

Provvedimento di rinnovo dell'autorizzazione integrata ambientale rilasciata per un impianto per la raccolta e la gestione degli oli minerali usati

T.A.R. Piemonte, Sez. II 2 settembre 2024, n. 937 - Bellucci, pres.; Maisano, est. - Consorzio Nazionale per la Gestione, Raccolta e Trattamento degli Oli Minerali Usati (avv.ti Fonderico, Fari e Hagi Kassim) c. Provincia di Alessandria (avv.ti Terzano, Vella e Fortuna) ed a.

Ambiente - Provvedimento di rinnovo dell'autorizzazione integrata ambientale rilasciata per un impianto per la raccolta e la gestione degli oli minerali usati - Rigenerazione o altri impieghi degli oli.

(Omissis)

FATTO

1. Grassano S.p.A. (Grassano) conduce dal 2012 nel Comune di Predosa un impianto per la raccolta e la gestione degli oli minerali usati.
2. Con provvedimento di VIA-AIA n. 50 del 26.4.2017 la Provincia di Alessandria ha autorizzato l'impresa anche all'attività di "rigenerazione o altri impieghi degli oli" ai sensi dell'Allegato VIII, categoria 5.1, Parte Seconda, del D.Lgs. 152/2006.
3. Dopo una prima richiesta di modifica non sostanziale del titolo, poi rinunciata, con istanza del 13.8.2021 Grassano ha domandato il riesame, con funzione di rinnovo, del superiore provvedimento di VIA-AIA.
4. Nella conferenza di servizi, convocata ai sensi degli artt. 29 nonies, comma 2 e 29 quater, comma 5, D.Lgs. 152/2006, ha partecipato, su base volontaria, anche il Consorzio Nazionale per la gestione, raccolta e trattamento degli oli minerali usati (Conou o Consorzio), -cui Grassano è, per legge, consorziata- che ha chiesto di precisare se l'attività di quest'ultima abbia natura di rigenerazione o di semplice recupero degli oli usati e ha evidenziato l'esigenza di adeguare la relazione tecnica End of Waste alle Linee guida SNPA-2020, con particolare riferimento alle caratteristiche chimico-fisiche del prodotto finito.
5. All'esito del procedimento, nel quale l'impresa ha reso chiarimenti e integrazioni documentali, la Provincia di Alessandria, in base alla prevalenza delle posizioni favorevoli espresse, ha adottato la determinazione dirigenziale prot. n. 20220048836 (DDVA3 - 706 - 2022) del 9.9.2022, di rinnovo dell'a.i.a..
6. Il provvedimento è stato comunicato con pec del 14.9.2022 al Conou che lo ha impugnato, con ricorso notificato in data 11.11.2022 e depositato il 27.11.2022, per chiederne l'annullamento in base ai seguenti motivi di diritto:
 - I. Violazione e falsa applicazione di legge (art. 6 c. 16; 29-bis, commi 1 e 2; art. 29-sexies, commi 4, 5-bis 5-ter; e 9-ter; art. 183, c. 1, lett. v, D. Lgs. 152/06; Allegato XI, Parte II e Allegato B, punto R9, Parte IV, D.lgs. 152/2006; artt. 179 e 216-bis, D.lgs. 152/2006 e art. 3, c. 3, D.lgs. 95/1992; art. 236, c. 12, lett. f), D.lgs. 152/2006). Violazione dei principi di precauzione, prevenzione e non regressione. Eccesso di potere sotto svariati profili (difetto di istruttoria e di motivazione; manifesta illogicità; irragionevolezza; contraddittorietà, anche con precedenti provvedimenti).*

