

Riconoscimento definitivo del sistema autonomo di gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio in plastica denominato P.A.R.I. quale sistema autonomo alternativo alla filiera CONAI-COREPLA

T.A.R. Lazio - Roma, Sez. II bis 22 gennaio 2019, n. 833 - Stanizzi, pres.; Bruno, est. - CONAI - Consorzio Nazionale Imballaggi (avv.ti Mosco e Romano) c. Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (Avv. gen. Stato) ed a.

Ambiente - Riconoscimento definitivo del sistema autonomo di gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio in plastica denominato P.A.R.I. (Piano per la gestione Autonoma dei Rifiuti di Imballaggio) quale sistema autonomo alternativo alla filiera CONAI-COREPLA.

(Omissis)

FATTO

I ricorsi in epigrafe hanno tutti ad oggetto l'impugnazione del decreto adottato in data 4 agosto 2014 dal Direttore generale per la Tutela del Territorio e delle Risorse Idriche del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, di riconoscimento definitivo del sistema autonomo di gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio in plastica denominato P.A.R.I. (Piano per la gestione Autonoma dei Rifiuti di Imballaggio), promosso dalla società Aliplast quale sistema autonomo alternativo alla filiera CONAI-COREPLA ai sensi dell'art. 221, comma 5, del d.lgs. n. 152 del 2006. Detto decreto ed i relativi atti presupposti sono avversati, in primis, dal CONAI - Consorzio Nazionale Imballaggi e dal COREPLA - Consorzio Nazionale Raccolta Riciclaggio e Recupero Imballaggi in Plastica, rispettivamente con i ricorsi iscritti al numero di R.G. 14309 del 2014 ed al numero di R.G. 14863 del 2014, i quali contestano la sussistenza dei presupposti per il riconoscimento definitivo del predetto sistema autonomo di gestione, e, del tutto specularmente, dalla società Aliplast S.p.a., con il ricorso iscritto al numero di R.G. 14988 del 2014, la quale, invece, contesta le condizioni e prescrizioni stabilite nel gravato decreto, insistendo per la piena ed immediata legittimità del sistema autonomo P.A.R.I.. La complessa questione oggetto del presente giudizio deve essere inquadrata nel contesto normativo e istituzionale di riferimento.

Viene in rilievo, in particolare, come già questa Sezione ha avuto modo di chiarire (cfr. sentenze n. 1135 e n. 1136 del 2012) l'articolata disciplina dei rifiuti di imballaggio, che - pur avendo dei precedenti nazionali (come il decreto Toepfer del 1991) - riveste attualmente una matrice essenzialmente e precipuamente comunitaria, sulla cui base si sono innestati i successivi interventi del legislatore nazionale: in particolare con il D. lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (cd. Decreto Ronchi), seguito poi dalle disposizioni, attualmente vigenti, del Titolo II della Parte IV del D. Lgs. n. 152/2006 (codice dell'ambiente).

La peculiarità di questa disciplina risiede nel fatto che essa riflette una pluralità di obiettivi, espressamente individuati dall'art. 217, comma 1 del codice dell'ambiente, il quale dispone: "Il presente titolo disciplina la gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio sia per prevenirne e ridurre l'impatto sull'ambiente ed assicurare un elevato livello di tutela dell'ambiente, sia per garantire il funzionamento del mercato, nonché per evitare discriminazioni nei confronti dei prodotti importati, prevenire l'insorgere di ostacoli agli scambi e distorsioni della concorrenza e garantire il massimo rendimento possibile degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio". Tale previsione rende, dunque, evidente una polarizzazione degli obiettivi perseguiti attorno ai due profili essenziali, considerati secondo una logica di complementarietà, della tutela dell'ambiente e della tutela della concorrenza e del mercato, anche sotto il profilo della non discriminazione intracomunitaria, nelle varie fasi del ciclo del prodotto e del ciclo di gestione degli imballaggi.

L'ambito oggettivo considerato della disciplina è segnatamente assai ampio, dato che essa "riguarda la gestione di tutti gli imballaggi immessi sul mercato nazionale e di tutti i rifiuti di imballaggio derivanti dal loro impiego, utilizzati o prodotti da industrie, esercizi commerciali, uffici, negozi, servizi, nuclei domestici, a qualsiasi titolo, qualunque siano i materiali che li compongono" (art. 217, comma 2, primo periodo, codice dell'ambiente.).

Al fine del raggiungimento dei menzionati obiettivi, la legge stabilisce poi che "gli operatori delle rispettive filiere degli imballaggi nel loro complesso garantiscono, secondo i principi della "responsabilità condivisa", che l'impatto ambientale degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio sia ridotto al minimo possibile per tutto il ciclo di vita." (art. 217, comma 2, secondo periodo, codice dell'ambiente).

Il Consorzio Nazionale Imballaggi (di seguito CONAI), è un consorzio obbligatorio con attività esterna, avente personalità giuridica privata, al quale partecipano "in forma paritaria" le imprese produttrici e utilizzatrici di imballaggi, che ha per scopo "il raggiungimento degli obiettivi globali di recupero e di riciclaggio" dei rifiuti di imballaggio fissati a livello comunitario e rafforzati dalla disciplina nazionale, assicurando nel contempo "il necessario coordinamento dell'attività

di raccolta differenziata” dei rifiuti (art. 224, comma 1). Infatti, in linea generale “i produttori e gli utilizzatori sono responsabili della corretta ed efficace gestione ambientale degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio generati dal consumo dei propri prodotti”. A tal fine essi “adempongono all'obbligo del ritiro dei rifiuti di imballaggio primari o comunque conferiti al servizio pubblico della stessa natura e raccolti in modo differenziato”. A tal fine, “per garantire il necessario raccordo con l'attività di raccolta differenziata organizzata dalle pubbliche amministrazioni e per le altre finalità indicate nell'articolo 224, i produttori e gli utilizzatori partecipano al Consorzio nazionale imballaggi, salvo il caso in cui venga adottato uno dei sistemi di cui al comma 3, lettere a) e c) del presente articolo” (art. 221, comma 1, codice dell'ambiente).

