenza le autorizzazioni attualmente in essere, gli impianti di recupero non potranno più operare producendo materie seconde e/o prodotti derivanti dal recupero di rifiuti "fuori specifica". Con l'ulteriore conseguenza negativa a danno dell'Economia circolare, per la quale uno dei cardini fondamentali è quello del "rifiuto come risorsa".

Seconda riflessione: le Regioni potrebbero scegliere di non uniformarsi al diktat del Consiglio di Stato, provvedendo a rilasciare comunque l'autorizzazione all'impianto per la definizione dei criteri End of Waste (dopo la necessaria verifica che la sostanza/materia recuperata soddisfi le condizioni

richieste dalla legge); ciò in accordo con la prassi amministrativa, finora pacificamente accettata, di permettere all'ente competente al rilascio dell'autorizzazione l'esercizio di tale facoltà.

Siffatta ipotesi, in contrasto con le indicazioni del Consiglio di Stato, potrebbe aprire la strada ad eventuali ripercussioni di carattere penale, dato che il giudice penale non può certamente annullare l'atto amministrativo (l'autorizzazione, nel caso dato), ma può disapplicarlo, ritenendolo illegittimo, in tal modo facendone discendere delle conseguenze sul piano della valutazione del reato di gestione non autorizzata di rifiuti (art. 256, D. Lgs. 152/2006). Cionondimeno va detto che, in linea generale, lo stesso giudice dovrebbe riconoscere in favore dell'impresa l'assenza di colpa, per avere fatto affidamento su un provvedimento (l'autorizzazione) emanato dalla pubblica amministrazione; se non altro, questa sembra la soluzione più consona ed equilibrata per le autorizzazioni già rilasciate.

Più problematica risulta la valutazione circa le nuove autorizzazioni che dovrebbero essere rilasciate in difformità rispetto alle statuizioni della pronuncia in commento. In attesa di vedere se vi saranno altre pronunce dello stesso tenore, occorre comunque evidenziare che quest'ultima ipotesi non dovrebbe costituire automaticamente un caso di illegittimità del provvedimento autorizzatorio, soprattutto se da parte dell'ente vi sia stata approfondita analisi di tutte le condizioni richieste dalla legge per poter stabilire che un materiale abbia cessato la propria qualifica di rifiuto.