



REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

N. 02748/2015REG.PROV.COLL.

N. 08748/2014 REG.RIC.

La Paralube Holding GmbH, società attiva a livello europeo nel settore della rigenerazione degli oli usati, chiede la riforma della sentenza, in epigrafe indicata, di reiezione del ricorso proposto avverso i provvedimenti con i quali il Ministero dell'ambiente, prima, e la Regione Lombardia, poi, hanno sollevato obiezioni circa l'ammissione della ricorrente alla spedizione transfrontaliera dell'olio usato verso i suoi stabilimenti ubicati in Germania, in ragione del principio di minima movimentazione dei rifiuti pericolosi, tra i quali l'allegato D al decreto legislativo 5 febbraio 1997 n. 22 (Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio) iscrive gli oli esausti.

I) L'appellante espone di aver avviato nel 2011 le procedure per essere ammessa alla ripartizione dell'olio usato raccolto in Italia dal Consorzio obbligatorio degli oli usati; di aver stipulato con il predetto Consorzio nel 2012 un contratto per la fornitura nel 2013 di un quantitativo di olio usato pari ad oltre 12.000 tonnellate da trattare tramite rigenerazione per la produzione di olio base; che il Consorzio ha avviato con le Regioni Lombardia, Lazio e Campania le procedure di spedizione in Germania dell'olio assegnatole; che il Ministero dell'Ambiente, a seguito di una richiesta di chiarimenti della Regione Lombardia in ordine all'interpretazione dell'art. 216-bis, del decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152 ("Norme in materia ambientale": c.d. codice dell'ambiente, d'ora in avanti codice), ha diramato il 26 marzo 2013 una circolare sulle

“modalità di rispetto degli obblighi di gestione degli oli usati”, nella quale si precisava che la rigenerazione deve avvenire nel “rispetto dei principi di libera concorrenza, ma anche dei principi di efficacia, efficienza, economicità e di garanzia della tutela della salute e dell’ambiente da ogni inquinamento dell’aria...nonché della gerarchia dei rifiuti e della cosiddetta migliore opzione ambientale”, e si rilevava che “nel caso in cui sia stata presentata la notifica di una spedizione di oli usati verso un impianto di rigenerazione che comporti lunghi percorrenze, vi possono essere circostanze che...possono far sì che rigenerazione possa addirittura non costituire la migliore opzione ambientale rispetto ad altre forme di gestione degli oli usati”, in tal caso dovendo l’Autorità italiana, in base alla lettera a) dell’art. 12, c.1 del Regolamento 1013/2006/CE, sollevare obiezioni alla spedizione.

In applicazione di tale circolare la Regione Lombardia ha sollevato alcune obiezioni, ai sensi dell’art. 12 del citato Regolamento CE, alla procedura di notifica avviata dal Consorzio, in ragione del principio di minima movimentazione dei rifiuti pericolosi, evidenziando, con nota del 10 ottobre 2013, che presso l’impianto della società Viscolube s.r.l. di Pieve di Fissariga, in provincia di Lodi, dove il quantitativo di rifiuto oggetto della notifica è attualmente stoccato, esiste la disponibilità al recupero tramite rigenerazione degli oli assegnati alla ricorrente. La Regione ha, in conclusione, evidenziato che la scelta della Puralube non assicurerebbe il miglior risultato ambientale complessivo per motivi sia di distanza geografica, sia di ordine giuridico, in quanto la normativa ambientale tedesca non assicurerebbe per gli oli minerari usati il rispetto della gerarchia dei rifiuti, che prevede la priorità del recupero di materia sul recupero di energia.

II) La circolare ministeriale e il provvedimento regionale sopra ricordati sono stati impugnati da Paralube davanti al Tribunale amministrativo del Lazio che, con la sentenza in esame, ha respinto il ricorso dopo averne dichiarato l’inammissibilità per la parte relativa alla circolare, in quanto meramente interpretativa dell’art. 12 del Regolamento CE n. 1013/2006 e della disciplina nazionale in relazione alla materia delle spedizioni transazionali degli oli usati

III) Al fine dell’esame dell’appello giova ricordare il quadro normativo nel quale si iscrive la vicenda.