E' infatti previsto che: *“Per adempiere agli obblighi di riciclaggio e di recupero nonché agli obblighi della ripresa degli imballaggi usati e della raccolta dei rifiuti di imballaggio secondari e terziari su superfici private, e con riferimento all'obbligo del ritiro, su indicazione del Consorzio nazionale imballaggi di cui all'articolo 224, dei rifiuti di imballaggio conferiti dal servizio pubblico, i produttori possono alternativamente, ai sensi del 221 comma 3:*

- a) organizzare autonomamente la gestione dei propri rifiuti di imballaggio su tutto il territorio nazionale;*
- b) aderire ad uno dei consorzi di cui all'articolo 223;*
- c) attestare sotto la propria responsabilità che è stato messo in atto un sistema di restituzione dei propri imballaggi, mediante idonea documentazione che dimostri l'autosufficienza del sistema, nel rispetto dei criteri e delle modalità di cui ai commi 5 e 6”.*

In linea di principio, quindi, il sistema si basa sull'adesione al CONAI e correlativamente a “uno o più consorzi per ciascun materiale di imballaggio” (cd. “consorzi di filiera”).

In alternativa, i produttori possono provvedere mediante:

- a) l'organizzazione autonoma della gestione dei propri rifiuti di imballaggio su tutto il territorio nazionale;
- b) la messa in atto di un sistema autosufficiente di restituzione dei propri imballaggi.

La società Aliplast – specializzata nel riciclo di materie plastiche e nella produzione di nuovi prodotti usando materiale plastico riciclato – ha avviato la procedura per il riconoscimento di un “sistema autonomo” (cd. Progetto P.A.R.I.) per la gestione dei rifiuti di imballaggio in plastica flessibile da superficie privata ((industriale, commerciale o artigianale) su tutto il territorio nazionale, con esclusione degli imballaggi primari o comunque conferiti al servizio pubblico, affidati alla primaria gestione del circuito CONAI-COREPLA. E ciò al fine di porre in essere una cd. “catena chiusa” dell'imballaggio in plastica (LDPE).

Per questo caso, l'art. 221 comma 5, in tutte le formulazioni conseguenti agli interventi di modifica introdotti nel 2008, nel 2012 e, da ultimo, nel 2017, prevede un percorso procedurale complesso che esige, ai fini del riconoscimento del progetto, la dimostrazione da parte dei produttori “di aver organizzato il sistema secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, che il sistema sarà effettivamente ed autonomamente funzionante e che è in grado di conseguire, nell'ambito delle attività svolte, gli obiettivi di recupero e di riciclaggio di cui all'articolo 220”, nonché la garanzia che “gli utilizzatori e gli utenti finali degli imballaggi siano informati sulle modalità del sistema adottato”.

Con provvedimento del 20 novembre 2008 il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ha accolto l'istanza presentata dalla società Aliplast, tramite il consorzio CARPI, per l'attivazione della procedura di riconoscimento del sistema autonomo di gestione dei rifiuti generati dai propri imballaggi immessi al consumo (“Progetto P.A.R.I.”) e, successivamente, con provvedimento del 30 giugno 2009, ha anche accertato e riconosciuto l'idoneità e la funzionalità in modo “definitivo” del sopra indicato progetto.

I sopra indicati provvedimenti hanno costituito oggetto di impugnazione da parte del CONAI e del COREPLA nel 2009; i relativi giudizi sono stati definiti con sentenze di questa Sezione n. 1135 e 1136 del 2012, di rigetto dei ricorsi introduttivi (proposti avverso il provvedimento di accoglimento dell'istanza di attivazione della procedura), tenuto anche conto del carattere solo sperimentale dell'avvio della procedura, mentre le deduzioni articolate con i ricorsi per motivi aggiunti (aventi ad oggetto il provvedimento di riconoscimento in via definitiva del progetto) hanno trovato accoglimento, con conseguente rimessione all'amministrazione, per gli effetti conformativi della pronuncia giurisdizionale, della verifica circa la “la sussistenza dei presupposti per il riconoscimento definitivo del sistema autonomo in questione”, ai sensi dell'art. 221, commi 3, 5 e 10 del d. lgs. n. 152 del 2006.

Il Consiglio di Stato, sez. VI, con sentenze n. 3362 e n. 3363 del 2013 (quest'ultima previa riunione con il ricorso di appello proposto dal Consorzio Autonomo Riciclatori Plastica da Imballaggi - C.A.R.P.I.), ha confermato integralmente le pronunce di primo grado.

Con gli atti in questa sede impugnati, l'amministrazione intimata si è nuovamente espressa favorevolmente sulla idoneità del sistema autonomo in argomento, sia pure con specifiche condizioni e prescrizioni.

