

di Avv.to Rosa Bertuzzi

CONSORZI AMBIENTALI E LEGITTIMAZIONE AD AGIRE NEL CONTENZIOSO AIA

Riconosciuta la legittimazione del Consorzio nazionale oli usati ad impugnare l'AIA per la rigenerazione, in ragione degli obblighi consortili e dell'interesse istituzionale

Con la sentenza n. 3066 del 20 aprile 2026 il Consiglio di Stato, Sezione Quarta, ha accolto l'appello proposto dal Consorzio nazionale per la gestione, raccolta e trattamento degli oli minerali usati avverso la sentenza di primo grado che aveva dichiarato inammissibile il ricorso per difetto di legittimazione e di interesse ad agire, disponendo la rimessione della causa al giudice di primo grado ai sensi dell'art. 105 c.p.a. La controversia riguarda il rinnovo dell'AIA rilasciata per un impianto di rigenerazione di oli usati, contestato dal Consorzio in relazione alla qualificazione del processo produttivo e alla conformità alle migliori tecniche disponibili (BREF), con particolare riferimento all'impiego di tecnologie nella fase di finissaggio e alla mancata previsione di una fase di sperimentazione. **Il Consiglio di Stato ha ritenuto erronea la declaratoria di inammissibilità pronunciata in primo grado, evidenziando che il Consorzio, istituito ai sensi dell'art. 236 del d.lgs. 152/2006 con funzione di gestione della filiera degli oli minerali usati, è titolare di una posizione giuridica autonoma e differenziata, non riconducibile alla mera tutela di interessi diffusi.** Ne consegue che la legittimazione ad agire non può essere esclusa sulla base dei criteri propri degli enti esponenziali, trattandosi di ente istituito direttamente dalla legge per il perseguimento di specifici compiti istituzionali in materia ambientale. È stato inoltre affermato che sussiste l'interesse ad agire del Consorzio, in quanto il quadro normativo di settore impone al medesimo obblighi di gestione della filiera, inclusi il conferimento prioritario agli impianti di rigenerazione e l'erogazione di corrispettivi commisurati alla quantità e qualità del prodotto ottenuto. **Ne deriva che l'autorizzazione alla rigenerazione incide direttamente sull'assetto degli obblighi consortili, determinando effetti giuridicamente rilevanti e non meramente indiretti. Il Consiglio di Stato ha chiarito che la distinzione tra fase autorizzatoria e fase di erogazione dei contributi non esclude l'interesse a ricorrere, atteso che il sistema normativo collega la gestione degli oli usati alla capacità produttiva degli impianti autorizzati e alla qualità del prodotto finale, con conseguenti ricadute immediate sull'attività consortile.** È stato altresì precisato che eventuali situazioni di conflitto tra consorziati non incidono sulla legittimazione dell'ente, trattandosi di profili estranei alla verifica dell'ammissibilità dell'azione.

In conclusione, la sentenza ha accolto l'appello principale, annullato la pronuncia di primo grado nella parte relativa alla dichiarazione di inammissibilità e disposto la rimessione della causa al giudice di primo grado ai sensi dell'art. 105 c.p.a., riconoscendo la sussistenza della legittimazione e dell'interesse ad agire del Consorzio in relazione all'impugnazione di autorizzazioni ambientali incidenti sulla gestione della filiera degli oli minerali usati.

Consiglio di Stato Sez. IV n. 3066 del 20 aprile 2026

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 9236 del 2024, proposto dal Consorzio nazionale per la gestione, raccolta e trattamento degli oli minerali usati, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso [REDACTED]

contro

Provincia di [REDACTED], in persona del Presidente pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati [REDACTED]

Agenzia regionale per la protezione ambientale [REDACTED], in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e [REDACTED], con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

[REDACTED] in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato [REDACTED]

in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati [REDACTED], con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale [REDACTED]

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Provincia [REDACTED], dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale [REDACTED]

Visto l'appello incidentale proposto [REDACTED]

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 dicembre 2025 il [REDACTED] e uditi per le parti gli avvocati come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. – La società [REDACTED] gestisce un impianto per la raccolta e la gestione degli oli minerali usati sin dal 2012.

