

# Consiglio di Stato

## Sezione IV

### Sentenza 11 marzo 2026, n. 1976

**Presidente: Neri - Estensore: Carrano**

#### FATTO E DIRITTO

1. Con il ricorso di primo grado, la società Trevisan s.p.a., premesso di essere il gestore di un impianto di recupero rifiuti nel territorio del Comune di Noale, ha impugnato il provvedimento della Città metropolitana di Venezia (determinazione dirigenziale n. 3092, prot. n. 64576, dell'11 dicembre 2020), adottato ai sensi dell'art. 208 del d.lgs. n. 152 del 2006 (c.d. codice dell'ambiente), avente ad oggetto il rinnovo della relativa autorizzazione, ritenendo illegittime alcune prescrizioni sui rifiuti in ingresso (punti 22 e 26 del dispositivo).

1.1. Con il primo motivo di ricorso, ha dedotto l'illegittimità del punto 22 sull'attività di omologa dei rifiuti, per violazione dell'art. 8, comma 4, del d.m. 4 febbraio 1998, e dell'art. 184, comma 5, cod. ambiente.

1.2. Con il secondo motivo di ricorso, la ricorrente ha dedotto l'illegittimità del punto 26, lamentando la violazione degli artt. 198, comma 1, e 217, comma 1, cod. ambiente.

Il punto 26, prevede che "Non potranno essere ricevuti rifiuti urbani provenienti da utenze domestiche, se non conferiti da soggetto munito di tutte le abilitazioni previste dalla vigente normativa, nell'ambito dell'affidamento del servizio di raccolta, trasporto, avvio a smaltimento e recupero ai sensi dell'art. 25, comma 4, del D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito in L. 24 marzo 2012, n. 27, e in Regione Veneto ai sensi dell'art. 3 comma 6 della L.R. 52/2012, lettera b), c) e g)".

Con tale prescrizione la Città metropolitana avrebbe inteso precludere all'impresa di raccogliere rifiuti urbani direttamente dai privati, sul presupposto che, dal punto di vista normativo, il recupero di rifiuti urbani costituirebbe un'attività soggetta a privativa in favore del gestore del servizio.

Secondo la ricorrente, si tratterebbe di una prescrizione illegittima, in quanto i Comuni che esercitano direttamente o tramite l'Autorità d'ambito il servizio pubblico della raccolta dei rifiuti urbani attraverso forme di affidamento, godrebbero della privativa solo per quanto concerne i rifiuti urbani destinati allo smaltimento, ma non anche per l'attività di raccolta e gestione dei rifiuti urbani destinata al recupero, che invece dovrebbe intendersi come attività libera, ai sensi dell'art. 198, comma 1, cod. ambiente, nonché alla luce del principio di liberalizzazione della gestione dei rifiuti urbani avviati al recupero anziché allo smaltimento.

2. Nelle more del giudizio di primo grado, la Città metropolitana di Venezia ha adottato una nuova autorizzazione, sostitutiva della precedente (determinazione dirigenziale n. 2575, prot. n. 58253, del 26 ottobre 2021), con la quale l'originaria prescrizione n. 22 è divenuta la prescrizione n. 23, e l'originaria prescrizione n. 26 è divenuta la n. 27.

3. Con ricorso per motivi aggiunti, ha quindi impugnato la prescrizione n. 27, per le medesime censure già proposte con il ricorso introduttivo avverso l'originaria prescrizione n. 26, mentre ha dichiarato di non aver più interesse ad impugnare la prescrizione n. 23, dopo aver ricevuto dei chiarimenti dall'amministrazione circa la prassi operativa da seguire in relazione all'attività di omologa dei rifiuti.

4. Con la sentenza impugnata, il T.A.R. ha dichiarato l'improcedibilità del ricorso introduttivo per sopravvenuta carenza di interesse, in quanto il provvedimento originariamente impugnato è stato sostituito con quello oggetto di impugnazione con i motivi aggiunti.

Nel merito, ha accolto il ricorso per motivi aggiunti, annullando la prescrizione n. 27 dell'autorizzazione di cui alla determinazione dirigenziale n. 2575, prot. n. 58253 del 26 ottobre 2021, sulla base del precedente di questo Consiglio di Stato, Sez. IV, 29 maggio 2023, n. 5257, reso su fattispecie analoga, ritenendo che la prescrizione impugnata "ha ricavato in via interpretativa ed in modo implicito l'esistenza di un regime di privativa il quale, costituendo una deroga al principio di concorrenza, deve invece essere necessariamente previsto da una norma espressa" (pag. 10 e 11 della sentenza impugnata).