Con il primo dei ricorsi in epigrafe indicati (R.G. n. 14309 del 2014), il CONAI ha dedotto vizi di violazione di legge ed eccesso di potere, contestando che le precisazioni emergenti dal decreto impugnato si risolvono nella attestazione della insussistenza dei presupposti per il riconoscimento del sistema P.A.R.I., in relazione ai diversi requisiti prescritti (in particolare: requisito dell'efficacia, efficienza ed economicità, requisito dell'effettivo e autonomo funzionamento, requisito della copertura dell'intero territorio nazionale, requisito dell'informazione agli utilizzatori e utenti finali) e lamentando, tra l'altro, la carenza di un adeguato substrato motivazionale alla base della determinazione adottata, anche

tenuto conto del contenuto della relazione tecnica finale dell'ISPRA del 29 luglio 2014, relativa alla verifica dell'operatività e funzionalità del sistema PARI, nella quale si afferma che *"la valutazione condotta da ISPRA sulla procedura attuata dalla Aliplast ai fini della quantificazione dei rifiuti marchiati era finalizzata a verificare la validità della stessa e non a determinare il raggiungimento dell'obiettivo di recupero e riciclaggio previsto dalla normativa"*. Parte ricorrente, inoltre, ha sottolineato che la stessa previsione di una condizioni risolutiva, contenuta nel decreto impugnato, conferma la fondatezza delle deduzioni proposte, essendo il riconoscimento nella sostanza condizionato dal futuro raggiungimento, entro certi termini, dei requisiti e delle condizioni delle quali la stessa amministrazione ha riscontrato la carenza, in tal modo emergendo una vistosa difformità dal procedimento definito dalla disciplina di riferimento. Le deduzioni successive si appuntano sulla previsione, nelle more del pieno soddisfacimento di tutti i requisiti necessari, di un obbligo della Aliplast di corrispondere al CONAI *"un contributo commisurato ad una quota pari al 20% delle quantità degli imballaggi immessi sul mercato dalla stessa società, a copertura dei costi della raccolta differenziata effettuata dalla pubblica amministrazione"*, in tal modo rendendo palese l'assenza di una reale autonomia, con ingiustificata riduzione, peraltro, del contributo spettante al CONAI, da commisurare all'intero immesso al consumo Aliplast, come per ogni altro produttore. Parte ricorrente ha rappresentato, ancora, che anche muovendo dall'assunto della capacità del sistema P.A.R.I. di riuscire ad intercettare il 60% degli imballaggi immessi al consumo dalla società Aliplast, il contributo dovuto da quest'ultima al CONAI avrebbe dovuto essere parametro alla percentuale residua (40%) che confluisce nella raccolta differenziata pubblica e non solo al 20%. In tale quadro, parte ricorrente ha anche contestato le modalità di determinazione del predetto contributo, recando il decreto riferimento alla *"copertura dei costi della raccolta differenziata effettuata dalla pubblica amministrazione"* senza alcuna specificazione dei criteri di identificazione e di calcolo dei costi in questione.

Analoghe deduzioni avverso la determinazione di riconoscimento definitivo del sistema P.A.R.I. sono state articolate anche dal COREPLA con il ricorso iscritto al numero di R.G. 14863 del 2014.

Sia l'Amministrazione dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare che l'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (di seguito Ispra) si sono costituiti in entrambi i giudizi introdotti con i sopra indicati ricorsi, concludendo, con articolate argomentazioni, per il rigetto dei ricorsi.

Le medesime conclusioni sono state rassegnate anche dalla società Aliplast, la quale pure si è costituita in giudizio, sollevando, altresì, preliminari eccezioni di improcedibilità dei ricorsi, alla luce di sopravvenienze ritenute rilevanti.

Sia la difesa dell'amministrazione resistente sia la difesa della controinteressata, invero, hanno rappresentato, che l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (di seguito AGCM) ha avviato, nel 2014 (pochi mesi prima della proposizione del presente giudizio), un procedimento (A476) nei confronti del CONAI e del COREPLA avente ad oggetto l'accertamento di *"eventuali violazioni dell'art. 102 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea in relazione ai comportamenti assunti nel mercato dell'organizzazione della gestione dei rifiuti da imballaggi in plastica speciali"*.

Tale procedimento ha avuto avvio a seguito di una segnalazione della stessa Aliplast, la quale ha rappresentato che i suddetti consorzi avrebbero posto in essere diversi comportamenti con il fine specifico di impedire il definitivo riconoscimento del sistema autonomo di gestione che fa capo ad Aliplast e, dunque, di escludere tale società dal mercato dell'organizzazione della gestione di tali rifiuti.

Nelle more di detto procedimento, ai sensi dell'articolo 14 ter delle l. n. 287 del 1990, il CONAI ed il COREPLA hanno presentato all'AGCM una proposta congiunta di impegni, poi modificati a seguito di una fase di consultazione e di acquisizione delle osservazioni pervenute sia dagli operatori privati sia dal Ministero, da ISPRA e da ARPA Veneto. Con provvedimento del 3 settembre 2015 n. 25609 l'AGCM ha concluso il procedimento, valutando positivamente l'adeguatezza degli impegni assunti nella versione definitiva in quanto idonei ad *"evitare, anche pro futuro, il verificarsi di condotte strumentali volte a ostacolare e/o ritardare l'ingresso sul mercato rilevante di nuovi sistemi autonomi di gestione dei rifiuti da imballaggi in plastica speciali"*.

La difesa della società controinteressata ha rappresentato che, in particolare, con l'impegno n. 5, CONAI si è obbligato (insieme a COREPLA) ad abbandonare, oltre ad altre cause civili, anche il presente giudizio: con detto impegno, infatti, CONAI e COREPLA, secondo quanto rappresentato da Aliplast, si sono congiuntamente impegnati a concludere (su richiesta della stessa società) un accordo transattivo per la definizione dei contenziosi amministrativi separatamente promossi da ciascun consorzio contro il riconoscimento del sistema autonomo P.A.R.I., a condizione che l'accordo preveda l'affidamento ad un soggetto terzo (il c.d. monitoring trustee) dell'incarico di verificare, sulla base di specifiche linee guida redatte da una primaria società di certificazione di qualità (da individuare mediante procedura di selezione concordata con Aliplast), il raggiungimento degli obiettivi di recupero e di riciclaggio di cui all'art. 220 del d.lgs. n. 152/2006.