2. – Con provvedimento di VIA-AIA n. 50 del 26 aprile 2017, la Provincia [REDACTED] autorizzato l'impresa a svolgere anche l'attività di "rigenerazione o altri impieghi degli oli" ai sensi dell'Allegato VIII, categoria 5.1, Parte Seconda, del d.lgs. n. 152 del 2006 (c.d. cod. ambiente).

2.1. – Con istanza del 13 agosto 2021 [REDACTED] ha chiesto il riesame, con funzione di rinnovo, del provvedimento di VIA-AIA.

2.2. – Nella conferenza di servizi, convocata ai sensi dell'art. 29-novies, comma 2 e dell'art. 29-quater, comma 5, cod. ambiente, ha partecipato anche il Consorzio nazionale per la gestione, raccolta e trattamento degli oli minerali usati (di seguito, Co.n.o.u. o Consorzio), - cui la società [REDACTED] 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 ed 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.

2.3. – All’esito del procedimento, nel quale l’impresa ha reso chiarimenti e integrazioni documentali, la Provincia [REDACTED], in base alla prevalenza delle posizioni favorevoli espresse, ha adottato la determinazione dirigenziale prot. n. 20220048836 del 9 settembre 2022, di rinnovo dell’AIA.

3. – Con il ricorso di primo grado, il Consorzio ha impugnato tale provvedimento.

3.1. – Con il primo motivo, ha dedotto che 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 dalla [REDACTED]. 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.

3.2. – Con il secondo motivo, ha dedotto che il rinnovo dell’AIA si porrebbe in contrasto con l’art. 184-ter, cod. ambiente, avendo l’amministrazione ommesso di verificare le quattro condizioni richieste dal comma 1 della norma per la cessazione della qualifica di rifiuto, nonché di elaborare i criteri indicati dal successivo comma 3.

3.3. – Con il terzo motivo, ha contestato l’illegittimità del provvedimento nella parte in cui qualifica il bitume ed 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), cod. ambiente.

3.4. – Con il quarto motivo, ha dedotto che in considerazione della modifica sostanziale dell’AIA - 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), cod. ambiente.

3.5. – Con il quinto motivo, ha dedotto una mancanza di logicità e coerenza, non consentendo l’atto di identificare le prescrizioni mantenute e quelle stralciate rispetto al titolo rinnovato.

4. – Con la sentenza impugnata, il T.a.r. ha dichiarato il ricorso inammissibile per difetto di legittimazione e di interesse ad agire.

4.1. – In particolare, ha ritenuto 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” (pag. 9 della sentenza impugnata).

Sul punto, ha sostenuto che “attraverso l’impugnazione del titolo autorizzatorio rilasciato a una delle sue consorziate, [REDACTED] 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” (pag. 9 della sentenza impugnata).

Tale posizione conflittuale risulterebbe dall’avvio di un procedimento per condotte anticoncorrenziali dinanzi all’autorità garante, nonché in base all’art. 1, comma 2, dello Statuto, sull’obbligo del Consorzio di operare “nell’interesse dei soggetti consorziati” (pag. 9-10 della sentenza impugnata), “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” (pag. 10 della sentenza impugnata).

4.2. – In secondo luogo, ha escluso la sussistenza di un interesse ad agire in quanto “il provvedimento gravato non è fonte di diretti obblighi conformativi a carico [REDACTED]” (pag. 11 della sentenza impugnata).

In particolare, ha evidenziato che “nessun automatismo è prospettabile tra l’atto per cui è causa e l’erogazione del corrispettivo di cui all’art. 236, comma 12, lett. 1-ter) D.Lgs. 152/2006, per le quantità di basi lubrificanti rigenerate” in quanto il corrispettivo è dovuto soltanto se il prodotto risultante dal processo di rigenerazione sia di “qualità idonea per il consumo” (pag. 12 della sentenza impugnata).

Ha ritenuto, pertanto, che “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” e solo all’esito di tale verifica potrà accertarsi, nel concreto, l’eventuale persistenza di contaminanti nelle basi oleose, per cui “l’interesse [REDACTED] 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” (pag. 12 della sentenza impugnata).