5. Con atto di appello, la società Veneziana energia risorse idriche territorio ambiente servizi s.p.a. (di seguito, anche solo Veneziana), ha impugnato la sentenza, contestando l'orientamento giurisprudenziale seguito dalla pronuncia in esame.

5.1. Con un unico motivo di appello (pag. 6-15), ha dedotto innanzitutto l'esistenza di un "equivoco di fondo", consistente nell'erronea assimilazione di fasi distinte della gestione dei rifiuti urbani, ossia quelle della "raccolta ed avvio a recupero e smaltimento", da un lato, rispetto a quelle di "recupero" e "smaltimento" in senso proprio, dall'altro lato.

5.2. In particolare, ha dedotto che: a) il servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani comprenderebbe necessariamente la gestione ed erogazione del servizio di raccolta e di avvio a smaltimento o recupero dei rifiuti urbani, nonché quale fase meramente eventuale lo smaltimento finale; b) l'attività di "raccolta e avvio a recupero e smaltimento" dei rifiuti urbani costituirebbero attività distinte dalle attività di "recupero" e "smaltimento finale" in senso proprio, in quanto la prima (attività di recupero) sarebbe estranea al "servizio integrato", mentre la seconda (smaltimento) sarebbe inclusa solo in termini eventuali; c) la riserva pubblica della raccolta ed avvio a recupero o smaltimento dei rifiuti urbani troverebbe conferma normativa nelle ipotesi che espressamente la escludono in via di eccezione per le utenze non domestiche (art. 198, comma 2-*bis*, e art. 238, comma 10, cod. ambiente), confermando così la regola generale; d) ulteriore conferma in tal senso si avrebbe anche dalla normativa fiscale che non prevede alcuna riduzione della quota variabile del tributo in quanto per le utenze domestiche urbane il legislatore avrebbe ritenuto non consentito il conferimento di rifiuti a soggetti diversi dagli affidatari del servizio pubblico di raccolta (servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani nell'ambito ottimale); e) in ogni caso, la prescrizione impugnata non avrebbe natura provvedimentale, ma meramente confermativa di una prescrizione di legge, con conseguente inammissibilità del ricorso di primo grado.

6. Con apposita memoria si è costituita la Trevisan s.p.a. chiedendo il rigetto dell'appello.

7. All'udienza pubblica del 30 ottobre 2025, la causa è stata trattenuta in decisione.

8. L'appello è infondato.

9. La questione giuridica sottoposta all'esame del Collegio riguarda la legittimità di una prescrizione imposta dall'amministrazione ad un gestore di un impianto di recupero rifiuti, con la quale si vieta la possibilità di ricevere rifiuti direttamente dalle utenze domestiche, trattandosi di attività riservata in favore del soggetto che abbia ottenuto anche l'affidamento del servizio di raccolta dei rifiuti urbani da parte dei comuni stessi (c.d. regime di privativa).

10. Innanzitutto, giova ricostruire il quadro normativo di riferimento.

10.1. La disciplina originaria contenuta nell'art. 21, comma 1, del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (c.d. decreto Ronchi) prevedeva che "I Comuni effettuano la gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento in regime di privativa nelle forme di cui alla legge 8 giugno 1990, n. 142 e dell'articolo 23". Si trattava di una gestione all'interno di un ambito territoriale ottimale, sistema peraltro attualmente seguito. Il sistema di "privativa" era, quindi, espressamente previsto da questa norma.

10.2. Alla norma sul regime di privativa faceva poi eccezione il comma 7 dello stesso articolo, che nel testo originale disponeva: "La privativa di cui al comma 1 non si applica alle attività di recupero dei rifiuti che rientrano nell'accordo di programma di cui all'articolo 22, comma 11". Si trattava di una particolare ipotesi, qui non rilevante, di impianti all'interno di insediamenti industriali "ed alle attività di recupero dei rifiuti assimilati".

10.3. Il citato comma 7 è stato poi modificato dall'art. 23 della l. 31 luglio 2002, n. 179, nel senso che: "La privativa di cui al comma 1 non si applica alle attività di recupero dei rifiuti urbani e assimilati, a far data dal 1 gennaio 2003".

10.4. Il decreto Ronchi è stato poi abrogato e sostituito dal vigente d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, che, nella sua prima formulazione, aveva previsto la gestione integrata dei rifiuti da parte delle Autorità d'ambito le quali, ai sensi dell'art. 201, comma 4, dovevano affidare: "a) la realizzazione, gestione ed erogazione dell'intero servizio, comprensivo delle attività di gestione e realizzazione degli impianti; b) la raccolta, raccolta differenziata, commercializzazione e smaltimento completo di tutti i rifiuti urbani prodotti all'interno dell'ATO" ovvero ambito territoriale ottimale, individuato secondo lo stesso codice dell'ambiente.

