

Riconoscimento del sistema alternativo «Ecopolietilene» per il riciclaggio e il recupero dei beni a base di polietilene al termine del loro ciclo di utilità

T.A.R. Lazio - Roma, Sez. II bis 27 luglio 2021, n. 8985 - Stanizzi, pres.; Bruno, est. - Consorzio Nazionale per il riciclaggio dei rifiuti di beni a base di polietilene (PolieCo) (avv.ti Tedeschini, Tomaso Marvasi, Seghini) c. Ministero della transizione ecologica (già Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare) ed a. (Avv. gen. Stato)

Sanità pubblica - Riconoscimento del sistema alternativo «Ecopolietilene» - Percentuale minima di riciclaggio a carico del detto sistema alternativo - Entità del contributo ambientale (a regime) a carico dei partecipanti al detto sistema alternativo.

(Omissis)

FATTO

Con il ricorso introduttivo del presente giudizio il Consorzio nazionale per il riciclaggio dei rifiuti di beni a base di polietilene (di seguito anche PolieCo) – consorzio obbligatorio istituito ai sensi dell'art. 234 del D. Lgs. n. 152 del 2006, al quale aderiscono i produttori e gli importatori di beni in polietilene, gli utilizzatori e i distributori di beni in polietilene, i riciclatori e i recuperatori di rifiuti di beni in polietilene – ha agito per l'annullamento del provvedimento in epigrafe indicato, di riconoscimento da parte del Ministero della transizione ecologica (già Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare) del sistema alternativo “Ecopolietilene” ai sensi dell'art. 234, comma 7 del sopra indicato decreto, nella parte in cui non stabilisce la percentuale minima di riciclaggio a carico di detto sistema alternativo e nella parte in cui non stabilisce l'entità del contributo ambientale (a regime) a carico dei partecipanti al detto sistema alternativo, nonché degli atti presupposti.

La complessa questione oggetto del presente giudizio deve essere inquadrata nel contesto normativo e istituzionale di riferimento.

Il Consorzio per il riciclaggio dei rifiuti di beni in polietilene è stato per la prima volta istituito con il d.lgs. n. 22 del 1997 (cd. Decreto Ronchi), art. 48, comma 1, con il quale è stato previsto che a detto consorzio partecipassero - con una formula che è da intendere in termini di obbligatorietà - una serie di soggetti comunque interessati alla produzione, al commercio ed al riciclaggio di detto materiale, imponendo il rispetto di obiettivi minimi di riciclaggio fissati con decreto del Ministro dell'ambiente di concerto con il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, oggetto di revisione biennale, nonché stabilendo la possibilità per il Ministro medesimo di introdurre, in caso di mancato raggiungimento degli obbiettivi in argomento, un contributo percentuale di riciclaggio da applicarsi sull'importo netto delle fatture emesse dalle imprese produttrici ed importatrici di materia prima per forniture destinate alla produzione di beni di polietilene per il mercato interno.

Nel definire le finalità del Consorzio, inoltre, la predetta disposizione ha, altresì, fissato la regola secondo la quale i mezzi finanziari per il funzionamento dell'ente di nuova istituzione fossero costituiti, tra l'altro, anche dai contributi dei soggetti partecipanti, obbligo, questo, assistito dalla previsione di sanzioni amministrative, introdotte con la l. n. 93 del 2001 (art. 10, comma 4), con decorrenza, per effetto di varie proroghe (D.L. n. 355 del 2003, art. 10 convertito dalla L. n. 47 del 2004), dal 31 marzo 2004 (cfr. C. Cass., sez. III, 31-10-2014, n. 23176).

Con tale istituzione, il legislatore nazionale ha fornito riscontro ai rilievi formulati dalla Commissione dell'Unione europea, dovendosi comunque precisare che la costituzione di un Consorzio unico nazionale per il riciclaggio di beni in polietilene non costituisce una scelta imposta dal diritto unionale, il quale stabilisce gli obblighi di riciclaggio e di riduzione al minimo possibile dell'inquinamento da polietilene, essendo rimessa agli Stati membri l'individuazione, in concreto, delle modalità attraverso le quali tali obiettivi debbano essere raggiunti.

Mentre il testo originario del d. lgs. n. 152 del 2006, art. 234, aveva previsto la creazione di più consorzi per la gestione e raccolta dei rifiuti in polietilene, in tal modo segnando un superamento del disegno del legislatore del 1997, successivamente, con le modifiche introdotte con il d. lgs. n. 4 del 2008, è stata riaffermata l'istituzione di un consorzio unico nazionale per il riciclaggio dei rifiuti di beni in polietilene, prevedendosi, al terzo comma della sopra indicata disposizione, che il consorzio “*già riconosciuto dalla previgente normativa, ha personalità giuridica di diritto privato senza scopo di lucro e adegua il proprio statuto in conformità allo schema tipo approvato dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, entro centoventi giorni dalla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, e ai principi contenuti nel presente decreto ed in particolare a quelli di trasparenza, efficacia, efficienza ed economicità, nonché di libera concorrenza nelle attività di settore*”.

Quale alternativa alla obbligatoria adesione al suddetto Consorzio, l'art. 234, comma 7 del d. lgs. n. 152 del 2006 stabilisce la possibilità di “*organizzare autonomamente la gestione dei rifiuti di beni in polietilene su tutto il territorio nazionale*” ovvero di “*mettere in atto un sistema di raccolta e restituzione dei beni in polietilene al termine del loro utilizzo, con*

avvio al riciclo o al recupero, previo accordi con aziende che svolgono tali attività, con quantità definite e documentate”. I sistemi alternativi, inoltre, sono assoggettati al riconoscimento da parte dell’amministrazione, tenuta a verificare la necessaria sussistenza dei requisiti di idoneità ed efficienza, a garanzia del raggiungimento degli obiettivi perseguiti. Con il decreto impugnato, adottato sulla base delle previsioni del sopra richiamato art.234, comma 7, è stato riconosciuto il Sistema autonomo Ecopolietilene sulla base di apposito progetto presentato per l’esercizio delle attività di cui al comma 8 della stessa disposizione.

Previa articolata ricostruzione delle finalità sottese alla costituzione del consorzio, delle relative attribuzioni e delle modalità di gestione e funzionamento, la difesa di parte ricorrente ha sottolineato la delimitazione dell’impugnativa ai soli due profili specificamente contestati (concernenti l’omessa determinazione della percentuale minima di riciclaggio a carico del sistema alternativo e l’omessa determinazione dell’entità del contributo ambientale (a regime) a carico dei partecipanti al sistema medesimo), articolando, con ampie argomentazioni, due mezzi di gravame.

Ad avviso di parte ricorrente, il provvedimento di riconoscimento impugnato sarebbe illegittimo, in *primis*, nella parte in cui nulla dispone espressamente circa il raggiungimento degli obiettivi minimi di riciclaggio, in violazione dell’art. 234, comma 13 del D. Lgs. n. 152 del 2006 che impone la determinazione ogni due anni, con decreto del Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare (ora Ministro della transizione ecologica), di concerto con il Ministro delle attività produttive (ora dello sviluppo economico), degli “*obiettivi minimi di riciclaggio*”, prevedendo la possibilità di stabilire, “*in caso di mancato raggiungimento dei predetti obiettivi*”, l’applicazione di un contributo percentuale di riciclaggio sull’importo netto delle fatture emesse dalle imprese produttrici ed importatrici di beni di polietilene per il mercato interno. Nel rimarcare la centralità della fissazione di obiettivi minimi di riciclaggio al quale anche i sistemi autonomi devono concorrere garantendone la doverosa osservanza, stante la imprescindibilità ai fini della efficiente e sostenibile gestione del settore che viene in rilievo, la difesa di parte ricorrente ha dedotto l’esistenza di una grave lacuna nella regolazione in quanto non solo il decreto previsto dall’art. 234, comma 13 sopra richiamato non è stato ancora emanato ma la disciplina transitoria stabilita dall’art. 264, comma 1, lettera i) del medesimo testo normativo – che dispone la perdurante applicazione dei provvedimenti attuativi del precedente decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, nelle more della approvazione di detto decreto – è suscettibile di applicazione esclusivamente nei confronti della stessa PolieCo e non anche dei sistemi autonomi. L’omessa determinazione di obiettivi minimi di riciclaggio prescritti per i sistemi autonomi e che, comunque, avrebbe necessitato della fonte all’uopo prevista e, dunque, di un decreto ministeriale, integra, ad avviso di parte ricorrente, una evidente illegittimità determinando il paradossale risultato che mentre le imprese consorziate al PolieCo dovranno continuare ad impegnarsi perché ogni anno sia, da loro e tramite il PolieCo, raggiunta la percentuale minima di riciclaggio stabilita dal d.m. 15 luglio 1998, le imprese consorziate ad Ecopolietilene non sarebbero tenute a raggiungere alcun obiettivo minimo di riciclaggio. In tale quadro, la difesa del consorzio ricorrente ha rimarcato gli effetti distorsivi scaturenti dalla censurata omessa determinazione degli obiettivi minimi di riciclaggio incidenti sia sulla concorrenza sia sul piano ambientale con riguardo ad un settore, quello delle plastiche, particolarmente sensibile. Su tali basi, quindi, la difesa del ricorrente ha altresì dedotto la violazione dell’art. 3 della l. n. 241 del 1990, degli art. 3 e 97 Cost., nonché vizi di eccesso di potere in relazione a diverse figure sintomatiche.

Le deduzioni successive, articolate nel secondo mezzo di gravame, sono incentrate sulla omessa determinazione, a regime, del contributo ambientale di riciclaggio a carico delle imprese aderenti ad Ecopolietilene, in violazione dell’art. 234, commi 10 e 13 del D. Lgs. n. 152 del 2006, dell’art. 35, comma 13 della L. n. 164 del 2010, dell’art. 3 della L. n. 241 del 1990, degli art. 3 e 97 Cost., con contestazione anche del vizio di incompetenza relativa, nonché dell’eccesso di potere per carenza di istruttoria, disparità di trattamento, ingiustizia manifesta, sviamento. Sulla base di un’accurata ricostruzione della disciplina di riferimento concernente il contributo di riciclaggio al quale le imprese sono tenute in forza dell’art. 234, commi 10 e 13 del D. Lgs. n. 152 del 2006, come determinato dall’art. 35, comma 13, D.L. 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla L. 11 novembre 2014, n. 164, la difesa di parte ricorrente ha censurato le determinazioni recate nel decreto gravato sulla base degli atti presupposti e, segnatamente, della relazione ISPRA allegata al decreto medesimo, nella parte in cui, in spregio al dettato normativo ed in violazione delle regole sulla competenza, ha previsto l’applicazione del contributo di riciclaggio al sopra richiamato art. 35 solo per il primo anno dal riconoscimento, mentre per quelli successivi ha rimesso la gestione e la quantificazione di tale contributo ambientale all’autonomia del sistema alternativo, con determinazione da parte dell’assemblea del consorzio, ove, peraltro, l’art. 7 dello Statuto di Ecopolietilene addirittura riserva tale compito al consiglio di amministrazione, con integrazione di una evidente disparità di trattamento in pregiudizio delle garanzie necessarie affinché la competizione tra gli operatori possa dispiegarsi conformemente al diritto. Al riguardo, parte ricorrente ha censurato il vizio di incompetenza relativa del provvedimento impugnato che per un verso riconosce il sistema alternativo con decreto direttoriale (e non ministeriale) per altro verso lascia libero il sistema alternativo di stabilire le modalità di calcolo del contributo di riciclaggio.

I Ministeri intimati e l’Ispra si sono costituiti in giudizio per resistere al gravame concludendo, con articolate argomentazioni, per il rigetto del ricorso in quanto infondato.

Si è costituito in giudizio anche il controinteressato Consorzio Ecopolietilene, il quale pure ha concluso, con ampie deduzioni riferite anche all’evoluzione della disciplina di riferimento, per il rigetto del ricorso.

Con ordinanza di questa Sezione n. 6745 del 2020 le esigenze di parte ricorrente sono state ritenute adeguatamente

tutelabili attraverso la celere definizione del giudizio nel merito, in applicazione dell'art. 55, comma 10 c.p.a.. Successivamente le parti hanno depositato memorie, anche in replica, e documenti, tra i quali, copia del testo del decreto ministeriale di aggiornamento degli obiettivi minimi di smaltimento dei rifiuti in polietilene in fase di adozione, dovendo essere ancora acquisito il concerto del Ministro dello sviluppo economico, prodotto dalla difesa erariale. All'udienza pubblica del 7 luglio 2021 la causa è stata trattenuta per la decisione.

DIRITTO

1. Il Collegio rileva preliminarmente che, come esposto nella narrativa in fatto, il perimetro del presente giudizio definito dal relativo *petitum*, è incentrato su due specifici profili, concentrandosi le contestazioni proposte avverso il provvedimento gravato, di riconoscimento, ex art. 234, comma 7 del d. lgs. n. 152 del 2006, del sistema alternativo "Ecopolietilene" sulla omessa determinazione della percentuale minima di riciclaggio a carico di detto sistema alternativo e sulla mancata determinazione dell'entità del contributo ambientale (a regime) a carico dei partecipanti al sistema medesimo.

2. Su di un piano generale il Collegio reputa opportuno sottolineare taluni aspetti imprescindibili per un corretto inquadramento delle questioni implicate, oggetto delle censure di parte ricorrente.

2.1. L'impianto della disciplina normativa sinteticamente tratteggiata nell'esposizione in fatto, delinea un sistema volto a controllare la gestione dei rifiuti in polietilene, mediante la creazione di enti che si incarichino delle attività connesse al trattamento di tale tipologia di rifiuto, assumendo il compito di svolgerle, previo coordinamento degli operatori del settore, e siano sottoposti, al contempo, alla vigilanza dell'autorità amministrativa, nell'ambito di un settore che è qualificabile di pubblico interesse (cfr. Cons. St., n. 4287 del 2021).

2.2. Dalla disciplina di riferimento emerge, come evidenziato da questa Sezione anche in altre pronunce (cfr., *ex multis*, n. 3098 del 2020), l'esigenza di assicurare il soddisfacimento delle fondamentali esigenze di tutela ambientale senza precludere, in conformità alle concorrenti esigenze di tutela della concorrenza, la predisposizione di sistemi alternativi da parte degli operatori, i quali necessariamente devono assicurare requisiti imprescindibili di idoneità, a garanzia del raggiungimento degli obiettivi perseguiti.

2.3. E, del pari, è stata sottolineata la polarizzazione degli obiettivi perseguiti attorno ai due profili essenziali, considerati secondo una logica di complementarità, della tutela dell'ambiente e della tutela della concorrenza e del mercato, anche sotto il profilo della non discriminazione intracomunitaria (cfr., la sentenza di questa Sezione n. 10049 del 2019, concernente il riconoscimento di altro sistema autonomo di gestione che reca riferimenti anche alle iniziative avviate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato al fine di scongiurare il radicamento di posizioni di sostanziale monopolio).

2.4. Se, dunque, le alternative previste dalla sopra indicata disposizione devono certamente ritenersi non solo ammesse ma auspicabili, dovendo, in *primis*, l'amministrazione approfondire il proprio impegno nell'assicurare il superamento di criticità suscettibili di costituire ostacoli all'avvio di iniziative idonee da parte degli operatori, è altrettanto ineludibile l'esigenza che siano assicurati presidi idonei a scongiurare distorsioni in specie nell'attuale e delicata fase di avvio dei primi sistemi alternativi che hanno ottenuto il riconoscimento, coincidente con le rilevanti innovazioni segnate dagli obiettivi di economia circolare perseguiti a livello unionale per le quali sono comunque richieste necessarie tempistiche di attuazione.

2.5. E' del tutto evidente, infatti, che l'avvio dell'operatività dei sistemi alternativi non può prescindere, pur con le peculiarità che connotano il procedimento di riconoscimento articolato per step e connotato dalla complessità degli accertamenti e dall'acquisizione progressiva di riscontri, da una rigorosa verifica della funzionalità, dell'economicità e dell'adequatezza del sistema autonomo rispetto alle finalità istituzionali, dovendosi tale sistema inserire all'interno di un settore particolarmente rilevante e sensibile, qual è quello del riciclaggio dei rifiuti di beni a base di polietilene, concorrendo al conseguimento degli obiettivi imposti dalla disciplina unionale e nazionale.

3. Alla luce di quanto esposto si palesano infondate le eccezioni di inammissibilità per carenza di interesse sollevate dalla difesa del Consorzio controinteressato, tenuto conto dei pregiudizi allegati dalla parte ricorrente sotto il profilo del regolare dispiegarsi della concorrenza nel settore in relazione alle due censure articolate.

4. Il primo motivo di ricorso è incentrato sulla omessa previsione degli obiettivi minimi di riciclaggio che il sistema autonomo è tenuto ad osservare, in violazione dell'art. 234, comma 13 del D. lgs. n. 152 del 2006.

4.1. Discende dalle considerazioni sopra svolte che deve certamente convenirsi con la difesa di parte ricorrente quanto alla imprescindibilità del rispetto dei sopra indicati obiettivi anche da parte dei sistemi autonomi, evidenziandosi che alcun rilievo può essere riconnesso alla diversa natura del potere esercitato dall'amministrazione nei due procedimenti, di determinazione degli obiettivi minimi prescritti dal richiamato art. 234, comma 13 e di riconoscimento del sistema autonomo ai sensi del comma 7 della medesima disposizione.

4.2. Sul piano logico prima ancora che giuridico, infatti, il riconoscimento presuppone che tali obiettivi siano predeterminati, non solo a garanzia del corretto esplicarsi della concorrenza nel settore ma anche delle esigenze di equilibrio, sostenibilità e tenuta dell'assetto delineato dalla disciplina di riferimento.

4.3. Come evidenziato nella narrativa in fatto, già prima dell'introduzione delle disposizioni attualmente vigenti il d.lgs. n. 22 del 1997 (cd. Decreto Ronchi) aveva prescritto, all'art. 48, il rispetto di obiettivi minimi di riciclaggio fissati con decreto del Ministro dell'ambiente di concerto con il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, oggetto di revisione biennale, stabilendo la possibilità per il Ministro medesimo di introdurre, in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi in argomento, un contributo percentuale di riciclaggio da applicarsi sull'importo netto delle fatture emesse dalle imprese produttrici ed importatrici di materia prima per forniture destinate alla produzione di beni di polietilene per il mercato interno.

4.4. In attuazione di tale disposizione, con il d.m. 15 luglio 1998, di approvazione dello statuto del Consorzio per il riciclaggio dei rifiuti di beni in polietilene, si è provveduto alla determinazione degli obiettivi minimi, stabilendosi, al comma 3 dell'articolo unico, che: *«Gli obiettivi minimi di riciclaggio di cui all'art. 48, comma 7, del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, sono fissati nella misura del 15% dei beni in polietilene immessi al consumo sul mercato nazionale. Tali obiettivi saranno aggiornati periodicamente con le modalità di cui al predetto art. 48, comma 7, del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22»*.

4.5. La previsione e determinazione degli obiettivi minimi di riciclaggio è stata riprodotta anche nell'art. 234 del codice ambiente, il quale, al comma 13 stabilisce quanto segue: *«Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di concerto con il Ministro delle attività produttive determina ogni due anni con proprio decreto gli obiettivi minimi di riciclaggio e, in caso di mancato raggiungimento dei predetti obiettivi, può stabilire un contributo percentuale di riciclaggio da applicarsi sull'importo netto delle fatture emesse dalle imprese produttrici ed importatrici di beni di polietilene per il mercato interno. Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di concerto con il Ministro delle attività produttive determina gli obiettivi di riciclaggio a valere per il primo biennio entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della parte quarta del presente decreto. Il contributo percentuale di riciclaggio è stabilito comunque in misura variabile, in relazione alla percentuale di polietilene contenuta nel bene e alla durata temporale del bene stesso. Con il medesimo decreto di cui al presente comma è stabilita anche l'entità dei contributi di cui al comma 10, lettera b)»*.

4.6. Questa Sezione ha già avuto modo di rilevare (n. 3098 del 28 agosto 2020), con valutazioni condivise anche dal Giudice di Appello (sentenza n. 4287 del 2021, cit.), che le previsioni del d.m. 15 luglio 1998 trovano perdurante applicazione.

4.7. L'art. 264, comma 1, lett. i), del d.lgs. 152/2006 ha stabilito, infatti, che: *“Al fine di assicurare che non vi sia alcuna soluzione di continuità nel passaggio dalla preesistente normativa a quella prevista dalla parte quarta del presente decreto, i provvedimenti attuativi del citato decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, continuano ad applicarsi sino alla data di entrata in vigore dei corrispondenti provvedimenti attuativi previsti dalla parte quarta del presente decreto”*. Proprio tale previsione legittima, dunque, l'applicazione della sopra indicata percentuale.

4.8. Questa Sezione non ha mancato di rilevare (sentenza n. 3098 del 2020) anche a conclusione della fase cautelare del presente giudizio (ord. n. 6745 del 2020) le criticità correlate al grave ritardo del Ministero competente nella revisione ed aggiornamento degli obiettivi minimi in argomento, alla luce non solo del mutato scenario del settore segnato dall'inserimento di sistemi autonomi ma anche dell'evoluzione dell'impianto regolatorio sempre più orientato all'attuazione di misure volte a guidare l'economia dell'Unione europea verso un modello circolare attraverso un processo di transizione fortemente caratterizzato, nel settore in esame, dal riciclo e dal riuso. Per tale ragione, infatti, il Ministero è stato sollecitato, stante il lungo tempo già decorso, alla perimetrazione dei beni soggetti agli obblighi normativi che vengono in rilievo e, più in generale, all'aggiornamento della disciplina attuativa riferita agli obiettivi minimi di riciclaggio, allo stato fissati dal d.m. 15 luglio 1998 nel 15% *“dei beni in polietilene immessi al consumo sul mercato nazionale”*, tenuto conto, in specie, delle mutate dinamiche di gestione dei rifiuti secondo logiche di concorrenzialità, e della indifferibilità della disponibilità di un quadro regolatorio chiaro e coerente, idoneo ad assicurare certezza applicativa, in un settore di cruciale rilievo anche per la delicatezza degli interessi pubblici e privati implicati.

4.9. Nel rinviare ai capi successivi quanto ai riscontri recentemente forniti dal Ministero della transizione ecologica, rappresentati e documentati dalla difesa erariale, il Collegio rileva che, per un verso, la connotazione transitoria e non a regime dei parametri in questione, insita nella stessa previsione di un aggiornamento con scadenze biennali, costituisce fattore che non osta alla perdurante applicazione degli unici obiettivi allo stato previsti dalla disciplina nazionale, rivestendo tale cadenza all'evidenza carattere ordinatorio, e, sotto altro profilo, che, contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa di parte ricorrente, la percentuale del 15% stabilita dal d.m. 15 luglio 1998 è destinata ad operare anche per i sistemi autonomi.

4.10. Si impone, infatti, una interpretazione sistematica e teleologica delle previsioni che vengono in rilievo, dovendosi considerare il mutato quadro nel quale le disposizioni del decreto si inseriscono, connotato non più dal sostanziale monopolio dei consorzi obbligatori ma dalla prevista ammissibilità dei sistemi autonomi che ha segnato una rilevante evoluzione dell'assetto del settore.

4.11. Alla stregua di tali coordinate, fermo l'impegno del Ministero della transizione ecologica a completare l'iter di approvazione del nuovo decreto ai sensi dell'art. 234, comma 13 del codice ambiente, il riferimento ai *“beni immessi sul mercato”* contenuto nel d.m. 15 luglio 1998 quale base di computo della percentuale ivi prevista, deve intendersi,

coerentemente e secondo ragionevolezza, riferito, quanto ai sistemi autonomi, ai beni immessi al consumo dai consorziati a detti sistemi, tenuto, peraltro, conto, della differente genesi dei sistemi autonomi rispetto ai consorzi *ex lege* e delle relative modalità di adesione e funzionamento.

4.12. Come esposto nella narrativa in fatto, la difesa erariale ha prodotto, in data 31 marzo 2021 copia del decreto di ridefinizione ai sensi dell'art. 234, comma 13 cod. amb. degli obiettivi minimi di smaltimento dei rifiuti in polietilene in fase di adozione, dovendo essere ancora acquisito il concerto del Ministro dello sviluppo economico, che oltre ad innalzare la percentuale degli obbiettivi minimi di riciclaggio, coerentemente con le previsioni della direttiva 2018/851 (UE) – che, nel modificare la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti, ha introdotto i requisiti minimi per i regimi di responsabilità estesa del produttore, al fine di garantire la coerenza con i principi e gli obiettivi europei in materia di economia circolare, efficienza nell'uso delle risorse, mitigazione dei cambiamenti climatici e gestione dei rifiuti –, prevede che *“tutti i sistemi di gestione adottati sono tenuti a conseguire i suddetti obiettivi minimi di riciclaggio in relazione ai beni immessi al consumo sul mercato nazionale nell'anno solare precedente dai partecipanti a ciascun sistema”*; il testo prodotto, dunque, si pone in linea, ai fini che in questa sede rilevano, con l'interpretazione avallata dalla giurisprudenza tanto di questa Sezione quanto del Giudice d'Appello (il quale ha efficacemente evidenziato – cfr. sentenza n. 781 del 2021 – che proprio *“in ragione degli obiettivi”* perseguiti dal legislatore *“- polarizzati attorno ai due profili essenziali della tutela dell'ambiente e della tutela della concorrenza in una logica di complementarità, potendosi essere perseguiti in maniera congiunta – all'interprete spetta piuttosto il compito di leggere in un'ottica non restrittiva le disposizioni che concernono i sistemi autonomi, perché costituiscono un'apertura a un sistema tendenzialmente concorrenziale, potenzialmente idoneo ad implementare il recupero dei rifiuti e il loro sfruttamento con innegabili vantaggi per la tutela ambientale”*).

4.13. Dalla documentazione in atti, inoltre, emerge l'idoneità del sistema Ecopolietilene al raggiungimento del medesimo parametro minimo di cui anche il Consorzio ricorrente deve assicurare l'osservanza, da parametrare, per le ragioni evidenziate ai precedenti capi dalla presente decisione, al quantitativo dei beni immessi al consumo dai propri consociati, prefigurandosi, anzi, il sistema alternativo obiettivi *“target”* molto più ambiziosi di quelli minimi (cfr. all. 3 delle produzioni del controinteressato dell'11 marzo 2021).

4.14. Alla stregua delle considerazioni che precedono, dunque, il primo motivo di ricorso non merita accoglimento.

5. Le deduzioni successive si appuntano sulla omessa determinazione, a regime, del contributo ambientale di riciclaggio a carico delle imprese aderenti ad Ecopolietilene, in violazione dell'art. 234, commi 10 e 13 del D. Lgs. n. 152 del 2006, dell'art. 35, comma 13 della L. n. 164 del 2010, dell'art. 3 della L. n. 241 del 1990, degli art. 3 e 97 Cost., con contestazione anche del vizio di incompetenza relativa, nonché dell'eccesso di potere per carenza di istruttoria, disparità di trattamento, ingiustizia manifesta, sviamento.

5.1. Del tutto correttamente la difesa di parte ricorrente ha evidenziato che i contributi previsti dall'art. 234, commi 10 e 13, sono stati fissati nella misura del 30% dei relativi importi dall'art. 35, comma 13, d.l. 12 settembre 2014 n. 133, conv. dalla legge dell'11 novembre 2014 n. 16.

5.2. Ai sensi della sopra indicata disposizione, infatti: *“Sino all'emanazione del decreto di cui al comma 13 dell'articolo 234 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, come modificato dal presente articolo, i contributi previsti dal medesimo articolo 234, commi 10 e 13, sono dovuti nella misura del 30 per cento dei relativi importi”*.

5.3. Dell'applicazione della sopra riportata disposizione anche ai sistemi autonomi non può seriamente dubitarsi sia tenuto conto della funzione assolta dai contributi nella prospettiva di assicurare una copertura dei costi e, in specie, di quelli correlati al riciclaggio ed al recupero, dovendo i sistemi autonomi garantire l'equilibrio della propria gestione finanziaria, sia per le evidenti implicazioni sul piano concorrenziale, dettagliatamente illustrate dalla difesa di parte ricorrente e non superate dalle deduzioni ed allegazioni delle controparti anche a prescindere dalla sussistenza o meno di una responsabilità solidale tra i sistemi adottati per la gestione dei rifiuti dei beni in polietilene in relazione all'applicazione del contributo percentuale di riciclaggio di cui al comma 13 dell'art. 234 del d. lgs. n. 152 del 2006.

5.4. E, anzi, sia la difesa erariale sia la difesa del consorzio controinteressato non hanno contestato l'applicazione del contributo nella stessa misura stabilita per il Consorzio nazionale in via temporanea prospettando, in specie la difesa del Consorzio Ecopolietilene, una ricostruzione degli atti gravati in parte *qua* non rispondente al loro effettivo contenuto.

5.5. Dalla relazione Ispra che, giova precisare, costituisce espressamente *“parte integrante e sostanziale”* del provvedimento di riconoscimento, emerge che solo relativamente al primo anno di attività è prevista l'applicazione da parte del Consorzio Ecopolietilene *“delle medesime modalità di calcolo del contributo applicate da PolieCo, per ciascuna categoria individuata”* (cfr. pag. 11 della relazione) mentre, relativamente ai periodi successivi vengono illustrate le attività che detto Consorzio ha inteso avviare attraverso la costituzione di Gruppi di lavoro per approfondire i dati relativi alle diverse tipologie di beni in polietilene immessi sul mercato al fine *«di determinare un contributo sempre più puntuale e adeguato alle tipologie di beni immessi»* ed auspicabilmente più *“equo”*, come pure il proposito di fornire contributi utili ai fini di uno *“sviluppo normativo”*, emergendo, tuttavia, non già la perdurante applicazione delle modalità di calcolo operanti per PolieCO sino alla ridefinizione della disciplina attuativa in conformità alle previsioni dell'art. 234, comma 13, del d.lgs. n. 152 del 2006 bensì la determinazione del contributo per i diversi gruppi rimessa ad una deliberazione dell'Assemblea del Consorzio.

5.6. A fronte della previsione di legge che stabilisce con portata generale le modalità di determinazione e la quantificazione

del contributo e dell'altrettanto inequivoca individuazione di una specifica fonte secondaria –, stabilendo, l'art. 234, comma 13, come sopra indicato, che a tanto si provveda con decreto ministeriale –, il riferimento delle parti resistenti al generale potere di vigilanza dell'amministrazione risulta del tutto insufficiente a superare il profilo di illegittimità in contestazione. Ciò *a fortiori* tenuto conto della circostanza che l'35, comma 13, d.l. 12 settembre 2014 n. 133, conv. dalla legge dell'11 novembre 2014 n. 16 non figura richiamato né negli atti istruttori né nel provvedimento di riconoscimento impugnati.

5.7. Né soccorrono al fine di addivenire a differenti conclusioni le osservazioni della difesa del Consorzio controinteressato incentrate sulla modifica della disciplina del contributo nell'ambito dei sistemi di gestione delle particolari filiere, quale quella dei beni in polietilene, soggette alla responsabilità estesa del produttore (c.d. "EPR") per effetto della riforma attuata con il d.lgs. 116/2020 (che ha inserito nel corpo della Parte Quarta del d.lgs. 152/2006 il nuovo testo degli artt. 178-bis, 178-ter e 237), la quale prevede, tra gli altri adempimenti, l'obbligo dei Consorzi esistenti di conformarsi ai nuovi principi nel termine del 5 gennaio 2023.

5.8. Si evidenzia, infatti, che l'evoluzione della disciplina di riferimento nell'accelerazione impressa dalle recenti linee evolutive definite a livello unionale e nazionale necessita di una piena attuazione e che se certamente il contributo fornito nella direzione di addivenire ad una perequazione equa del contributo tra le diverse categorie costituisce espressione di apprezzabile impegno congiunto dei diversi soggetti coinvolti nel processo di trasformazione in atto, resta ferma, sino all'introduzione delle modifiche normative nelle forme prescritte, la doverosa osservanza delle disposizioni vigenti.

5.9. Anche i parametri dettagliati nell'art. 237, comma 4 cod. amb. nella formulazione conseguente all'entrata in vigore dell'art. 3, comma 11, D.lgs. 3 settembre 2020, n. 116 concernono i criteri direttivi dei sistemi gestionali che devono essere seguiti dai consorzi e dai sistemi autonomi, restando ferma, ai fini che ne occupano, la previsione dell'art. 234, comma 13, del d.lgs. n. 152 del 2006.

5.10. Ed è interessante evidenziare che proprio la sopra richiamata disposizione di recente introduzione chiaramente stabilisce (secondo periodo del comma 1 dell'art. 237) che *"I Consorzi ovvero i sistemi di gestione in forma individuale o collettiva, di cui ai titoli II e III della parte quarta del presente decreto legislativo, già istituiti ovvero riconosciuti ovvero in corso di riconoscimento, operano sull'intero territorio nazionale senza generare distorsioni della concorrenza, curano per conto dei produttori la gestione dei rifiuti provenienti dai prodotti che immettono sul mercato nazionale e dai prodotti importati in condizioni non discriminatorie, in modo da evitare ostacoli al commercio, adempiono ai propri obblighi senza limitare le operazioni di raccolta e di gestione nelle aree più proficue"*.

5.11. Del pari, la circostanza che nel 2020 PolieCO abbia registrato un incremento dei propri aderenti oltre a risultare scarsamente conferente alla luce dell'inequivoco quadro normativo e delle censure proposte dal ricorrente si palesa all'evidenza privo di significatività in quanto le potenzialità distorsive contestate non potranno che disvelarsi successivamente, in una fase di consolidamento dell'operatività del sistema autonomo e certamente dopo la prima annualità per la quale, come sopra esposto, gli atti di riconoscimento impugnati hanno previsto l'applicazione *"delle medesime modalità di calcolo del contributo applicate da PolieCo"*.

6. In conclusione, per le ragioni sopra esposte, il ricorso merita parziale accoglimento, nei termini e nei limiti sopra indicati, e per l'effetto gli atti impugnati vanno annullati nella parte in cui non è stata prevista l'applicazione *"delle medesime modalità di calcolo del contributo applicate da PolieCo"* e, dunque, dell'35, comma 13, d.l. 12 settembre 2014 n. 133, conv. dalla legge dell'11 novembre 2014 n. 16 anche per le annualità successive, salve ovviamente le modifiche normative che dovessero intervenire in conformità alla disciplina primaria di riferimento.

7. La complessità e relativa novità delle questioni trattate giustifica, nondimeno, l'integrale compensazione delle spese di lite tra le parti.

(Omissis)