5. – Con atto di appello, il Consorzio ha impugnato la sentenza.

5.1. – Con il primo motivo di appello (pag. 5-11), ha impugnato il capo di sentenza con cui il primo giudice ha dichiarato il difetto di legittimazione ad agire.

In particolare, ha dedotto l’erroneità della sentenza nella parte in cui ha applicato alla fattispecie in esame la giurisprudenza in materia di legittimazione ad agire degli enti esponenziali, non venendo in rilievo un interesse diffuso o collettivo, bensì un interesse proprio della persona giuridica. Ne conseguirebbe, quindi, l’irrelevanza della eventuale omogeneità dei singoli interessi individuali in capo a tutti i consorziati.

In secondo luogo, il primo giudice non avrebbe adeguatamente considerato la particolare composizione e le specifiche competenze istituzionali del Consorzio previste e attribuite direttamente dalla legge.

Infine, ha contestato la qualificazione del Consorzio in termini di interventore volontario nel procedimento amministrativo, essendo stata invece la stessa provincia di Alessandria a richiedere la partecipazione del Consorzio in veste di soggetto competente in materia di rigenerazione di oli minerali usati.

5.2. – Con il secondo motivo di appello (pag. 12-14), ha impugnato il capo di sentenza con cui il primo giudice ha dichiarato il difetto di interesse ad agire.

In particolare, ha contestato la tesi del T.a.r. secondo cui l’interesse consortile sarebbe limitato soltanto alla corretta erogazione del contributo alla rigenerazione, rispetto al quale il provvedimento gravato non è fonte di diretti obblighi conformativi a carico del Consorzio, dal momento che quest’ultimo sarebbe invece istituzionalmente incaricato di garantire che l’intera filiera assicuri la priorità alla rigenerazione, come prescritto tra l’altro dall’art. 216-bis, cod. ambiente.

Pertanto, ha contestato la sussistenza di una cesura tra il profilo autorizzatorio a monte e quello dell’erogazione del contributo a valle, sussistendo un oggettivo interesse del Consorzio a censurare l’adozione di autorizzazioni che illegittimamente assegnino asserite “capacità di rigenerazione” a impianti tecnicamente inadeguati, condizionando negativamente l’intero ciclo di gestione degli oli usati, poiché questi verrebbero distolti dal legittimo e dovuto trattamento presso gli impianti di rigenerazione idonei.

5.3. – Infine, ha riproposto i motivi di primo grado non esaminati (pag. 14-38 dell’appello).

6. – Con apposita memoria e contestuale appello incidentale, la Grassano s.p.a. ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità dell'appello per mancata impugnazione del capo di sentenza relativo al difetto di legittimazione ed interesse ad agire (pag. 8-11 dell'appello incidentale), evidenziando come la stessa parte appellante abbia confermato che l'interesse azionato dal Consorzio non è omogeneo a tutti i consorziati, con conseguente sussistenza di una situazione conflittuale.

6.1. – Inoltre, con un primo motivo (pag. 11-14 dell'appello incidentale) ha impugnato la sentenza nella parte in cui ha escluso che il difetto di legittimazione e di interesse ad agire possa fondarsi sulla natura giuridica di diritto privato del Consorzio, ribadendo che nessuna norma attribuisce a tale ente funzioni di consulenza o di controllo in relazione al rilascio di autorizzazioni ambientali, né compiti di vigilanza, di verifica o di valutazione preventiva rispetto alle procedure autorizzative delle aziende aderenti, né funzioni o servizi pubblici, ma piuttosto un ruolo di organizzazione, gestione e coordinamento delle attività di filiera a valle dell'assenso alla realizzazione e alla gestione dei relativi impianti.

6.2. – Con un secondo motivo (pag. 14-15 dell'appello incidentale) ha impugnato la sentenza nella parte in cui ha escluso che il difetto di legittimazione e di interesse ad agire possa fondarsi sulla natura dell'atto impugnato, trattandosi di rinnovo della precedente AIA e non di nuova autorizzazione.