L'attività autorizzata non sarebbe qualificabile come rigenerazione di oli minerali usati, giacché asseritamente inidonea alla compiuta rimozione dei contaminanti. In particolare, il progetto approvato prevede l'impiego, nell'ultima fase operativa (c.d. finissaggio), di un trattamento di tipo alcalino che non sarebbe riconosciuto dai BREF (i documenti di riferimento delle migliori tecnologie disponibili) per la specifica tecnologia di processo adottata da Grassano e che avrebbe richiesto, perciò, una preventiva sperimentazione. Atteso, inoltre, il carattere innovativo di tale elemento rispetto al processo autorizzato nel 2017, il provvedimento di riesame e gli atti istruttori ad esso sottostanti sarebbero errati laddove hanno escluso la sussistenza di modifiche sostanziali del progetto.
 - II. Violazione e falsa applicazione di legge (artt. 184-ter, 177 e 178, D.lgs. 152/2006), delle Linee Guida SNPA sull'end-of-waste, nonché dei principi di precauzione, prevenzione e non regressione. Eccesso di potere sotto svariati profili (difetto di istruttoria e di motivazione; manifesta illogicità e irragionevolezza).*

Il rinnovo dell'a.i.a. si porrebbe in contrasto con l'art. 184 ter D.Lgs. 152/2006 avendo l'amministrazione omesso di verificare le quattro condizioni richieste dal comma 1 della norma, per la cessazione della qualifica di rifiuto, e di elaborare i criteri indicati dal successivo comma 3.
 - III. Violazione e falsa applicazione di legge (artt. 29-bis e ss., 184-bis 183 lett. qq), 184-ter D.lgs. 152/2006; D.M. 264/2016), nonché dei principi di precauzione, prevenzione e non regressione. Eccesso di potere sotto svariati profili (difetto di istruttoria e di motivazione; manifesta illogicità, contraddittorietà e irragionevolezza).*

Si contesta l'illegittimità del provvedimento nella parte in cui qualifica il bitume e il gasolio derivanti dalla rigenerazione degli oli come sottoprodotti atteso che l'attività in oggetto non avrebbe natura di "processo di produzione" ai sensi dell'art.



184 bis comma 1 lett. a) D.Lgs. 152/2006.

IV. Violazione e falsa applicazione di legge (art. 6, commi 6, 7, 9 e 9-bis, nonché art. 29, c. 1, D.lgs. 152/2006), nonché dei principi di precauzione, prevenzione e non regressione. Eccesso di potere sotto svariati profili (difetto di istruttoria e di motivazione, travisamento e difetto dei presupposti).

In considerazione della modifica sostanziale dell'a.i.a. -dedotta nel primo motivo di ricorso- il riesame del titolo avrebbe richiesto la preventiva verifica di assoggettabilità a VIA, ai sensi dell'art. 6, comma 6, lettera b) D.Lgs. 152/2006.

V. Violazione dei principi di precauzione, prevenzione e non diluizione degli inquinanti. Eccesso di potere sotto svariati profili (manifesta illogicità, contraddittorietà e irragionevolezza, difetto di istruttoria e di motivazione, violazione dei principi di buona amministrazione).

Il provvedimento sconfiggerebbe, infine, un deficit di logicità e coerenza, non consentendo d'identificare le prescrizioni mantenute e quelle stralciate rispetto al titolo rinnovato.

7. Si sono costituite per resistere la Provincia di Alessandria, Arpa Piemonte, e la controinteressata Grassano che, con documenti e memorie, hanno eccepito, in via pregiudiziale, il difetto di legittimazione ed interesse ad agire di parte ricorrente, alternativamente dedotto: dalla natura tecnico-discrezionale del potere che compete, in materia, alla Provincia e dalla funzione di rinnovo del provvedimento gravato, dalla natura privatistica del Conou -al quale non spetterebbero funzioni di tutela ambientale-, dall'inidoneità del provvedimento a spiegare effetti lesivi in danno del ricorrente e, infine, dalla posizione conflittuale e anticoncorrenziale espressa, in concreto, dal Consorzio rispetto alla sua consorziata Grassano. Nel merito, esse contestano l'infondatezza delle censure avversarie, chiedendone l'integrale rigetto.