L’art. 216 bis del codice dispone che:

«1. Fatti salvi gli obblighi riguardanti la gestione dei rifiuti pericolosi, gli oli usati sono gestiti in base alla classificazione attribuita ad essi ai sensi e per gli effetti dell’articolo 184, nel rispetto delle disposizioni della parte IV del presente decreto e, in particolare, secondo l’ordine di priorità di cui all’articolo 179, comma 1».

L'obbligo del rispetto dell'ordine di priorità definito dall'art. 179, comma 1, al fine di assicurare il miglior risultato ambientale complessivo è ribadito al comma 2 e al comma 3 del medesimo art. 216-bis per quanto riguarda il deposito temporaneo, la raccolta, il trasporto e la gestione degli oli usati; in particolare, il comma 3 dispone che:

«Gli oli usati devono essere gestiti:

- a) in via prioritaria, tramite rigenerazione tesa alla produzione di basi lubrificanti;
- b) in via sussidiaria e, comunque, nel rispetto dell'ordine di priorità di cui all'articolo 179, comma 1, qualora la rigenerazione sia tecnicamente non fattibile ed economicamente impraticabile, tramite combustione, nel rispetto delle disposizioni di cui al titolo III-bis della parte II del presente decreto e al decreto legislativo 11 maggio 2005, n. 133;
- c) in via residuale, qualora le modalità di trattamento di cui alle precedenti lettere a) e b) non siano tecnicamente praticabili a causa della composizione degli oli usati, tramite operazioni di smaltimento di cui all'Allegato B della parte IV del presente decreto».

L'ordine di priorità stabilito dall'art. 179 del codice per la gestione dei rifiuti, in conformità alla direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti, che ha abrogato e sostituito la direttiva 2006/12 CE, prevede:

- «a) prevenzione;
- b) preparazione per il riutilizzo;
- c) riciclaggio;
- d) recupero di altro tipo, per esempio il recupero di energia;
- e) smaltimento.

La rigenerazione (che costituisce un'operazione di riciclaggio, ai sensi dell'art. 183, comma 1, lettera u) del codice) rappresenta quindi, in quanto operazione di recupero di materia, l'opzione prioritaria per la gestione, la raccolta e il trasporto degli oli usati. Tale scelta del legislatore è ulteriormente specificata, per quanto qui interessa, dal comma 4 dell'art. 216-bis, a norma del quale «Al fine di dare priorità alla rigenerazione degli oli usati, le spedizioni transfrontaliere di oli usati dal territorio italiano verso impianti di incenerimento e co-incenerimento collocati al di fuori del territorio nazionale, sono escluse nella misura in cui ricorrano le condizioni di cui agli

articoli 11 e 12 del regolamento (CE) n. 1013/2006. Si applicano i principi di cui agli articoli 177 e 178, nonché il principio di prossimità»

Il successivo comma 5 rafforza la disposizione, nel senso che «Le spedizioni transfrontaliere di oli usati dal territorio italiano verso impianti di rigenerazione collocati al di fuori del territorio nazionale sono valutate ai sensi del regolamento (CE) n. 1013/2006 e, in particolare, dell'articolo 12 del predetto regolamento.»

Quest'ultima norma prevede che «In caso di notifica riguardante una spedizione prevista di rifiuti destinati al recupero, le autorità competenti di destinazione e spedizione possono, entro 30 giorni dalla data di trasmissione della conferma di ricevimento da parte dell'autorità competente di destinazione a norma dell'articolo 8, sollevare obiezioni motivate, fondate su uno o più dei motivi seguenti e conformemente al trattato:

- a) la spedizione o il recupero previsto non è conforme alla direttiva 2006/12/CE e, in particolare, agli articoli 3, 4, 7 e 10 della stessa; o
- b) la spedizione o il recupero previsto non è conforme alla legislazione nazionale relativa alla protezione dell'ambiente, all'ordine pubblico, alla sicurezza pubblica o alla tutela della salute pubblica per quanto riguarda le azioni nel paese che solleva obiezioni; o
- c) la spedizione o il recupero previsto non è conforme alla legislazione nazionale del paese di spedizione relativa al recupero dei rifiuti, anche quando la spedizione prevista riguarda rifiuti destinati al recupero in un impianto avente norme di trattamento meno severe, per tali particolari rifiuti, rispetto a quelle stabilite nel paese di spedizione, tenendo conto dell'esigenza di assicurare il corretto funzionamento del mercato interno».

La circolare ministeriale del 26 marzo 2013, con la quale, con funzione di mero ausilio per gli uffici chiamati ad applicare le norme di settore, si chiarisce che, per assicurare il rispetto dell'ambiente e della salute, deve essere garantita l'osservanza dei criteri di priorità di cui all'art. 179, comma 1 del codice, e che in caso «di spedizione [...] verso un impianto di rigenerazione che comporti lunghi percorrenze, in presenza di circostanze che...possono far sì che la rigenerazione possa addirittura non costituire la migliore opzione ambientale rispetto ad altre forme di gestione degli oli usati», sottolinea, quindi, quanto già contenuto nel portato legislativo, anche nella parte in cui precisa che, ai sensi dell'art. 12, lett. i) del regolamento, il mancato rispetto delle migliori tecniche disponibili in materia di gestione degli oli usati da parte dell'impianto che riceve tali rifiuti costituisce un motivo di per sé sufficiente per opporsi alla spedizione transfrontaliera..

Il diniego regionale dell'autorizzazione al trasporto, a sua volta, è motivato da tre ordini di ragioni: la notevole distanza, valutabile tra i 900 e i 1000 Km, del tragitto che gli oli dovrebbero percorrere fino agli stabilimenti della società Paralube, situati in Germania, in comparazione a quella, pari a zero, qualora il rifiuto venisse recuperato tramite rigenerazione presso il medesimo impianto Viscolube s.r.l.; il coefficiente di recupero degli oli, del 62,5% per Paralube, e del 67% per Viscolube, e la considerazione che il sistema normativo tedesco non prevede una gerarchia di trattamento degli oli minerali usati analoga a quella italiana, che privilegia il recupero di materia, attraverso la rigenerazione, sul recupero di energia, mediante la combustione.

La sentenza impugnata ha ritenuto la legittimità del diniego, valorizzandone, in sostanza, la conformità all'obbligo di scegliere la soluzione gestionale che consenta di raggiungere il miglior risultato ambientale complessivo.

IV) Alla luce della disciplina normativa e dei dati così riassunti le censure svolte con l'appello si dimostrano infondate.

1) L'intervento in giudizio di Viscolube, società richiamata nel provvedimento regionale impugnato e destinataria degli effetti favorevoli dello stesso, è, contrariamente a quanto pretende il primo motivo, controinteressata al ricorso: in tal senso la sentenza impugnata, che ne ha ravvisato la legittimazione, merita conferma.

La medesima società ha veste per resistere all'appello, rivolto avverso la sentenza per essa favorevole, in quanto legittima la scelta per la rigenerazione nei suoi impianti.

2) Nessun interesse sostiene la successiva censura, relativa all'impugnabilità della circolare ministeriale, che il Tribunale amministrativo ha escluso in ragione della sua portata interpretativa del dato normativo.

La sentenza impugnata ha infatti comunque esaminato le censure svolte nel ricorso, riferendole al provvedimento regionale applicativo, e le ha respinte. L'interesse della ricorrente si concentra, quindi, nella contestazione, ritenuta infondata dal primo giudice, delle ragioni del diniego.