In particolare, ha dedotto che il primo giudice avrebbe omissso di considerare che il rinnovo dell'AIA non avrebbe comportato una modifica del ciclo produttivo, già in precedenza valutato in sede di rilascio dell'AIA, per cui l'appellante non potrebbe trarre alcun vantaggio dall'ipotetico accoglimento del ricorso.

6.3. – Infine, ha riproposto le eccezioni assorbite e non esaminate in primo grado (pag. 15-17 dell'appello incidentale), con particolare riguardo all'eccezione di inammissibilità delle censure rivolte contro valutazioni tecnico-discrezionali di competenza dell'amministrazione.

7. – Con apposita memoria si è costituita anche l'Agenzia regionale per la protezione ambientale del Piemonte, chiedendo il rigetto dell'appello, nonché la Provincia [REDACTED] che parimenti ha chiesto il rigetto dell'appello, riproponendo le eccezioni non esaminate in primo grado.

8. – All'udienza pubblica dell'11 dicembre 2025, la causa è stata trattenuta per la decisione.

DIRITTO

1. – L'appello principale è fondato e, specularmente, quello incidentale infondato.

2. – Con il ricorso di primo grado, il Consorzio ha impugnato il rinnovo dell'AIA rilasciata in favore della [REDACTED] ritenendo tale autorizzazione illegittima in relazione alla qualificazione del processo di rigenerazione degli oli usati come conforme alle BREF, anche nella parte in cui si prevede una combinazione di diverse tecnologie previste dal medesimo documento, senza una previa sperimentazione (nello specifico, si contesta l'asserita idoneità della tecnologia dell'Alkali treatment nella fase di finissaggio del processo di rigenerazione).

In particolare, ha dedotto una serie di censure tecniche sul processo di trattamento dell'olio usato (cfr. punto 36 del ricorso di primo grado), lamentando sostanzialmente l'eliminazione nell'AIA 2022 della fase di sperimentazione già prevista dalla precedente AIA 2017, con la conseguenza per cui il Consorzio non sarebbe nelle "condizioni di esercitare né i compiti di vigilanza" e "né quelli concernenti la «sperimentazione e la realizzazione di nuovi processi di trattamento e di impiego alternativi» (art. 236, c. 12, lett. f, TUA)" (punto 37 del ricorso di primo grado).

3. – La dichiarazione di inammissibilità del ricorso di primo grado si fonda su due assunti: a) non sussiste una omogeneità tra gli interessi di tutti i consorziati al Consorzio, sulla base dei criteri fissati dalla giurisprudenza in materia di legittimazione degli enti collettivi; b) l'autorizzazione impugnata non avrebbe alcun effetto lesivo immediato nei confronti del Consorzio.

4. – Tali assunti sono infondati alla luce della normativa di riferimento.

5. – Il Consorzio nazionale per la gestione, raccolta e trattamento degli oli minerali usati è stato istituito dall'art. 4 del d.P.R. 23 agosto 1982, n. 691, ed è oggi espressamente riconosciuto dall'art. 236, rubricato "Consorzio nazionale per la gestione, raccolta e trattamento degli oli minerali usati" del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (cod. ambiente), che lo qualifica come ente avente "personalità giuridica di diritto privato senza scopo di lucro" (comma 2).

Inoltre, si prevede che il Consorzio adegui il proprio statuto allo schema tipo approvato con apposito decreto ministeriale (comma 2), la cui entrata in vigore determina l'obbligo di conferimento degli oli minerali usati da parte di chiunque li detenga, mediante consegna diretta al Consorzio oppure a soggetti incaricati o autorizzati dallo stesso ad esercitare le attività di gestione di tali rifiuti (comma 15).

Al fine di razionalizzare e organizzare la gestione degli oli minerali usati, il medesimo art. 236 prevede l'adesione obbligatoria al Consorzio (comma 1), con obbligo di versamento dei relativi contributi (comma 8), da parte di quattro categorie di imprese (comma 4):

- a) le imprese che producono, importano o mettono in commercio oli base vergini;
- b) le imprese che producono oli base mediante un processo di rigenerazione;
- c) le imprese che effettuano il recupero e la raccolta degli oli usati;
- d) le imprese che effettuano la sostituzione e la vendita degli oli lubrificanti.