8. All'udienza del 6 giugno 2024 la causa è stata posta in decisione.

DIRITTO

A) Il ricorso è inammissibile, ritenendo il Collegio fondate le eccezioni pregiudiziali di difetto di legittimazione ad agire e di carenza d'interesse all'annullamento di un atto privo di effetti lesivi per il ricorrente, per le considerazioni che appresso si espongono.

Appare utile premettere che il Conou è stato istituito dall'art. 4 D.P.R. 691/1982 (di attuazione della Direttiva n. 75/439/CEE), con l'obiettivo di garantire la raccolta e il corretto riutilizzo degli oli minerali lubrificanti usati, qualificati come rifiuto pericoloso, nonché d'informare l'opinione pubblica sui rischi derivanti dalla loro dispersione nell'ambiente. La disciplina dell'ente è ora compendata negli artt. 11 D.Lgs. 95/1992 e 236 D.Lgs. 152/2006.

Quest'ultimo, al comma 2, qualifica il Conou come consorzio obbligatorio con personalità giuridica di diritto privato, privo di scopo di lucro. Tra i suoi compiti istituzionali, dettagliati nel successivo comma 12, rientrano, per quanto d'interesse, quelli di: promuovere la sensibilizzazione dell'opinione pubblica sulle tematiche della raccolta; assicurare e incentivare la raccolta degli oli usati; selezionare gli oli raccolti ai fini della loro corretta eliminazione tramite rigenerazione, combustione o smaltimento; cedere gli oli usati in via prioritaria alla rigenerazione tesa alla produzione di oli base e, solo in caso ostino effettivi vincoli di carattere tecnico economico e organizzativo, alla combustione o co-incenerimento; operare nel rispetto dei principi di concorrenza, libera circolazione di beni, economicità della gestione e tutela della salute e dell'ambiente.

Atteso il carattere prioritario che l'ordinamento riconosce alla rigenerazione degli oli usati rispetto a qualsiasi altro tipo di recupero o smaltimento, il Conou è inoltre tenuto -ai sensi della lett. l-ter) del citato art. 236, comma 12 D.Lgs. 152/2006- a erogare alle imprese di rigenerazione un "corrispettivo" in ragione della quantità di base lubrificante ottenuta per tonnellata di olio usato, che sia di qualità idonea al consumo (cfr. TAR Lombardia, Milano, sez. III, 5.9.2023 n. 2052). Il Consorzio è, dunque, un ente collettivo, titolare dell'interesse comune alle imprese di rigenerazione, che vi aderiscono *ope legis*. La centralità dell'interesse di categoria è ribadita dall'art. 1, comma 2 dello statuto (approvato con DM 7 novembre 2017), a tenore del quale: "*Il Consorzio espleta le proprie attività nell'interesse dei soggetti consorziati in attuazione del principio della responsabilità estesa del produttore*" (doc. 2 di parte ricorrente, pag. 3 del pdf).

B) Tanto osservato, merita ancora rilevare in premessa che, nei processi di parte, innervati dal principio della domanda e dal suo corollario, rappresentato dal principio dispositivo, la legittimazione e l'interesse ad agire assolvono a una funzione di filtro in chiave deflattiva delle domande proposte al giudice, fino ad assumere l'aspetto di un controllo di meritevolezza dell'interesse sostanziale in gioco, alla luce dei valori costituzionali ed internazionali rilevanti (cfr. T.A.R. Piemonte, sez. II, 27.2.2024 n. 202 e giurisprudenza ivi richiamata).

Peraltro, allorché si agisca per la tutela di un interesse superindividuale, il rapporto tra le due anzidette condizioni dell'azione è improntato a un assetto che, come osservato in giurisprudenza, guadagna al criterio della legittimazione ad agire una primazia, quand'anche né assoluta né totalitaria, sul concorrente criterio dell'interesse processuale (così, Cons. Stato, sez. V, 23.8.2023 n. 7925).

La fattispecie all'esame va inquadrata, dunque, in primo luogo nel prisma della giurisprudenza sugli enti esponenziali e sui presupposti per loro legittimazione ad agire.