3) L'affermazione secondo la quale anche nel sistema normativo tedesco la rigenerazione prevale rispetto ad altri metodi di smaltimento degli oli usati, e la considerazione che la domanda avanzata alla Regione mirava ad ottenere l'autorizzazione per olio destinato unicamente alla rigenerazione, non valgono, di per sé, ad inficiare la legittimità del provvedimento negativo. Come rileva la difesa regionale, la valutazione di compatibilità con l'ordinamento deve essere effettuata ex ante, alla luce del pericolo potenziale derivante dalla gestione dei rifiuti, e non in base alle intenzioni dichiarate dall'interessato; inoltre, il diniego è motivato anche sulla

maggiore percentuale di capacità di rigenerazione da parte di Viscolube e sulla considerazione della distanza tra luogo di produzione e luogo di trattamento del rifiuto pericoloso, elementi, questi, certamente rilevanti al fine della valutazione complessiva e della ricerca della miglior opzione possibile.

A proposito della comparazione tra i sistemi di gestione dei rifiuti vigenti, rispettivamente, in Italia e in Germania, non è fuor di luogo ricordare la procedura di infrazione che, come si evince dalla risposta del Ministro dell'ambiente del 7 novembre 2014 ad una interrogazione parlamentare, nel testo depositato in atti dalla società controinteressata, la Commissione europea ha avviato il 20 febbraio 2014 nei confronti della Repubblica federale tedesca per il mancato rispetto dall'ordine gerarchico stabilito dall'art. 4 della direttiva 2008/98/CE. Il provvedimento regionale, pertanto, è giustificato anche nella parte in cui si basa sulla mancata piena conformità alla direttiva 2008/98/CE, sostitutiva della direttiva 2006/12/CE e quindi sulle ragioni ostative previste, in particolare, al comma 1, punti a) e j) dell'art. 12 del regolamento n. 1013/2006.

4) Sostiene l'appellante il contrasto tra la preferenza così accordata dalla Regione per l'impianto nazionale e la normativa comunitaria, in particolare con la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti, il cui art. 16 comma 3 precisa che i principi di autosufficienza e prossimità si applicano solo alle procedure di smaltimento dei rifiuti e di recupero dei rifiuti urbani indifferenziati provenienti dalla raccolta domestica. Il principio di prossimità non potrebbe quindi trovare applicazione per la rigenerazione degli olii usati, che esula dalla definizione di smaltimento e che tratta rifiuti pericolosi.

La tesi non convince.

La stessa direttiva appena citata, nello stabilire, all'art. 4 la gerarchia dei rifiuti, dopo aver specificato l'ordine di priorità nella gestione, prevede che gli Stati membri tengano conto dei «principi generali in materia di protezione dell'ambiente di precauzione e di sostenibilità...nonché degli impatti complessivi sociali, economici, sanitari e ambientali».

A sminuire la portata preminente della tutela ambientale non può valere, contrariamente a quanto pretende l'appellante, la sentenza della Corte di giustizia UE, sez. V, 12 dicembre 2013, n. 292, la quale, con diretto riferimento al principio di libera circolazione delle merci in ambito comunitario, afferma che, ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, del regolamento n. 1013/2006, le spedizioni tra Stati membri di rifiuti destinati al recupero diversi dai rifiuti urbani non differenziati possono “dar luogo a una obiezione da parte delle autorità nazionali competenti unicamente caso per caso, sulla base di motivi precisi che devono riguardare una spedizione determinata, relativi, ad esempio, a insufficienze o rischi legati alla spedizione di per sé, al recupero

previsto, all'impianto di destinazione o alle persone che devono partecipare alle diverse operazioni”.

La Corte di giustizia conclude nel senso che “dall’esame delle disposizioni del regolamento n. 1013/2006 applicabili alle spedizioni tra Stati membri di rifiuti destinati al recupero diversi dai rifiuti urbani non differenziati risulta, quindi, che tale regolamento non prevede la facoltà, per un'autorità nazionale, di adottare una misura di portata generale che abbia l'effetto di vietare in tutto o in parte la spedizione di rifiuti verso altri Stati membri ai fini del trattamento”.