Il medesimo art. 236, inoltre, stabilisce i compiti (comma 12) che la legge assegna al Consorzio, tra cui:

- a) promuovere la sensibilizzazione dell'opinione pubblica sulle tematiche della raccolta;
- b) assicurare ed incentivare la raccolta degli oli usati ritirandoli dai detentori e dalle imprese autorizzate;
- c) espletare direttamente l'attività di raccolta degli oli usati dai detentori che ne facciano richiesta nelle aree in cui la raccolta risulti difficoltosa o economicamente svantaggiosa;
- d) selezionare gli oli usati raccolti ai fini della loro corretta eliminazione tramite rigenerazione, combustione o smaltimento.
- e) cedere gli oli usati raccolti:
 - e1) in via prioritaria, alla rigenerazione tesa alla produzione di oli base;
 - e2) in caso ostino effettivi vincoli di carattere tecnico economico e organizzativo, alla combustione o incenerimento;
 - e3) in difetto dei requisiti per l'avvio agli usi di cui ai numeri precedenti, allo smaltimento tramite incenerimento o deposito permanente;
- f) perseguire ed incentivare lo studio, la sperimentazione e la realizzazione di nuovi processi di trattamento e di impiego alternativi;
- g) operare nel rispetto dei principi di concorrenza, di libera circolazione dei beni, di economicità della gestione, nonché della tutela della salute e dell'ambiente da ogni inquinamento dell'aria, delle acque e del suolo.

5.1. – Pertanto, i compiti del Consorzio consistono principalmente nella raccolta, selezione e cessione degli oli usati, ai fini della loro corretta eliminazione tramite rigenerazione, combustione o smaltimento, secondo un criterio di gerarchia.

Allo stesso tempo, il Consorzio è tenuto a perseguire ed incentivare lo studio, la sperimentazione e la realizzazione di nuovi processi di trattamento e di impiego alternativi degli oli usati, operando sempre nel rispetto dei principi di concorrenza, di libera circolazione dei beni, di economicità della gestione, nonché della tutela della salute e dell'ambiente da ogni inquinamento dell'aria, delle acque e del suolo.

5.2. – Ciò posto, carattere centrale assume la nozione di “rigenerazione degli oli usati” (art. 183, comma 1, lett. v) cod. ambiente), quale particolare forma di “riciclaggio” (art. 183, comma 1, lett. u) cod. ambiente), che costituisce la relativa modalità di gestione avente carattere prioritario, in quanto rappresenta la “migliore opzione ambientale” (art. 179, comma 2, cod. ambiente).

A tal riguardo, infatti, va ribadito che la disciplina ambientale in materia di gestione dei rifiuti (Parte IV, titolo I, cod. ambiente), conformemente al principio generale di gerarchia nella gestione degli stessi (art. 179, cod. ambiente), stabilisce uno specifico criterio di gerarchia anche nella gestione degli oli usati (art. 216-bis, cod. ambiente).

In particolare, l’art. 216-bis (Oli usati) stabilisce che gli oli usati devono essere gestiti:

- a) in via prioritaria, tramite “rigenerazione” tesa alla produzione di basi lubrificanti;
- b) in via sussidiaria, tramite “combustione”, qualora la rigenerazione sia tecnicamente non fattibile ed economicamente impraticabile;
- c) in via residuale, tramite “smaltimento”, qualora le precedenti modalità non siano tecnicamente praticabili a causa della composizione degli oli usati.