Essi si distinguono, come noto, tanto dai singoli associati quanto dalla comunità generale. L'interesse di cui sono portatori dev'essere riferibile al gruppo in sé, quale sintesi e non mera sommatoria degli interessi individuali degli appartenenti

alla categoria. Solo proiettato in questa dimensione collettiva, l'interesse, altrimenti diffuso, assume la fisionomia dell'interesse legittimo, suscettibile di tutela; configurandosi come situazione giuridica propria dell'ente e non come interesse altrui azionato nelle forme della sostituzione processuale (cfr. Cons. Stato, Ad. Plen. 20.2.2020 n. 6).

In ragione di quanto precede, non può essere condiviso l'assunto della parte controinteressata in base al quale il difetto di legittimazione del Conou sarebbe ascrivibile (anche) alla sua natura di ente di diritto privato, in contrapposizione alla natura pubblicistica delle funzioni tutorie dell'ambiente, implicate nel procedimento di rinnovo dell'a.i.a. per cui è causa (pag. 10 della memoria ex art. 73 cod. proc. amm.).

Invero, la circostanza che la cura dell'interesse pubblico generale sia rimessa all'amministrazione non toglie, tuttavia, che la stessa possa essere soggettivamente riferibile, sia pur indistintamente, a formazioni sociali, e che queste ultime, nella loro dimensione associata, rappresentino gli effettivi e finali fruitori del bene comune della cui cura trattasi. Le situazioni sono, infatti, diverse ed eterogenee: l'amministrazione ha il dovere di curare l'interesse pubblico e dunque gode di una situazione giuridica capace d'incidere sulle collettività e sulle categorie (potestà); le associazioni rappresentative delle categorie invece incarnano l'interesse sostanziale, ne sono fruitrici, e dunque la situazione giuridica della quale sono titolari è quella propria dell'interesse legittimo, *id est* quella pertinente alla sfera soggettiva dell'associazione, correlata a un potere pubblico, che, sul versante processuale, si pone in senso strumentale ad ottenere tutela in ordine a beni della vita, toccati dal potere riconosciuto all'amministrazione (così Cons. Stato, Ad. Plen. 6/2020 cit.).

La natura di diritto privato del Conou -rimarcata anche da Arpa Piemonte (a pag. 6 della memoria ex art. 73 cod. proc. amm.)- non ne preclude, dunque, di per sé la legittimazione ad agire; tenuto conto, inoltre, che il citato art. 236, comma 12 D.Lgs. 152/2006 indica tra i compiti istituzionali dell'ente anche il rispetto *"della tutela dell'ambiente e della salute"* di fronte ai rischi derivanti dagli oli minerali usati.

L'ecceppata carenza delle condizioni dell'azione discende, piuttosto, dall'inosservanza, nel caso concreto, delle stringenti regole cui la giurisprudenza ancora la legittimazione attiva degli enti collettivi (Cons. Stato, Ad. Plen. 2.11.2015 n. 9).

È necessario, innanzitutto, che la questione dibattuta attenga in via immediata al perimetro delle finalità statutarie dell'ente e, dunque, che la produzione degli effetti del provvedimento controverso si risolva in una lesione diretta del suo scopo istituzionale, e non della mera sommatoria degli interessi imputabili ai singoli associati (in questo caso, consorziati).

È, quindi, indispensabile che l'interesse tutelato sia comune a tutti i partecipanti, cosicché non siano affermate le posizioni soggettive solo di una parte degli stessi e non siano, in definitiva, prospettabili conflitti interni alla categoria rappresentata (anche rispetto agli interessi di uno solo dei consociati), che implicherebbero automaticamente il difetto del carattere generale e rappresentativo della posizione azionata in giudizio.

Ebbene, nella fattispecie in oggetto emerge con evidenza che l'interesse azionato nel ricorso non è omogeneo a tutti i consorziati né sussiste l'unanime condivisione degli appartenenti alla categoria in sé considerata.