Pertanto, “le disposizioni del regolamento n. 1013/2006, in combinato disposto con l'articolo 16 della direttiva 2008/98, devono essere interpretate nel senso che” non consentono a un ente locale di imporre all'impresa incaricata della raccolta dei rifiuti sul suo territorio l'obbligo di trasportare i rifiuti diversi da quelli urbani non differenziati “prodotti sul suo territorio all'impianto di trattamento appropriato più vicino, stabilito nello stesso Stato membro di tale ente, se tali rifiuti sono destinati al recupero, qualora i produttori di detti rifiuti siano obbligati a consegnare i rifiuti a detta impresa o a consegnarli direttamente a detto impianto”.

Secondo l’appellante, quindi, il principio di prossimità sarebbe applicabile solo ai rifiuti urbani non differenziati e ai rifiuti diversi da questi non destinati al recupero: il diniego impugnato, pertanto, siccome relativo a rifiuti pericolosi destinati al riciclaggio configgerebbe con le norme comunitarie.

La censura è infondata.

La Corte di giustizia, nella sentenza citata, rileva infatti la non conformità degli atti generali dell’ente locale, che, in applicazione del principio della prossimità, esprimano una preferenza generalizzata e indifferenziata per impianti situati nel proprio territorio, perciò in violazione della tutela della concorrenza in ambito comunitario, tutela che costituisce il *thema decidendum* della questione sottoposta.

Il diniego impugnato, invece, non è motivato su siffatte ragioni, né con riguardo all’ambito di applicazione, né con riguardo all’interesse pubblico che intende tutelare: sotto il primo profilo, il provvedimento regionale attiene alla specifica e particolare fattispecie esaminata, nella quale il divario molto rilevante tra le distanze, insieme alla considerazione dell’attuale posizionamento del rifiuto pericoloso, assume rilievo prevalente al fine di reperire la migliore opzione complessiva: ragioni, perciò, diverse da quelle funzionali alla libertà di circolazione e alla tutela della concorrenza, e del tutto estranee all’applicazione automatica del suddetto principio della prossimità.

Del pari, la circolare ministeriale impugnata in primo grado, anche a volerne ritenere ammissibile l’esame, non dispone quella preferenza generalizzata e immotivata che si

porrebbe in contrasto con le disposizioni comunitarie a tutela della libera circolazione delle merci, ma si limita ad evidenziare che, nel rispetto dei principi di libera concorrenza, le ragioni di tutela dell'ambiente possono e devono essere tenute in considerazione nell'autorizzare spedizioni di lunga percorrenza, anche alla luce del quadro normativo che regola il settore, ispirato, appunto, al criterio del miglior risultato ambientale complessivo.

Al riguardo, come sottolinea la sentenza impugnata, vale ricordare che, ai sensi dell'art. 13 della direttiva 2008/98/CE (recepito dall'art. 177, comma 4, del codice) è obbligo degli Stati membri adottare «le misure necessarie per garantire che la gestione dei rifiuti sia effettuata senza danneggiare la salute umana, senza recare pregiudizio all'ambiente, in particolare: a) senza creare rischi per l'acqua, l'aria, il suolo, la flora o la fauna; b) senza causare inconvenienti da rumori od odori e c) senza danneggiare il paesaggio o i siti di particolare interesse».

Lo stesso regolamento CE 1013/2006, del resto, conferma la necessità della tutela dell'ambiente, laddove, all'ottavo considerando, sottolinea che «le spedizioni di rifiuti pericolosi devono essere ridotte al minimo compatibile con una gestione efficiente ed ecologicamente corretta di tali rifiuti», richiamando le prescrizioni di cui all'articolo 4, paragrafo 2, lettera d), della convenzione di Basilea del 22 marzo 1989 sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi e del loro smaltimento, recepita in ambito comunitario con la decisione del Consiglio 1° febbraio 1993, n. 98 e ratificata dall'Italia con la legge 18 agosto 1993, n. 340. In base a tali prescrizioni il livello minimo al quale deve essere ridotta la spedizione di rifiuti pericolosi si traduce nella preferenza per il minor tragitto: minima movimentazione, quindi, come declinazione dell'obbligo di adottare l'opzione che permetta di conseguire il miglior risultato ambientale possibile.

