

Pubblicato il 21/05/2024

N. 04519/2024REG.PROV.COLL.
N. 05376/2021 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5376 del 2021, proposto dal Ministero della transizione ecologica, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici è domiciliato *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

contro

la società Olpneus s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Massimo Petrucci e Marcello Astolfi, con domicilio digitale come da pec da registri di giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Marcello Astolfi in Roma, via del Tibet n. 41;

nei confronti

della società Pneulife s.c.a r.l., non costituita in giudizio;

e con l'intervento di

opposizione di terzo, ai sensi dell'art. 109, comma 2, c.p.a. (o, in subordine, *ad*

adiuvandum):

della società Ecopneus s.c.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Francesco Fonderico e Enrico Morigi, con domicilio digitale come da pec da registri di giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Enrico Morigi in Roma, via dei Condotti 9;

ad adiuvandum:

della società Ecotyre s.c.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Alessandro Lanzi, Matteo Bozzo e Domenico Gullo, con domicilio digitale come da pec da registri di giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Domenico Gullo in Roma, via dei Due Macelli, n. 66;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (sezione seconda) n. 4121 del 7 aprile 2021, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della società Olpneus s.r.l.;

Visto l'intervento in opposizione di terzo o, in subordine, *ad adiuvandum* della società Ecopneus s.c.p.a.;

Visto l'intervento *ad adiuvandum* della società Ecotyre s.c.r.l.;

Viste le memorie di Olpneus s.r.l. del 5 luglio 2021 e del 15 febbraio 2024;

Vista la memoria di Ecopneus s.c.p.a. del 4 febbraio 2024;

Vista la memoria del Ministero della transizione ecologica del 4 febbraio 2024;

Vista la memoria di Ecotyre s.c.r.l. del 5 febbraio 2024;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 marzo 2024 il consigliere Michele Conforti e uditi per le parti gli avvocati come da verbale.

FATTO e DIRITTO

1. Giunge alla decisione del Consiglio di Stato l'appello proposto dal Ministero della transizione ecologica avverso la sentenza del T.a.r. per il Lazio n. 4121 del 7 aprile 2021.
2. Risulta controversa la legittimità di alcune disposizioni del regolamento emanato con il d.m. n. 182 del 19 novembre 2019, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, n. 93 dell'8 aprile 2020, per disciplinare il recupero degli pneumatici fuori uso (d'ora in avanti anche PFU).
3. Si espongono i fatti rilevanti per la decisione.
 - 3.1. La società Olpneus s.r.l., iscritta alla Camera di Commercio di Caltanissetta, svolge attività di importazione e vendita di nuovi pneumatici, in forma individuale, per circa 3.000 tonnellate l'anno, con 66 dipendenti e un fatturato di €37 milioni per il 2018.
 - 3.2. La società cura raccolta e smaltimento di pneumatici fuori uso (p.f.u.), secondo le suddette percentuali di attività: in Sicilia per il 62,50%, in Calabria per il 14,75%, in Puglia per il 6,92%, in Campania per il 5,32%, in Basilicata per il 5,16%, nel resto dell'Italia al di sotto del 2,00%.
 - 3.3. Con il d.m. n. 182 del 19 novembre 2019 è stato emanato il nuovo regolamento che ha innovato la disciplina di settore, in particolare all'art. 5, nei termini che verranno riportati di seguito, e ha previsto, all'art. 10, il termine dilatorio di sei mesi per consentire agli operatori del settore di adeguarsi a tali innovazioni.
 - 3.4. La società Olpneus s.r.l., ritenendo le nuove norme lesive, ha impugnato, innanzi al T.a.r. per il Lazio, l'articolo 5, commi 2, 4, 5, 6 e 7, e l'articolo 10, comma 2, del regolamento, unitamente agli allegati V, VI, punti 9 e 10, e VII, nella parte in cui hanno imposto l'obbligo di gestione dei p.f.u. sull'intero territorio nazionale per quegli operatori del settore che immettono sul

mercato del ricambio almeno 200 tonnellate di pneumatici l'anno.

Il regolamento prevede alcune sanzioni per chi non dovesse adempiere gli obblighi imposti.

4. Con il ricorso introduttivo del giudizio, la società ha dedotto la violazione dell'art. 228 del d.lgs. n. 152/2006, degli artt. 3 e 9 della legge n. 241/1990, degli artt. 3, 4, 5 e 6 della legge n. 287/1990, degli artt. 3, 41 e 97 della Costituzione, delle Direttive 2000/53/UE e 2008/198/UE, degli articoli 101 e 102 T.F.U.E., nonché alcuni profili di eccesso di potere.