Sebbene Aliplast e i consorzi non abbiano mai raggiunto un accordo sulla nomina del c.d. monitoring trustee), alle sopra indicate sopravvenienze fattuali si sono associate anche sopravvenienze normative; l'art. 221, comma 5, del d.lgs. 152/2006, come modificato dall'art. 1, comma 120, della l. 124/2017, individua, infatti, l'ISPRA quale unico soggetto indipendente legittimato a eseguire l'attività di valutazione dei *"sistemi autonomi"* di gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggi, sicché, nella prospettazione della controinteressata, venendo in rilievo una competenza stabilita *ex lege*, deve ritenersi integrato il presupposto di operatività della condizione n. 5 sopra richiamata, con conseguente obbligo

per CONAI e COPREPLA di rinunciare al presente giudizio, pena la violazione dell'impegno stesso adottato nei confronti dell'AGCM. La società Aliplast ha, inoltre, espressamente dichiarato di volersi avvalere dell'impegno n. 5 per la definizione *“di un ulteriore accordo transattivo per la piena definizione del contenzioso amministrativo pendente sul riconoscimento del sistema autonomo P.A.R.I.”*, non residuando, dunque, più margini per i consorzi ricorrenti di esprimere una posizione difforme dagli impegni assunti, peraltro, senza alcun termine finale di efficacia.

La difesa della controinteressata ha, altresì, eccepito la sussistenza di una causa ancora più radicale di improcedibilità del ricorso proposto dal CONAI, costituita dalla sopravvenuta carenza delle fondamentali condizioni dell'azione; ciò in quanto in esito alla riforma del 2017, il CONAI non riveste più alcun ruolo istituzionale nella fase di vigilanza e controllo del funzionamento e del raggiungimento degli obiettivi minimi di recupero e riciclaggio dei sistemi di gestione dei rifiuti da imballaggio alternativi, difettando, dunque, legittimazione ed interesse all'impugnativa per come definiti negli stessi atti difensivi di parte ricorrente.

In data 13 novembre 2018 il CONAI ha prodotto memoria in replica alle eccezioni e deduzioni delle controparti, evidenziando, tra l'altro, che in mancanza della conclusione di un accordo transattivo con il contenuto indicato nell'impegno n. 5 deve escludersi la sussistenza di un vincolo alla rinuncia del presente giudizio e che espressamente la controinteressata, con p.e.c. trasmessa in data 10 dicembre 2015, ha affermato la propria intenzione di non aderire a detto accordo. Il CONAI ha contestato, poi, la sopravvenuta carenza del proprio interesse ad agire, rilevando i compiti istituzionali al medesimo conferiti, incusi quelli di coordinamento dell'attività dei sistemi consortili di gestione con quella dei sistemi autonomi riconosciuti e delle pubbliche amministrazioni coinvolte nella gestione dei rifiuti di imballaggio. In relazione al terzo motivo di ricorso – incentrato sulla determinazione del contributo dovuto da Aliplast – il CONAI, alla luce dell'intesa raggiunta in attuazione dell'impegno n. 4 assunto in esito al procedimento avviato dall'AGCM, ha espresso formale rinuncia.

Analoghe eccezioni sono state sollevate dalla controinteressata Aliplast quanto alla posizione del COREPLA relativamente al ricorso iscritto al numero di R.G. 14863 del 2014, con puntuali e specifiche contestazioni in ordine alla legittimazione ad causam di detto consorzio.

Con il ricorso iscritto al numero di R.G. 14988 del 2014, la società Aliplast ha proposto tre azioni: 1) di parziale annullamento del decreto impugnato, nella parte in cui sottopone il riconoscimento del sistema P.A.R.I. alle condizioni ed alle prescrizioni specificate nell'articolato del dispositivo del decreto medesimo, sostenuta dalla proposizione di dieci mezzi di gravame; 2) di accertamento della natura meramente ricognitiva ovvero confermativa del decreto ministeriale impugnato, della legittimità del sistema autonomo P.A.R.I. attuato dalla società ricorrente e conseguentemente dell'inesistenza di qualsiasi obbligo di quest'ultima ai sensi delle indicate condizioni e prescrizioni; 3) di condanna del Ministero al risarcimento dei danni subiti in conseguenza del ritardo nell'emissione del predetto decreto 04/08/2014 di riconoscimento definitivo del sistema P.A.R.I..

Il Ministero intimato si è costituito nel giudizio introdotto con il sopra indicato ricorso sollevando preliminare eccezione di improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse, in conseguenza dell'adempimento delle prescrizioni indicate nel decreto gravato e concludendo, comunque, per il rigetto del gravame, in quanto infondato.

Successivamente le parti hanno prodotto memorie in replica alle rispettive deduzioni.

All'udienza del 4 dicembre 2018, la difesa dell'Aliplast ha espresso formale rinuncia alle deduzioni dirette a contestare le prescrizioni limitative della gestione al solo trattamento dei rifiuti propri e, in esito ad ampia discussione congiunta dei gravami in epigrafe indicati, i ricorsi sono stati trattenuti per la decisione.

DIRITTO

Il Collegio ritiene preliminarmente di disporre la riunione dei ricorsi in epigrafe indicati, stante la sussistenza di una evidente connessione oggettiva, fattuale e, parzialmente, anche soggettiva.

Sempre in via preliminare, il Collegio ritiene di esaminare le eccezioni sollevate dalla difesa della Aliplast relativamente ai giudizi introdotti con i primi due dei ricorsi riuniti, proposti, come esposto nella narrativa in fatto, rispettivamente dal CONAI e dal COREPLA.

Le sopravvenienze fattuali e normative indicate dalla difesa dell'Aliplast non si valutano idonee a fondare una declaratoria di improcedibilità dei gravami.