10.5. Peraltro, le Autorità di ambito sono state abolite per effetto dell'art. 2, comma 186-*bis*, della l. 23 dicembre 2009, n. 191 (come modificato dall'art. 1, comma 1-*quinquies*, del d.l. 25 gennaio 2010, n. 2, convertito nella l. 26 marzo 2010, n. 42) e l'art. 201 in questione è stato abrogato con effetto dal 31 dicembre 2012 per effetto dell'art. 13, comma 2, del d.l. 29 dicembre 2011, n. 216, convertito nella l. 24 febbraio 2012, n. 14.

10.6. Sempre in base all'art. 2, comma 186-*bis*, della l. 191/2009, le funzioni già proprie delle sopresse Autorità d'ambito sono ora disciplinate con proprie leggi dalle Regioni.

10.7. Il concetto di gestione integrata del servizio rifiuti è invece ora previsto da una norma a sé stante, esterna al d.lgs. n. 152/2006, ovvero dall'art. 25, comma 4, del d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito nella l. 24 marzo 2012, n. 27, per cui: "Per la gestione ed erogazione dei servizi di gestione integrata dei rifiuti urbani sono affidate ai sensi dell'articolo 202 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e nel rispetto della normativa europea e nazionale sull'evidenza pubblica, le seguenti attività: a) la gestione ed erogazione del servizio che può comprendere le attività di gestione e realizzazione degli impianti; b) la raccolta, la raccolta differenziata, la commercializzazione e l'avvio a smaltimento e recupero, nonché, ricorrendo le ipotesi di cui alla lettera a), smaltimento completo di tutti i rifiuti urbani e assimilati prodotti all'interno dell'ATO".

10.8. Sulla base di questa norma, il servizio integrato di gestione dei rifiuti comprende ora, a differenza di quanto avveniva sulla base dell'art. 201 cod. ambiente, anche il "recupero"; peraltro, sempre sulla base delle norme sin qui descritte, che hanno abolito la gestione necessariamente unitaria delle Autorità, esso non è più configurato come un tutto inscindibile; è anzi possibile che nell'ambito di un ATO si affidino tutto il servizio ovvero singoli segmenti di esso separatamente (C.d.S., Sez. IV, 29 maggio 2023, n. 5257).

10.9. Nel contesto appena descritto, si innesta la norma dell'art. 198 cod. ambiente, secondo la quale: "I Comuni concorrono, nell'ambito delle attività svolte a livello degli ambiti territoriali ottimali di cui all'articolo 200 e con le modalità ivi previste, alla gestione dei rifiuti urbani ed assimilati. Sino all'inizio delle attività del soggetto aggiudicatario della gara ad evidenza pubblica indetta dall'ente di governo dell'ambito ai sensi dell'articolo 202, i comuni continuano la gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento in regime di privativa nelle forme di cui all'articolo 113, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 26".

11. Ciò posto, il Collegio ribadisce il principio già affermato da questa Sezione su fattispecie analoghe secondo cui deve escludersi la sussistenza di una privativa comunale sull'attività di raccolta rifiuti per l'avvio a recupero (C.d.S., Sez. IV, 29 maggio 2023, n. 5257, resa su fattispecie identica alla presente, seguita da C.d.S., Sez. IV, 3 febbraio 2025, n. 827).

11.1. In primo luogo, e già in termini di puro principio, si ritiene che nel nostro ordinamento, ai sensi dell'art. 117 Cost., vige il principio di concorrenza previsto negli artt. 101-109 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Ne consegue che un regime di privativa e dunque di "riserva di attività", per essere ammesso nel sistema, deve essere sia previsto da una esplicita norma di legge senza che possa essere ricavato o esteso in via interpretativa, sia giustificato alla luce del principio di concorrenza (C.d.S., Sez. IV, 29 maggio 2023, n. 5257).

11.2. Sotto questo profilo, si osserva allora che dalle norme sulla gestione integrata del servizio, ovvero attualmente dall'art. 2, comma 186-*bis*, l. n. 191/2009 che prevede la competenza regionale e dall'art. 25, comma 4, del d.l. n. 1/2012, non si desume in modo espresso l'esistenza di alcuna privativa e tantomeno di una privativa estesa al recupero.