4.1. Si è costituito in giudizio il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, chiedendo il rigetto del ricorso.

5. Con la sentenza n. 4121/2021, il T.a.r. ha accolto il ricorso e ha annullato le disposizioni del regolamento impugnate.

Segnatamente, il T.a.r. ha annullato le norme impugnate dalla ricorrente, ritenendo che esse violino l'art. 228, d.lgs. n. 152/2006, il principio di concorrenza, il principio di libera iniziativa economica, il principio di proporzionalità e, infine, il principio di ragionevolezza.

6. Il Ministero ha impugnato la sentenza di primo grado, formulando tre motivi di appello.

6.1. Si è costituita in giudizio la società Olpneus s.r.l., resistendo all'appello.

6.2. Sono intervenute in giudizio la società Ecopneus s.c.p.a., proponendo opposizione di terzo avverso la sentenza di primo grado o, in subordine, intervento *ad adiuvandum*, e la società Ecotyre s.c.r.l., proponendo intervento *ad adiuvandum*.

6.3. Le parti hanno illustrato le rispettive deduzioni e contrastato quelle delle controparti, mediante il deposito di ulteriori scritti difensivi nel corso del giudizio.

7. All'udienza del 7 marzo 2024, la causa è stata trattenuta in decisione.

8. Può procedersi, dunque, alla trattazione del giudizio, seguendo l'ordine logico delle questioni enucleabile dagli articoli 76, comma 4, c.p.a. e 276, comma 2, c.p.c. ed esaminando, preliminarmente, l'ammissibilità dell'opposizione di terzo proposta da Ecopneus s.c.p.a. (Ad. Plen. n. 4 del 2011 e ribadito da Ad. Plen. n. 10 del 2011 e n. 9 del 2014).

8.1. Con l'opposizione di terzo proposta ai sensi dell'art. 109, comma 2, c.p.a., Ecopneus s.c.p.a. deduce a sostegno della sua legittimazione ad esperire tale rimedio di rivestire la qualifica di controinteressato e di essere titolare di una situazione sostanziale autonoma e confliggente con quella della ricorrente in primo grado.

Segnatamente, l'opponente deduce, in fatto, di essere una *“società consortile per azioni costituita da produttori e importatori di pneumatici ai sensi dell'art. 228 DLgs 152/2006 al fine di adempiere agli obblighi di gestione degli pneumatici fuori uso”* e, in diritto, che, a causa dell'accoglimento della domanda di annullamento della società Olpneus, sarà *“costretta ad intervenire sull'intero territorio nazionale anche a copertura delle posizioni lasciate scoperte dai sistemi individuali, ormai legittimati a poter liberamente scegliere il luogo del proprio intervento, rischia pure di non poter raggiungere, nei territori preferiti dagli individuali, i target di raccolta assegnatile, con le sanzioni conseguenti”*.

Nel merito, la società formula sei motivi di impugnazione della sentenza del T.a.r., concludendo per la reiezione del ricorso di primo grado.

In subordine, la società domanda l'ammissione dell'intervento come intervento *ad adiuvandum* nel giudizio di appello, concludendo per l'accoglimento dell'appello principale.

8.1.1. Con la memoria del 5 luglio 2023, la società appellata Olpneus ha eccepito l'inammissibilità dell'opposizione di terzo proposta in appello dalla società Ecopneus, in quanto quest'ultima non sarebbe titolare di una

situazione giuridica soggettiva lesa dalla pronuncia di primo grado.

8.2. L'eccezione di inammissibilità formulata dalla società Ecopneus è fondata.

8.3. Il giudizio di opposizione è normalmente proposto dai soggetti titolari di una posizione giuridica autonoma e incompatibile nonché dai controinteressati pretermessi (Cons. Stato, sez. IV, 5 febbraio 2024, n. 1173, §. 24.5.; puntualizza che l'opposizione di terzo richieda ancora l'autonomia e l'incompatibilità della situazione giuridica del terzo, Cons. Stato, sez. IV, 17 agosto 2023, n. 7798).

Affinché l'opposizione sia esperibile, risulta necessario che la sentenza pronunciata *inter alios* si ponga comunque quale “*fatto rilevante idoneo a creare nella sfera del terzo stesso quell'obiettiva incertezza sulla situazione considerata che è sufficiente a fondare, ai sensi dell'art. 100 c.p.c. l'interesse a proporre un'azione di accertamento*” (Cons. Stato, sez. IV, n. 1173 del 2024, cit.).