In relazione all'impegno n. 5 assunto ai sensi dell'art. 14-ter della legge n. 287 del 1990, in esito al procedimento avviato innanzi all'AGCM, emerge inequivocabilmente, al punto IV, che la rinuncia ai contenziosi amministrativi da parte di CONAI e COREPLA è stata espressamente subordinata alla conclusione di un *“accordo transattivo (...) che (...) preveda l'affidamento ad un soggetto terzo (il c.d. monitoring trustee) dell'incarico di verificare, sulla base di specifiche linee guida redatte da una primaria società di certificazione di qualità (da individuare mediante procedura di selezione concordata con Aliplast), il raggiungimento degli obiettivi di recupero e di riciclaggio di cui all'art. 220 del d. lgs. n. 152/2006”*. In tal senso, peraltro, rileva anche la formulazione del successivo punto VI del medesimo impegno, che pure espressamente indica le conseguenze derivanti dal mancato raggiungimento dell'accordo transattivo.

Orbene, non è in contestazione che il prospettato accordo non solo non sia mai stato raggiunto ma la Aliplast, con p.e.c. trasmessa in data 10 dicembre 2015, ha espresso la propria intenzione di non aderire a detto accordo.

Né può rilevare, ai fini pretesi dalla Aliplast, una manifestazione di segno opposto espressa da detta società nel presente giudizio e ciò tenuto conto delle esigenze ad una celere definizione delle controversie, pendenti dal 2014, nonché del lungo tempo decorso dalla assunzione degli impegni, anche riguardando le condotte sul piano della correttezza e della buona fede e considerando che la rinuncia ai contenziosi è ancorata non già ad una mera manifestazione della volontà di addivenire alla sottoscrizione di un accordo bensì alla conclusione dello stesso in esito ad un articolato procedimento.

Del pari, come condivisibilmente evidenziato dalla difesa del CONAI, gli impegni in questione sono stati assunti nell'ambito di uno specifico procedimento attivato sulla base di prospettate condotte suscettibili di integrare un abuso di posizione dominante, dovendosi escludere una eterointegrazione di detti impegni con le previsioni recate dall'art. 221, comma 5 codice ambiente, nella formulazione attualmente vigente e successiva agli impegni in argomento, che attribuiscono all'ISPRA il compito di fornire al competente Ministero "elementi di valutazione" nei procedimenti di riconoscimento dei sistemi autonomi. Ed è appena il caso di soggiungere che esula dal presente giudizio ogni valutazione in merito alla validità degli impegni assunti dalle parti nell'ambito del procedimento avviato dall'ACGM.

Esclusivamente con riferimento ai profili economici correlati alla determinazione del contributo relativo alla quantità dei rifiuti marchiati PARI conferiti al servizio pubblico, in attuazione degli impegni 4 e 5, risultano superate le contestazioni articolate dal CONAI, tanto che la relativa difesa ha espresso formale rinuncia al terzo motivo di ricorso con la memoria depositata in data 13 novembre 2018 nell'ambito del giudizio introdotto con il primo dei ricorsi riuniti, successivamente ribadita dal relativo difensore nell'udienza pubblica.

La circostanza, poi, che il CONAI per effetto delle modifiche normative introdotte nel 2017 non rivesta più un ruolo istituzionale nella fase di vigilanza e controllo del funzionamento e del raggiungimento degli obiettivi minimi di recupero e riciclaggio dei sistemi di gestione dei rifiuti da imballaggio alternativi alla filiera CONAI-COREPLA, non determina, contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa di Aliplast, una incidenza sulla permanenza delle fondamentali condizioni dell'azione in capo a detto consorzio, tenuto conto del complesso dei compiti allo stesso demandati, di coordinamento dell'attività dei sistemi consortili di gestione con quella dei sistemi autonomi riconosciuti e delle pubbliche amministrazioni coinvolte nella gestione dei rifiuti di imballaggio, funzionali alla realizzazione di una corretta gestione dei rifiuti di imballaggio, integrata a livello nazionale tra i diversi operatori pubblici e privati interessati, nonché dei riflessi e delle possibili interferenze del sistema autonomo con il servizio pubblico.

Alle stesse conclusioni si ritiene di pervenire quanto alla posizione del COREPLA, consorzio della filiera della plastica istituito *ex lege*, che assume tra le proprie finalità statutarie il concorso al conseguimento degli "obiettivi di riciclo e di recupero di tutti i rifiuti di imballaggio in plastica e materiali di imballaggi in plastica prodotti nel territorio nazionale" e per il quale, dunque, non è irrilevante che il riconoscimento di un sistema alternativo di gestione dei rifiuti in questione avvenga in conformità alla disciplina di riferimento, tenuto anche conto dell'attuale assetto del settore e della incidenza diretta sulla propria gestione delle attività di un sistema legittimato in assenza dei relativi presupposti. In tale prospettiva, quindi, le esplicitazioni in punto di interesse, contenute nella memoria di replica depositata dalla difesa del COREPLA in data 13 novembre 2018, segnatamente riferite alla tutela degli interessi dei propri iscritti (i produttori di imballaggi in plastica), anche sul piano degli oneri contributivi su essi gravanti (art. 221, comma 10, codice dell'ambiente), costituiscono specificazioni ulteriori delle condizioni dell'azione già originariamente sussistenti. Esclusivamente per completezza di analisi il Collegio rileva che la legittimazione e l'interesse ad agire del COREPLA sono state implicitamente riconosciute anche dalle precedenti sentenze di questo Tribunale e del Consiglio di Stato che si sono espresse sulla vicenda, in conseguenza delle quali è stata svolta la successiva attività amministrativa da cui è scaturita l'adozione del decreto impugnato.

Il Collegio può a questo punto procedere all'esame dei profili più direttamente inerenti al merito della complessa vicenda contenziosa in esame.

Come esposto nella narrativa in fatto il provvedimento impugnato è stato adottato in esito ad un articolato procedimento che, nella sua fase iniziale, ha superato il vaglio di legittimità in sede giurisdizionale (sentenze di questa Sezione n. 1135 e n. 1136 del 2012, confermate dal Consiglio di Stato con le pronunce n. 3362 e 3363 del 2013).