Piuttosto, attraverso l'impugnazione del titolo autorizzatorio rilasciato a una delle sue consorziate, il Conou esprime una posizione manifestamente conflittuale giacché l'accoglimento delle tesi espresse nel ricorso -secondo cui, in sintesi, l'attività autorizzata avrebbe natura di mero recupero degli oli usati- precluderebbe il riconoscimento consortile di Grassano come impresa di rigenerazione, con ovvie ricadute sulla sua capacità di operare sul mercato rilevante, a vantaggio degli operatori concorrenti, che del pari aderiscono, per legge, al Consorzio.

Corroborata tale rilievo la documentazione prodotta dalla controinteressata, che attesta l'avvio presso l'Autorità Garante per la concorrenza e il mercato di un procedimento volto ad accertare eventuali condotte anticoncorrenziali ascrivibili al Conou in ragione della sua azione avversativa nei confronti di Grassano e di altro operatore economico, con il risultato di avvantaggiare la posizione di due storici rigeneratori di oli usati (cfr. doc. 25 della parte controinteressata).

La posizione confliggente si palesa anche alla luce del citato art. 1, comma 2 dello statuto, sull'obbligo del Consorzio di operare *"nell'interesse dei soggetti consorziati"*.

Se ne ricava la strumentalità del ricorso all'affermazione di un interesse disomogeneo e riferibile solo ad alcuni degli appartenenti alla categoria che il Conou rappresenta; sicché, alla stregua dell'acclarata situazione conflittuale, l'interesse collettivo, di cui l'ente è latore, trascolora in un interesse individuale, ancorché plurisoggettivo, con conseguente inammissibilità del gravame (cfr. ancora Cons. Stato, Ad. Plen. n. 6/2020).

In senso contrario non depone il richiamo di parte ricorrente, in sede di replica (pag. 2 e ss. della memoria del 16.5.2024), al suo dovere di far rispettare la corretta osservanza degli obblighi consortili.

In un ordinamento di libero mercato regolamentato la tutela degli interessi di categoria, anche laddove volta a preservare la serietà dell'attività in concreto prestata dalle imprese del settore, non può legittimamente precludere l'iniziativa economica e il confronto concorrenziale dei singoli operatori (cfr. Cons. Stato, sez. III, 22.7.2022, n. 6439).

L'inadempimento delle obbligazioni consortili è, peraltro, presidiato dai generali rimedi civilistici e da quelli specificamente dettati dallo statuto del Conou (che prevede anche la possibilità di esclusione dell'operatore economico dal Consorzio). La tutela delle situazioni da questo sorgenti non può, pertanto, risalire fino al (diverso) rapporto pubblicistico tra la singola impresa di rigenerazione e l'autorità amministrativa, che trae titolo dall'autorizzazione integrata ambientale.

La legittimazione ad agire non può neppure radicarsi nella partecipazione del ricorrente, quale intervenitore volontario, alla conferenza di servizi convocata dalla Provincia per esaminare l'istanza di rinnovo dell'a.i.a.. La legittimazione

procedimentale assolve a una funzione collaborativa, che non presuppone la titolarità di una posizione giuridica qualificata e differenziata, integrante, invece, requisito necessario per riconoscere a chi agisce la legittimazione processuale (Cons. Stato, sez. V, 15.7.2013, n. 3824).

C) Deve altresì escludersi l'attitudine del gravato provvedimento di rinnovo ad esercitare un'immediata incidenza sulla sfera giuridica del Consorzio.

La mancanza di lesività non consegue, come pure dedotto da tutte le parti resistenti, dalla funzione di rinnovo del provvedimento gravato rispetto all'originario titolo ambientale, all'epoca non contestato dal Conou (cfr. le memorie del 6.5.2025, rispettivamente: della Provincia di Alessandria, pagg. 5 e 6; di Arpa Piemonte, pag. 6; della controinteressata Grassano, pag. 14, par. 21).