8.4. Nella vicenda controversa, in base a quanto dedotto dalle parti e al tenore della *res litigiosa*, la società Ecopneus, che ha proposto l'opposizione di terzo, non risulta essere titolare di un'autonoma situazione giuridica soggettiva, con cui l'accertamento contenuto nella pronuncia andrebbe “di fatto” a “collidere”, ma di un mero interesse di fatto.

8.5. Conseguentemente, non ricorrendone i presupposti, l'intervento in opposizione di terzo, proposto ai sensi dell'art. 109 c.p.a., va dichiarato inammissibile.

9. Sempre in via pregiudiziale, va valutata l'inammissibilità degli interventi *ad adiuvandum* proposto dalle due società Ecotyre e Ecopneus, contestata dalla società appellata Olpneus che ne eccepisce l'inammissibilità.

9.1. Gli interventi *ad adiuvandum* sono ammissibili.

9.2. Nel processo amministrativo, l'intervento *ad adiuvandum* (articoli 28 e 50 del d.lgs. n. 104/2010) può essere svolto da colui il quale vanta una posizione

di fatto, dipendente o collegata alla situazione fatta valere con il ricorso principale (cd. intervento adesivo-dipendente), escludendosi invece tale possibilità nei riguardi del cointeressato (cd. intervento autonomo/principale), cioè di colui il quale vanta un interesse personale e diretto all'impugnazione del provvedimento oggetto di censura (Cons. Stato, Sez. III, 31 marzo 2023, n. 3363)

Con particolare riferimento al giudizio d'impugnazione, va evidenziato che l'intervento *ad adiuvandum*, disciplinato dall'art. 97 c.p.a., è possibile per la prima volta nel processo incardinato innanzi al Consiglio di Stato da parte di chiunque abbia interesse nella contestazione, anche ove titolare di un interesse di mero fatto (Cons. Stato, Sez. IV, 24 gennaio 2022, n. 440).

9.3. Le due società intervenienti hanno sufficientemente allegato e provato il rispettivo interesse, trattandosi di consorzi che operano in forma associata al ritiro sull'intero territorio nazionale dei p.f.u. e che verrebbero pregiudicati economicamente qualora si consolidasse, in ragione dell'annullamento dell'art. 5 del regolamento impugnato, la regola secondo cui l'obbligo di gestione degli pneumatici fuori uso può essere liberamente compiuto da ciascun operatore economico del settore nell'ambito territoriale autonomamente prescelto.

10. Definite le questioni pregiudiziali può procedersi allo scrutinio dell'appello proposto dal Ministero.

10.1. Con il primo motivo di appello, il Ministero impugna la sentenza di primo grado, rimarcando che le norme del regolamento annullate risultano rispettose dell'articolo 228, d.lgs. n. 152/2006, fonte del potere regolamentare, dell'articolo 237, d.lgs. n. 152/2006, che ha disciplinato l'obbligo di copertura dell'intero territorio nazionale da parte dei Consorzi o dei sistemi di gestione in forma individuale o collettiva, degli articoli 177 e 178, d.lgs. n. 152/2006, che dettano importanti e rilevanti principi in materia ambientale.

Con il secondo motivo di appello, il Ministero impugna la sentenza di primo grado, evidenziando la corrispondenza del regolamento emanato a quelli che sono i principi delineati in particolare nell'art. 8-*bis*, comma 3, della direttiva 2008/98/UE.

Con il terzo motivo di appello, il Ministero impugna la sentenza soffermandosi, in particolare, con articolate deduzioni, sull'affermata violazione dei principi di concorrenza, di libertà di iniziativa economica, di proporzionalità e di ragionevolezza.

10.2. I motivi di appello, in quanto logicamente connessi, si prestano ad una disamina unitaria.

10.3. Benché costituiscano atti normativi (Cass. civ., Sez. Unite, 28 novembre 1994, n. 10124; Cons. Stato, sez. I, 10 giugno 2020, n. 1224), i regolamenti sono sottoposti al regime giuridico degli atti amministrativi, risultando pertanto annullabili qualora risultino illegittimi per incompetenza, violazione di legge ed eccesso di potere.

10.3.1. Tralasciando il vizio di incompetenza, la violazione di legge sussiste quando il regolamento emanato si pone in contrasto con quelli che sono i presupposti, formali e sostanziali, previsti dalla legge per la sua emanazione e/ o i criteri delineati per l'emanazione del regolamento al *conditor juris* dalla norma di rango legislativo attributiva del potere di normazione secondaria.