Le sopra indicate pronunce, infatti, hanno, tra l'altro, evidenziato le problematiche sia di carattere giuridico che organizzativo correlate al riconoscimento del sistema P.A.R.I., venendo in rilievo una procedura del tutto nuova e tale da giustificare una strutturazione "plurifasica" del procedimento autorizzatorio che, non limitando il vaglio in merito alla sussistenza dei requisiti normativamente prescritti ad una analisi meramente cartolare, ha valorizzato la fase di sperimentazione in quanto idonea a far emergere le effettive potenzialità del sistema ed anche le esigenze di implementazione, adeguamento e modifica, in tal modo agevolando l'avvio della concorrenzialità nel settore senza pregiudizio per gli interessi pubblici e privati implicati.

In forza del vincolo conformativo derivante dalle suddette pronunce, l'amministrazione avrebbe dovuto verificare la sussistenza dei requisiti per il riconoscimento definitivo del sistema autonomo in questione.

In esito alla verifica svolta è stato adottato il provvedimento impugnato, avversato tanto dal CONAI e dal COREPLA, i quali lamentano la carenza e lacunosità degli accertamenti posti a fondamento della determinazione adottata e, comunque,

l'assenza dei presupposti per il riconoscimento, quanto da Aliplast, la quale, invece, insiste per l'esclusione della necessità di un provvedimento autorizzatorio e, in via di subordine, per la piena adeguatezza del sistema alla stregua di tutti i criteri ed i parametri applicabili alla fattispecie.

Giova sin da subito chiarire che non può revocarsi in dubbio nella fattispecie la necessità di un provvedimento autorizzatorio idoneo a legittimare l'operatività di un sistema autonomo di gestione dei rifiuti in argomento.

A tal fine il Collegio reputa sufficiente evidenziare che il carattere di specialità della disciplina in argomento e le dirette implicazioni di una efficiente gestione dei rifiuti in generale e di quelli che di imballaggio speciale in LPDE in particolare sulle esigenze di tutela ambientale, inclusi i profili di salubrità, escludono l'applicazione della generale normativa introdotta con finalità di liberalizzazione invocata da Aliplast.

Del resto, anche gli interventi di modifica dell'art. 221 del codice dell'ambiente attuati nel 2012, nel 2015 e nel 2017, pur muovendo nel senso di una semplificazione, non hanno eliminato la necessità del rispetto delle condizioni e delle prescrizioni cui è subordinato il riconoscimento. Più in particolare si osserva che il rinvio introdotto nel quinto comma della predetta disposizione nel 2012 alle disposizioni degli artt. 19 e 20 della l. n. 241 del 1990 opera nei limiti della compatibilità e che se è vero che sempre per effetto delle innovazioni apportate con la d.l. n. 1 del 2012 (art. 26) sia stato previsto che a “*condizione che siano rispettate le condizioni, le norme tecniche e le prescrizioni specifiche adottate ai sensi del presente articolo, le attività di cui al comma 3 lettere a) e c) possono essere intraprese decorsi novanta giorni dallo scadere del termine per l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare come indicato nella presente norma*”, consta in atti che solo in data 10 giugno 2014 è stata formulata con relativa nota una richiesta di attivazione dei poteri sostitutivi da parte del Ministero, a fronte della quale il decreto impugnato è stato adottato entro il termine di sessanta giorni, come previsto dalla predetta disposizione.

Per contro, nella precedente nota del 3 gennaio 2014, pure prodotta in atti, la società Aliplast ha sostenuto la formazione di un provvedimento di riconoscimento per *silentium*, non previsto dalla disciplina in esame – nella quale, infatti, non figura alcuna locuzione che consenta di concludere nel senso di ritenere che decorso il termine indicato l'istanza di riconoscimento si intende accolta – sollecitando il contraddittorio procedimentale e formulando all'uopo, tra l'altro, istanza di accesso. A tale nota ha fatto seguito la comunicazione prot. n. 808 del 13 gennaio 2014 nella quale il Ministero ha rappresentato carenze documentali, fornendo anche gli allegati elementi richiesti dalla Aliplast. A fronte di tali sviluppi procedurali deve escludersi che l'attività svolta da Aliplast possa allo stato ritenersi legittimata da un provvedimento diverso dal riconoscimento “preliminare”.

A ciò aggiungasi che le ordinanze cautelari pronunciate dal Consiglio di Stato in esito all'udienza del 3 aprile 2012 (n. 1341 e n. 1349 del 2012) hanno mantenuto “*ferme ed impregiudicate le attività di verifica e controllo nascenti quale effetto conformativo*” dalle sentenze impugnate.

Né emergono contrasti con il diritto dell'Unione e, segnatamente, con la direttiva 94/62/CE, espressamente prevedendo la relativa disciplina di recepimento contenuta nel codice dell'ambiente la possibilità per i produttori di attivare forme autonome di gestione nel rispetto, tra l'altro, dei criteri di cui all'art. 237 del medesimo testo normativo.

A prescindere, poi, dalla circostanza che la difesa di Aliplast ha espresso formale rinuncia in udienza alle contestazioni articolate con il terzo dei ricorsi riuniti avverso le limitazioni della gestione ai soli rifiuti propri sull'intero territorio nazionale – circostanza, questa, che, dunque, determina l'estinzione, in parte qua, del relativo giudizio – si evidenzia che, in conformità alla *ratio* delle previsioni che vengono in rilievo, l'autonomia del sistema deve essere verificata in ragione della immissione al consumo degli imballaggi e dei sistemi attraverso i quali gli stessi vengono intercettati e ciò precipuamente in considerazione delle ripercussioni sul servizio pubblico di raccolta, ferma restando – come già chiarito nelle sentenze sopra richiamate – la piena legittimità di limitazioni del sistema autonomo solo ad una determinata categoria di rifiuti di imballaggio del produttore (nella fattispecie, quelli di imballaggio in polietilene LDPE), operando per le altre tipologie di rifiuti non inclusi nel sistema autonomo le ordinarie e generali modalità di conferimento al servizio pubblico, secondo una logica di raccordo e coordinamento.