Le uniche norme di legge che richiamano espressamente la "privativa" sono allora quelle dell'art. 21 del d.lgs. n. 22/1997 e quelle dell'art. 198 d.lgs. n. 152/2006 che nel primo caso ne eccettuano espressamente il recupero e nel secondo non ne parlano affatto.

11.3. Inoltre, la direttiva europea "Rifiuti" 2008/98/CE, nel considerando 6 indica come obiettivo principale di qualunque politica in materia quello di "ridurre al minimo le conseguenze negative della produzione e della gestione dei rifiuti per la salute umana e l'ambiente" e all'art. 15 prescrive agli Stati membri di adottare "le misure necessarie per garantire che ogni produttore iniziale o altro detentore di rifiuti provveda personalmente al loro trattamento oppure li consegna ad un commerciante o ad un ente o a un'impresa che effettua le operazioni di trattamento dei rifiuti o ad un soggetto addetto alla raccolta dei rifiuti pubblico o privato", prefigurando così un "sistema complesso nel quale agiscono vari soggetti, pubblici e privati" (C.G.A.R.S., 30 marzo 2022, n. 410).

11.4. Queste indicazioni sono recepite dalla normativa nazionale e, in particolare, dall'art. 177 del d.lgs. n. 152/2006, secondo il quale i soggetti pubblici possono esercitare le loro competenze anche "avvalendosi, ove opportuno, mediante accordi, contratti di programma o protocolli d'intesa anche sperimentali, di soggetti pubblici o privati".

11.5. Sotto altro profilo, la direttiva indica, all'art. 23, lo strumento a disposizione degli Stati membri per raggiungere gli obiettivi indicati, là dove prevede che essi "impongono a qualsiasi ente o impresa che intende effettuare il trattamento dei rifiuti di ottenere l'autorizzazione dell'autorità competente".

Questo regime autorizzatorio non è però universale, dato che ai sensi del successivo art. 24 gli stessi Stati membri possono escludere la necessità dell'autorizzazione in due casi, uno dei quali è proprio l'attività di recupero.

11.6. Pertanto, la scelta di un regime autorizzatorio, per di più derogabile, è di per sé contraria alla previsione di una privativa in materia, sia di carattere generale, sia nel caso particolare del recupero, che come si è visto potrebbe svolgersi anche senza autorizzazione e ciò, si aggiunge, anche sulla base dei principi europei di proporzionalità e adeguatezza così come interpretati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, a partire dalla nota sentenza 22 febbraio 2002, C-390/99, Canal Satelite.

11.7. La logica della disciplina europea, e della conforme disciplina nazionale, è allora quella per cui l'attività in esame può esser svolta da più soggetti, purché nel rispetto degli interessi pubblici coinvolti, mentre non vi è spazio per ricavare l'esistenza di una privativa, là dove non espressamente prevista. Ciò è tanto più vero, si osserva, proprio nel caso dell'attività di recupero, che la direttiva all'art. 10 incentiva in modo particolare (C.d.S., Sez. IV, 29 maggio 2023, n. 5257).

11.8. Pertanto, come già evidenziato da questa Sezione, deve ribadirsi che il codice dell'ambiente assoggetta a privativa (comunale) esclusivamente la gestione dei rifiuti destinati allo smaltimento (cfr. art. 198 d.lgs. n. 152 del 2006), non anche l'esercizio delle attività di trattamento e recupero dei rifiuti che è, invece, affidata al rispetto del principio di libera concorrenza (cfr. C.d.S., Sez. IV, 3 febbraio 2025, n. 827).

11.9. Nella fattispecie in esame, come evidenziato anche dalla parte resistente (pag. 2 della memoria del 9 ottobre 2025), giova altresì ribadire che la prescrizione impugnata non riguarda l'attività di raccolta, ma la possibilità di "ricevere" i rifiuti provenienti da utenze domestiche, per cui alla luce dei suddetti principi deve ritenersi illegittimo il divieto imposto ad un impianto di recupero rifiuti in libera concorrenza di ricevere i rifiuti urbani se non per il tramite del gestore del servizio pubblico, trattandosi di attività che rientra nel regime di libero mercato.

12. Per completezza, il Collegio ritiene di dover comunque precisare che ciò non esclude i dovuti controlli da parte dell'amministrazione competente in ordine alle attività dell'impianto aventi ad oggetto i rifiuti non destinati a recupero, ma a smaltimento.

13. In conclusione, quindi, l'appello deve essere respinto.

14. Le spese di lite possono essere compensate in ragione della complessità della materia.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Compensa le spese di lite.

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

**Note**

La presente decisione ha per oggetto TAR Veneto, sez. IV, sent. n. 1832/2023.