10.3.2. Il vizio di eccesso di potere risulta sindacabile secondo il consueto meccanismo che correla la figura alla sussistenza di talune “figure sintomatiche” dalle quali desumere la violazione del principio di ragionevolezza o di altri basilari principi dell'attività amministrativa.

10.4. Sempre relativamente al sindacato del Giudice amministrativo, va ribadito il principio secondo cui il potere regolamentare dell'autorità amministrativa è connotato dalla norma attributiva del potere, oltre che da

quelle norme che concorrono a delineare la cornice di principi che guidano la discrezionalità del *conditor juris* cui è affidata la funzione di normazione secondaria (Cons. Stato, sez. IV, 3 maggio 2021, n. 3475, pag. 10, ultimo paragrafo, che ha affermato il principio con particolare riferimento ai regolamenti di esecuzione e attuazione.).

Qualora il regolamento permanga all'interno di questo ambito di presupposti, di criteri e di principi che costituiscono il parametro di legittimità di riferimento, esso risulterà legittimo e non sindacabile quanto ai profili di opportunità della disciplina dettata.

10.5. Nella controversia in esame, l'*ubi consistam* del potere regolamentare esercitato è costituito dall'art. 228, d.lgs. n. 152/2006, che ha previsto, al primo comma, per i produttori e gli importatori di pneumatici l'obbligo di provvedere, singolarmente o in forma associata, almeno annualmente, alla “*gestione di quantitativi di pneumatici fuori uso pari a quelli dai medesimi immessi sul mercato e destinati alla vendita sul territorio nazionale*”, ancorandolo espressamente al perseguimento di finalità ambientali.

La disposizione richiamata, al secondo comma, ha demandato all'emanazione di un decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare la disciplina dei “*tempi*” e delle “*modalità attuative dell'obbligo*”.

10.5.1. L'obbligo in questione è altresì correlato alla disciplina sovra-nazionale degli articoli 8 e 8 *bis* (quest'ultimo nella sua formulazione vigente *ratione temporis*, ossia prima delle modifiche apportate dal Regolamento 12 luglio 2023, n. 2023/1542/UE), della direttiva 19 novembre 2008, n. 2008/98/CE.

In particolare, mentre la prima disposizione, al paragrafo 1, consente agli Stati membri di rafforzare l'attività di recupero dei rifiuti mediante la previsione della “responsabilità estesa del produttore”, pur obbligandoli a tenere conto della fattibilità tecnica, della praticabilità economica, degli impatti complessivi

sociali, sanitari e ambientali, nonché del corretto funzionamento del mercato interno, la seconda, al paragrafo 3, lett. a), dispone che le misure predisposte dagli Stati membri garantiscano che il produttore o le organizzazioni che attuano per loro conto gli obblighi derivanti dalla responsabilità estesa *“abbiano una copertura geografica di prodotti e di materiali chiaramente definita senza limitare tali zone alle aree in cui la raccolta e la gestione dei rifiuti sono più proficue”*.

10.6. Richiamata la norma attributiva del potere regolamentare e i principi che si ritiene l'abbiano ispirata, può procedersi a valutare se la disciplina regolamentare risulti in contrasto con i presupposti e i criteri posti dalla fonte primaria o risulti contraria ai principi e alle finalità che concorrono a delimitare l'ambito del potere regolamentare.

10.7. L'art. 5 del d.m. n. 182 del 19 novembre 2019, ha disposto, in particolare, al comma 2, che *“I produttori o gli importatori che immettono sul mercato del ricambio quantitativi di pneumatici almeno pari a 200 tonnellate annue sono tenuti ad adempiere all'obbligo di gestione degli PFU di cui al comma 1 dell'articolo 228 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, sull'intero territorio nazionale, garantendo il raggiungimento degli obiettivi di gestione secondo i parametri di cui all'Allegato V.”*.

10.7.1. Il Collegio ritiene che la norma impugnata non violi la norma attributiva del potere e i principi di riferimento.

La norma primaria, pur non prevedendo l'obbligo di gestire il recupero degli pneumatici fuori uso sull'intero territorio nazionale, neppure lo esclude e, anzi, essa correla la gestione dei quantitativi di p.f.u. da gestire a quelli *“destinati alla vendita sul territorio nazionale”*, dando così un testuale rilievo e risalto a tale ambito/dimensione territoriale.