Ciò chiarito, meritano accoglimento le deduzioni articolate dal CONAI e dal COREPLA con i primi due ricorsi riuniti dirette a contestare l'insussistenza dei presupposti per il riconoscimento del sistema autonomo P.A.R.I..

Il decreto impugnato, invero, stabilisce che l'efficacia del riconoscimento è “*risolutivamente condizionata al rispetto dei requisiti e delle condizioni*” stabiliti agli artt. 2, 3, 4, 5 e 6 del decreto medesimo, in tal modo inequivocabilmente emergendo che in esito all'istruttoria svolta non è stata riscontrata la sussistenza dei presupposti normativamente stabiliti, con sostanziale differimento del vaglio conclusivo ad un momento successivo al riconoscimento.

Tale *modus operandi* si pone in evidente difformità rispetto al modello procedimentale delineato dall'art. 221 del codice dell'ambiente e se, come nitidamente esplicitato nelle pronunce tanto di questa Sezione quanto del Consiglio di Stato richiamate ai precedenti capi della presente decisione, una strutturazione plurifasica del procedimento può ritenersi pienamente legittima ed anche ragionevole, attesa la complessità delle verifiche da svolgere e la novità nell'applicazione della procedura stessa, una volta esaurito, peraltro positivamente, il primo step, incentrato sul periodo di sperimentazione, l'amministrazione avrebbe dovuto procedere a riscontri realmente definitivi sulla idoneità del progetto, in una fase ormai stabilizzata della relativa applicazione.

Contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa dell'amministrazione non era affatto sufficiente una attestazione delle potenzialità del sistema, richiedendo l'art. 221 cit. ai fini del conseguimento del riconoscimento la dimostrazione da parte dei produttori di aver organizzato il sistema secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, nonché che il sistema risulti connotato da una effettiva autonomia di funzionamento, con piena capacità di conseguire, nell'ambito delle attività svolte, gli obiettivi di recupero e di riciclaggio di cui all'art. 220, oltre ad esigere garanzie di una adeguata informazione agli utilizzatori ed agli utenti finali degli imballaggi sulle modalità del sistema adottato. Il Collegio ritiene di sottolineare che non viene nella fattispecie in considerazione il ricorso a prescrizioni secondo un modello ampiamente noto e consolidato specie in ambiti sottoposti a regimi di tutela, giacché le condizioni e le prescrizioni che figurano nel decreto impugnato non rivestono né natura né carattere conformativo, risolvendosi, illegittimamente, nella integrazione di requisiti mancanti.

Né è possibile avallare le prospettazioni della difesa di Aliplast che fanno perno sulla ammissibilità di un provvedimento sottoposto a condizione, ostando a tale configurazione la chiara formulazione delle sopra indicate disposizioni del codice dell'ambiente che espressamente indicano i presupposti ai quali è subordinato il riconoscimento.

La verifica, quindi, avrebbe dovuto essere condotta in concreto e nella attualità dello stato di fatto emergente al momento dell'adozione del decreto di riconoscimento.

Del pari, ai fini che in questa sede rilevano, si ritengono insufficienti tutte le deduzioni e allegazioni della difesa del Ministero resistente e dell'Aliplast dirette ad attestare che le condizioni previste nel decreto impugnato siano state rispettate in quanto, a prescindere da ogni ulteriore considerazione, non consta l'adozione da parte dell'amministrazione di una determinazione che, superando ovvero sanando il decreto in questa sede impugnato, sia idonea a legittimare il riconoscimento.

Il Collegio ritiene che il decreto impugnato possa, al più, in applicazione del principio di conservazione del contenuto utile del provvedimento, essere considerato quale determinazione di proroga della fase di monitoraggio preliminare in correlazione con la novità e complessità della procedura di verifica, in tale prospettiva potendo trovare fondamento e giustificazione un differimento (ulteriore rispetto a quello originario, già vagliato in sede giurisdizionale) di una valutazione realmente conclusiva e definitiva che non è possibile eludere alla luce del dettato normativo. A ciò aggiungasi è la stessa difesa di Aliplast nel terzo dei ricorsi riuniti a rimarcare le esigenze di certezza (pagg. 73m 74 e 75) che ostano ad un riconoscimento condizionato *“stante la possibilità di un automatico venir meno ex tunc dell'efficacia del riconoscimento definitivo e l'immanente rischio di soggiacere ai conseguenti effetti devastanti (...) in totale violazione del principio di affidamento, che deve governare i rapporti con la P.A., segnatamente nel caso in cui le attività economiche siano esercitate in virtù di provvedimenti di quest'ultima”*.

E' del tutto evidente, inoltre, che i requisiti prescritti (corretta ed efficace gestione dei propri rifiuti di imballaggio sull'intero territorio nazionale; organizzazione secondo criteri di efficienza, efficacia, economicità; effettiva ed autonoma funzionalità; capacità di conseguire gli obiettivi di recupero e di riciclaggio di cui all'Allegato E del d.lgs. 152/06; idoneità a garantire che gli utilizzatori e gli utenti finali degli imballaggi siano informati sulle modalità di funzionamento del sistema adottato), tutti rilevanti ai fini del positivo esito del riconoscimento definitivo, avrebbero dovuto essere soddisfatti integralmente e non solo parzialmente.

Emerge per *tabulas* dal provvedimento impugnato che solo il requisito della idoneità a conseguire, nell'ambito delle attività svolte, gli obiettivi di recupero e riciclaggio risulta soddisfatto mentre in relazione a tutti gli altri requisiti si attesta la sussistenza di criticità e lacune tutt'altro che trascurabili.

Nello specifico, quanto, alla efficacia ed economicità del sistema, espressamente il decreto rileva che *“il requisito risulta parzialmente integrato in quanto il progetto del sistema non dimostra che i rifiuti di imballaggio prodotti da Aliplast S.p.a. e identificabili con il marchio P.A.R.I. non sono conferiti anche al servizio pubblico di raccolta”*.

Analogamente, *“il requisito dell'informazione agli utilizzatori e agli utenti finali degli imballaggi risulta parzialmente soddisfatto, dal momento che le misure predisposte da Aliplast S.p.a. assicurano l'effettiva conoscenza del sistema autonomo e delle sue modalità di funzionamento solo da parte dei primi utilizzatori, e non invece degli utenti posti a valle del primo utilizzatore o del rivenditore”*.

La radicalità delle lacune sopra indicate escludono la legittimità del riconoscimento anche prescindendo dalla necessità di integrazioni, pure ravvisate nel decreto impugnato, quanto al *“ritiro dei rifiuti di imballaggio provenienti dalla raccolta differenziata effettuata dalla pubblica amministrazione”*.

Non può revocarsi in dubbio, altresì, che i rilievi riferiti agli obblighi di informazione siano funzionali ad assicurare proprio le finalità esplicitate all'art. 219 del codice dell'ambiente, dovendosi, quindi, escludere l'irragionevolezza ovvero l'assenza di proporzionalità degli adempimenti prescritti.

Se è vero, inoltre, che, come emerge dalla relazione ISPRA del 29 luglio 2014, le verifiche condotte sono state incentrate sulla correttezza, in termini di validità metodologica, della procedura seguita dalla Aliplast ai fini della quantificazione dei rifiuti marchiat, seguendo un *modus operandi* analogo a quello attuato dal COREPLA, sia pure considerando la sussistenza delle differenze nella metodica applicata, secondo un approccio promosso anche dal CONAI, dalla medesima relazione e dalla relazione in atti alla base del provvedimento impugnato non consta un adeguato monitoraggio sui risultati riscontrati e, anzi, espressamente l'ISPRA afferma che la valutazione condotta non era finalizzata *“a determinare il*

raggiungimento degli obiettivi di recupero e riciclaggio”; nelle conclusioni, inoltre, viene rimarcata la necessità, ai fini di un riscontro di congruenza dei dati generati dalle analisi di routine condotte dalla Aliplast, del monitoraggio da parte di un soggetto terzo indipendente incaricato di eseguire un numero minimo di campionamenti e di analisi merceologiche presso l’impianto di riciclaggio dei rifiuti di imballaggio in LDPE. A tali rilievi risulta ancorato l’art. 5 del decreto.

Tali verifiche, invero, avrebbero dovuto essere adeguatamente condotte nell’ambito dell’istruttoria procedimentale avente ad oggetto il riconoscimento definitivo, anche tenuto conto dell’arco temporale non esiguo che ha caratterizzato la fase di sperimentazione e, dunque, la disponibilità di acquisizione di tutti gli elementi idonei a fugare ogni ragionevole possibile dubbio in ordine alla sussistenza dei requisiti ed al raggiungimento degli obiettivi da parte del sistema autonomo. Da quanto sopra esposto consegue che il primo dei ricorsi riuniti va in parte dichiarato estinto (in relazione alla rinuncia del ricorrente CONAI al terzo motivo di ricorso) e per la restante parte accolto, nei termini ed ai sensi sopra indicati, unitamente al secondo dei ricorsi riuniti, con assorbimento delle residue censure, sicché, per l’effetto il decreto impugnato va integralmente annullato.

In considerazione del carattere dirimente delle considerazioni sopra svolte e della radicalità dei vizi riscontrati, il ricorso proposto da Aliplast (terzo dei ricorsi riuniti) va rigettato quanto a tutte le domande proposte (di annullamento parziale, di accertamento e risarcitoria), con declaratoria di parziale estinzione esclusivamente limitatamente alle deduzioni (concernenti le limitazioni della gestione ai rifiuti propri) oggetto di rinuncia, come da dichiarazione resa dal difensore della parte in udienza.

Sul piano dei vincoli conformativi derivanti dalla presente pronuncia, il Collegio ritiene di chiarire che l’amministrazione dovrà rideterminarsi in merito al riconoscimento definitivo del sistema P.A.R.I., accertando, anche alla luce degli elementi ulteriori emersi successivamente all’adozione del decreto impugnato nell’ambito delle verifiche circa il rispetto delle condizioni e prescrizioni ivi stabilite, il funzionamento dello stesso in conformità alla normativa di riferimento, alla stregua delle considerazioni sopra svolte. Resta ferma la legittimazione di Aliplast alla gestione del sistema P.A.R.I. in forza della originaria autorizzazione provvisoria, con l’osservanza, in relazione al procedimento avente ad oggetto il riconoscimento definitivo, della disciplina normativa vigente.

La complessità e la relativa novità delle questioni trattate giustificano l’integrale compensazione delle spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Bis), definitivamente pronunciando sui ricorsi in epigrafe indicati, previa riunione degli stessi:

dichiara in parte estinto per rinuncia il ricorso iscritto R.G. 14309 del 2014 e per la restante parte lo accoglie, nei termini e nei limiti di cui in motivazione;

accoglie il ricorso iscritto al numero di R.G. 14863 del 2014, nei termini e nei limiti di cui in motivazione;

dichiara in parte estinto per rinuncia il ricorso iscritto al numero di R.G. 14988 del 2014 e per la restante parte lo rigetta. Spese compensate.

(Omissis)