Invero, il rinnovo dell'a.i.a. ai sensi del comma 3 dell'art. 29 octies D.Lgs. 152/2006, comporta l'integrale riesame del titolo.

Gli atti di causa comprovano gli approfondimenti istruttori compiuti dall'autorità procedente e diretti, come esposto dalla stessa controinteressata Grassano, ad acquisire chiarimenti anche *"in merito alle fasi di trattamento degli oli minerali usati nel processo di rigenerazione"* (pag. 5 della memoria del 6.5.2024). Nella relativa conferenza di servizi -articolatasi in più sessioni- sono stati acquisiti a tal fine le integrazioni documentali della parte istante e lo specifico contributo tecnico-consultivo dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente e del servizio gestione rifiuti della Provincia, che hanno espresso il loro parere favorevole.

La rinnovata attività istruttoria, e il conseguente arricchimento dell'apparato motivazionale dell'a.i.a., connotano il provvedimento oggi impugnato della natura di atto di conferma in senso proprio dal momento che l'approdo al medesimo esito della decisione confermata consegue alla riapertura del procedimento e a un complessivo riesame tanto della situazione fattuale rilevante quanto degli interessi in gioco (cfr. Cons. Stato, sez. III, 31.5.2024 n. 4913).

La statura provvedimentale dell'atto di rinnovo e la sua valenza costitutiva -quale nuova sede di regolazione dello statuto autorizzatorio- lo rendono, perciò, astrattamente idoneo a radicare un autonomo interesse al ricorso.

La carenza di effetti lesivi sulla situazione dedotta dal ricorrente discende, piuttosto, dalla circostanza che il provvedimento gravato non è fonte di diretti obblighi conformativi a carico del Conou (cfr. in senso analogo TAR Lombardia, Milano, sez. III, 5.9.2023 n. 2052 cit.).

Nel dettaglio, come osservato da Arpa Piemonte (pag. 7 della memoria del 6.5.2024), nessun automatismo è prospettabile tra l'atto per cui è causa e l'erogazione del corrispettivo di cui all'art. 236, comma 12, lett. l-ter) D.Lgs. 152/2006, per le quantità di basi lubrificanti rigenerate.

Ai sensi della stessa norma, infatti, il corrispettivo è dovuto soltanto se il prodotto risultante dal processo di rigenerazione sia di *"qualità idonea per il consumo"*.

Per l'effetto, l'erogazione del contributo non integra una conseguenza diretta dell'autorizzazione ambientale all'attività di rigenerazione, ma è, gioco forza, intermediata dalla verifica della qualità del prodotto, che deve sempre essere espletata, a prescindere dalla tecnologia di processo in concreto utilizzata dalla singola impresa e dal relativo regime autorizzatorio. Sicché è solo all'esito di tale verifica che può accertarsi, nel concreto, l'eventuale persistenza di contaminanti nelle basi oleose, indicata dallo stesso ricorrente come fattore scriminante tra la spettanza o meno del corrispettivo (cfr. pag. 9 del ricorso).

Il necessario riscontro dell'effettiva idoneità del prodotto al consumo segna, in breve, una cesura tra il piano, a monte, dell'abilitazione ambientale all'attività rigenerativa e quello, a valle, di versamento del corrispettivo; con la conseguenza che l'interesse del Conou, e il relativo potere di contestazione, è circoscritto all'esperimento della prova di qualità del prodotto, senza proiettarsi sul livello superiore dell'autorizzazione integrata ambientale.

Anche sotto questo profilo, il gravame è, di conseguenza, dichiarato inammissibile.

Le spese del giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate come indicato nel dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile.

Condanna il Consorzio nazionale per la gestione, raccolta e trattamento degli oli minerali usati al pagamento in favore della Provincia di Alessandria, dell'Agenzia Regionale per la protezione dell'ambiente del Piemonte e di Grassano S.p.A. delle spese di lite nella misura di € 2000 (duemila) per ciascuna, oltre agli accessori di legge.

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

(Omissis)