Non sussiste, in conclusione, l'infrazione comunitaria pretesa dall'appellante; né, di conseguenza, risulta violato l'art. 216-bis del codice, il cui comma 5 rimanda all'art. 12 del regolamento CE più volte citato.

5) Con riguardo alla parte della motivazione del provvedimento regionale attinente alla percentuali di rigenerazione raggiungibili dalla società appellante e dalla controinteressata, di cui al successivo motivo del gravame, va innanzitutto rilevato che l'appello non contesta, in pratica, la maggior produttività di Viscolube: anche tenendo conto dell'aumento al 64% raggiunto nel 2013, la percentuale è comunque inferiore a quella (pari al 67%) attestata nel provvedimento impugnato, che non è oggetto di specifica censura.

Soprattutto, peraltro, va sottolineato che la considerazione in discorso entra nell'ambito del più generale apprezzamento dell'interesse pubblico, insieme al luogo dove il rifiuto è collocato e alla comparazione del tragitto della spedizione: trattasi di



un insieme di valutazioni che, in quanto attinenti alla migliore tutela dell'ambiente, assumono anch'esse valenza di preminente interesse comunitario, come tali valorizzate dal regolamento più volte citato, il cui art. 12 riconosce, come si è detto, la non conformità alla legislazione nazionale relativa alla protezione dell'ambiente quale legittima causa di obiezione alla spedizione transfrontaliera. A questo proposito, alla luce di quanto costantemente affermato dalla Corte di giustizia nel senso della preminenza del valore della tutela dell'ambiente rispetto al generale principio della circolazione delle merci (per tutte, Corte di giustizia, sentenza 9 luglio 1992, causa C-2/90), significative sono le considerazioni svolte dalla Corte costituzionale nella sentenza 14 luglio 2000, n. 281 che, nell'interpretazione delle norme di principio contenute nel decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, ha ricordato che esigenze imperative attinenti alla protezione dell'ambiente giustificano pienamente misure limitative di tale libertà di circolazione.

Al riguardo, va infine rilevata l'inconferenza delle doglianze svolte con l'appello attinenti all'alta qualità dell'olio ricavato dalla rigenerazione effettuata nell'impianto di Paralube, ovvero della migliore tecnologia ivi applicata, dal momento che la contestazione della Regione concerne non tali aspetti, ma la (in)convenienza del trasporto del rifiuto non trattato, e perciò pericoloso, per le ragioni di tutela dell'ambiente, già esaminate.

V) In conclusione, l'infondatezza delle censure svolte con l'appello, l'ininfluenza delle doglianze attinenti a profili economici e giuridici estranei all'attuale quadro normativo, e l'irrilevanza di altre autorizzazioni rilasciate alla controinteressata (comunque giustificate, secondo la Regione resistente, dal medesimo principio del minor tragitto), conducono alla reiezione del gravame.

L'appello incidentale condizionato proposto dalla società Viscolube, teso a contestare la sentenza nella parte in cui non ha dichiarato inammissibile il ricorso per l'omessa notifica all'effettivo controinteressato, va dichiarato, perciò, inammissibile per carenza di interesse.

Le spese del giudizio seguono, come di regola, la soccombenza e si liquidano in dispositivo.

**P.Q.M.**

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello in epigrafe indicato, lo respinge e, per l'effetto, conferma la sentenza impugnata.

Condanna l'appellante a rifondere alla società controinteressata, alla Regione e al Consorzio resistenti le spese del giudizio, nella misura di 3.000 (tremila) euro, oltre IVA e CPA per ognuno di essi.

Spese compensate nei confronti del Ministero dell'Ambiente, costituitosi con memoria di pura forma.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 12 maggio 2015 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Severini, Presidente

Sergio De Felice, Consigliere

Claudio Contessa, Consigliere

Giulio Castriota Scanderbeg, Consigliere

Roberta Vigotti, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 04/06/2015

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)