5.3. – In tale contesto normativo, va evidenziato che l’autorizzazione rilasciata ad una impresa per la produzione di oli base mediante un processo di rigenerazione (art. 236, comma 4, cod. ambiente), comporta due conseguenze principali nei confronti del Consorzio appellante:

- a) l’obbligo del Consorzio di “cedere gli oli usati rigenerabili raccolti alle imprese di rigenerazione che ne facciano richiesta in ragione del rapporto fra quantità raccolte e richieste, delle capacità produttive degli impianti previste dalle relative autorizzazioni e, per gli impianti già in funzione, della pregressa produzione di basi lubrificanti rigenerate di qualità idonea per il consumo” (art. 236, comma 12, lett. l-bis), cod. ambiente);
- b) l’obbligo del Consorzio di “corrispondere alle imprese di rigenerazione un corrispettivo a fronte del trattamento determinato in funzione della situazione corrente del mercato delle basi lubrificanti rigenerate, dei costi di raffinazione e del prezzo ricavabile dall’avvio degli oli usati al riutilizzo tramite combustione; tale corrispettivo sarà erogato con riferimento alla quantità di base lubrificante ottenuta per tonnellata di olio usato, di qualità idonea per il consumo ed effettivamente ricavata dal processo di rigenerazione degli oli usati ceduti dal consorzio all’impresa stessa” (art. 236, comma 12, lett. l-ter), cod. ambiente).

6. – Orbene, alla luce della suddetta normativa, deve ritenersi sussistente sia la legittimazione che l’interesse ad agire del Consorzio con riguardo all’impugnazione di un provvedimento che autorizzi la società resistente ad espletare un’attività di rigenerazione di oli usati secondo un processo ritenuto illegittimo dal Consorzio stesso perché non conforme alle BREF e privo di sperimentazione.

6.1. – Con specifico riferimento alla legittimazione ad agire (primo motivo di appello principale), il T.a.r. ha escluso la legittimazione del consorzio facendo applicazione dei criteri giurisprudenziali in materia di legittimazione degli enti collettivi ad impugnare dinanzi al giudice amministrativo i provvedimenti che si ritengano lesivi degli interessi diffusi della collettività della quale i primi si configurano come enti esponenziali.

Come è noto, si tratta di interessi riferibili ad una collettività o a una categoria più o meno ampia di soggetti (fruitori dell’ambiente, consumatori, utenti, etc.) o in generale a una formazione sociale, senza alcuna differenziazione tra i singoli che quella collettività o categoria compongono, e ciò in ragione del carattere sociale e non esclusivo del godimento o dell’utilità che dal bene materiale o immateriale, a quell’interesse correlato, i singoli possono trarre.

A ben vedere, però, si tratta di una fattispecie non pertinente al caso in esame.

Come emerge chiaramente dal quadro normativo di riferimento, il Consorzio appellante è stato istituito dalla legge per il perseguimento di determinate finalità di interesse generale mediante

l'attribuzione di specifici compiti.

La legge, quindi, riconosce in capo al Consorzio situazioni giuridiche soggettive proprie relative al complessivo trattamento di specifiche tipologie di beni (oli usati), certamente tutelabili in giudizio ove risultino lese da atti o provvedimenti illegittimi, non rilevando, in senso contrario, né la natura giuridica privata del Consorzio, profilo eccentrico rispetto alla legittimazione ad agire, né l'ordinaria e generale competenza delle Amministrazioni preposte alla tutela della salute e dell'ambiente.

In altri termini, non viene qui in rilievo il fenomeno della c.d. collettivizzazione dell'interesse diffuso a mezzo della sua entificazione in associazioni spontanee, bensì si tratta di un ente giuridico istituito direttamente dalla legge per una corretta gestione dei rifiuti (oli usati), il quale intende (recte, deve) far valere un proprio interesse al corretto espletamento dei propri compiti istituzionali (art. 236, comma 12, cod. ambiente).

Il richiamo da parte del primo giudice ad un orientamento giurisprudenziale evidentemente non pertinente al caso di specie, alla luce del chiaro dettato legislativo per come sopra sinteticamente esposto, unitamente all'omesso esame della totalità dei motivi di ricorso, deve ritenersi idoneo a configurare una fattispecie di nullità della sentenza ai sensi dell'art. 105 c.p.a., come interpretato dall'Adunanza plenaria 20 novembre 2024, n. 16, secondo cui "l'art. 105, comma 1, c.p.a., nella parte in cui prevede che il Consiglio di Stato rimette la causa al giudice di primo grado se dichiara la nullità della sentenza, si applica anche quando la sentenza appellata abbia dichiarato inammissibile il ricorso di primo grado, errando palesemente nell'escludere la legittimazione o l'interesse del ricorrente".