Inoltre, la norma attributiva del potere regolamentare demanda al *conditor juris* l'individuazione delle modalità ritenute più opportune per perseguire la tutela ambientale, conferendogli dunque ampia discrezionalità in proposito.

La norma regolamentare in esame non viola neppure i principi enucleati dalle ulteriori disposizioni precedentemente indicate e, anzi, risulta conforme al precetto posto dall'art. 8-*bis*, paragrafo 3, lett. a), della direttiva del 19 novembre 2008, n. 2008/98/CE, in quanto teleologicamente orientata ad incrementare la tutela ambientale “coprendo” l'intero territorio nazionale ed evitando che possano crearsi ambiti territoriali nei quali l'obbligo non risulta ottemperato da alcun soggetto a causa della maggiore onerosità o della scarsa convenienza di tale gestione.

10.7.2. Il Collegio ritiene insussistenti anche i profili di eccesso di potere dedotti in primo grado, non ravvisandosi la violazione dei principi di concorrenza, di libera iniziativa economica, di proporzionalità e di ragionevolezza.

Quanto ai primi due, essi risultano adeguatamente salvaguardati sia dalla previsione della possibilità di gestire in forma individuale il recupero degli p.f.u. sia dalla possibilità di costituire nuove forme associate di gestione, non essendo stato dedotto dalla ricorrente né constando al Collegio che sia necessario aderire ai soli consorzi (o, più in generale, alle sole forme associate) esistenti.

Quanto ai secondi due, essi risultano adeguatamente salvaguardati non soltanto da quanto appena evidenziato con riferimento alla concorrenza e alla libera iniziativa economica, ma anche dal bilanciamento che il *conditor juris* ha compiuto prevedendo una soglia di esenzione dall'obbligo.

Che questa soglia appaia troppo bassa alla ricorrente costituisce valutazione di merito, essendo ancorata a mere deduzioni di convenienza economica, che non risulta idonea a configurare il vizio di legittimità ravvisato in primo grado.

Con riguardo a tutti i principi richiamati, va peraltro evidenziato che la particolare gravosità economica dell'adesione dei singoli operatori economici

ai consorzi esistenti risulta genericamente affermata dalla società appellata negli scritti processuali e non oggetto di prova, non dandosi modo al Collegio, neppure in astratto, di apprezzare eventualmente la sussistenza di tale ritenuto *vulnus* ai principi invocati in ragione di questa asserita spiccata onerosità.

Per le motivazioni sin qui esposte, l'apprezzamento discrezionale demandato dal legislatore al Ministero non risulta esercitato né in maniera illegittima né in maniera sviata né secondo modalità arbitrarie, irragionevoli, illogiche o gravemente ingiuste.

10.8. Dall'accertamento della legittimità dell'art. 5, comma 2, discende la legittimità delle altre norme che sono state annullate dal T.a.r. (art. 5, commi 4, 5, 6 e 7 e l'art. 10, comma 2, unitamente agli allegati V, VI, punti 9, 10, VII laddove riferiti agli operatori singoli che immettono sul mercato pneumatici per almeno 200 tonnellate l'anno), in quanto trattasi di norme che si limitano a dettare prescrizioni attuative ed esecutive dell'obbligo puntualmente sancito dalla norma dell'art. 5, comma 2, d.m. n. 182/2019.

11. In conclusione, per i motivi sin qui esposti, l'appello del Ministero della transizione ecologica va accolto.

12. Nel tenore delle questioni controverse e nella novità della questione, si ravvisano le eccezionali ragioni sancite dal combinato disposto degli artt. 26 comma 1 c.p.a. e 92 comma 2 c.p.c. per compensare integralmente le spese del grado di giudizio fra tutte le parti costituite.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello n.r.g. 5376/2021:

- a) dichiara inammissibile l'opposizione di terzo proposta da Ecopneus s.c.p.a.;
- b) dichiara ammissibili gli interventi *ad adiuvandum* proposti da Ecopneus s.c.p.a. e Ecotyre s.c.r.l.;

c) accoglie l'appello proposto dal Ministero della transizione ecologica e, per l'effetto, in riforma della sentenza di primo grado, rigetta il ricorso introduttivo del giudizio.

Compensa le spese del giudizio tra tutte le parti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 7 marzo 2024 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Lopilato, Presidente FF

Giuseppe Rotondo, Consigliere

Michele Conforti, Consigliere, Estensore

Luigi Furno, Consigliere

Paolo Marotta, Consigliere

L'ESTENSORE
Michele Conforti

IL PRESIDENTE
Vincenzo Lopilato

IL SEGRETARIO