6.2. – A ciò va aggiunto che, nel caso in esame, deve ritenersi sussistente anche l'interesse ad agire del Consorzio (secondo motivo di appello).

6.2.1. – Come già evidenziato, infatti, l'autorizzazione rilasciata ad una impresa per la produzione di oli base mediante un processo di rigenerazione (art. 236, comma 4, cod. ambiente), comporta due conseguenze principali nei confronti del Consorzio appellante:

a) l'obbligo del Consorzio di "cedere gli oli usati rigenerabili raccolti alle imprese di rigenerazione", in ragione, tra le altre cose, delle "capacità produttive degli impianti previste dalle relative autorizzazioni" (art. 236, comma 12, lett. l-bis, cod. ambiente);

b) l'obbligo del Consorzio di "corrispondere alle imprese di rigenerazione un corrispettivo" (art. 236, comma 12, lett. l-ter, cod. ambiente).

Alla luce di tali disposizioni normative, deve ritenersi sussistente l'interesse ad agire del Consorzio il quale, a fronte di una autorizzazione illegittima, sarebbe comunque obbligato ad adempiere alle suddette prescrizioni, per cui deve ritenersi sussistente l'interesse a contestare gli eventuali vizi connessi al rilascio di una autorizzazione alla produzione di oli base mediante un processo di rigenerazione.

6.2.2. – Ne consegue, inoltre, l'irrilevanza della dedotta situazione di conflittualità con i soggetti consorziati (con conseguente infondatezza della relativa eccezione di inammissibilità dell'appello principale), dal momento che, con l'azione in esame, il Consorzio persegue la tutela di un proprio fine istituzionale, rispetto al quale la prospettata "conflittualità" con i soggetti consorziati attiene al piano delle mere conseguenze fattuali e contingenti, non già al piano della astratta ammissibilità dell'azione dal punto di vista giuridico.

6.2.3. – In senso contrario, infine, non vale argomentare che nella specie non vi sarebbe un interesse ad agire in ragione della natura dell'atto impugnato, trattandosi di rinnovo della precedente AIA (e non di nuova autorizzazione) che non avrebbe comportato una modifica del ciclo produttivo, già in precedenza valutato in sede di rilascio dell'AIA.

Tale considerazione, infatti, attiene già al merito della controversia, il cui oggetto è rappresentato

proprio dallo stabilire se l'impiego della tecnologia dell'Alkali treatment nella fase di finissaggio del processo di rigenerazione abbia sostanzialmente alterato il processo di rigenerazione degli oli usati, pacificamente ritenuto tale nella precedente autorizzazione.

In particolare, il Consorzio ha impugnato il rinnovo dell'AIA ritenendo tale autorizzazione illegittima in relazione alla qualificazione del processo di rigenerazione degli oli usati come conforme alle BREF, anche nella parte in cui si prevede una combinazione di diverse tecnologie previste dal medesimo documento, senza una previa sperimentazione (nello specifico, si contesta l'asserita idoneità della tecnologia dell'Alkali treatment nella fase di finissaggio del processo di rigenerazione).

7. – In conclusione, quindi, per le ragioni sopra sinteticamente espresse l'appello principale deve essere accolto, quello incidentale respinto e, previo annullamento della sentenza impugnata per quanto di interesse dell'appellante, deve disporsi la rimessione della causa al primo giudice ai sensi dell'art. 105 c.p.a.

8. – Le spese di lite per il doppio grado di giudizio possono essere compensate in ragione della novità e complessità della questione.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sugli appelli principale e incidentale, come in epigrafe proposti, così dispone:

a) accoglie l'appello principale e per l'effetto:

i - annulla la sentenza impugnata ai sensi di cui in motivazione;

ii - dispone la rimessione della causa al primo giudice ai sensi dell'art. 105 c.p.a.;

b) respinge l'appello incidentale;

c) compensa le spese del doppio grado di lite.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 11 dicembre 2025 con l'intervento dei magistrati: