



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 7932 del 2018, proposto dal Consorzio Nazionale per la Raccolta, il Riciclo e il Recupero degli Imballaggi in Plastica – Corepla, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Giuseppe Franco Ferrari e Simona Motta, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio del primo in Roma, Via di Ripetta, n. 142;

contro

il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria per legge in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

l'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale – ISPRA, in persona del Presidente e legale rappresentante pro tempore, non costituito in giudizio;

nei confronti

Consorzio Coripet, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Francesco De Leonardi e Simone Micono, con domicilio eletto presso lo studio del primo in Roma, via Cola di Rienzo, n. 212 e domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

sul ricorso numero di registro generale 8111 del 2018, proposto dal Conai – Consorzio Nazionale Imballaggi, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Salvatore Alberto Romano e Gian Domenico Mosco, con domicilio eletto presso lo studio del primo in Roma, via XXI aprile, n. 11 e domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria per legge in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

nei confronti

Consorzio Coripet, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Francesco De Leonardi e Simone Micono, con domicilio eletto presso lo studio del primo in Roma, via Cola di Rienzo, n. 212 e domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

l'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale – ISPRA, in persona del Presidente e legale rappresentante pro tempore, non costituito in giudizio;

per l'annullamento

quanto al ricorso n. 7932 del 2018:

a) del decreto RINDEC-2018-0000058 del 24 aprile 2018 della Direzione Generale per i Rifiuti e l'Inquinamento del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, recante l'accoglimento dell'istanza di riconoscimento, ai sensi dell'art. 221, comma 5, del d.lgs. 152/2006, del “Sistema per la gestione diretta degli imballaggi in PET per liquidi alimentari”, denominato sistema autonomo CORIPET (pubblicato sul sito web del MATTM);

b) in parte qua, dei documenti che costituiscono parte integrante dell'impugnato provvedimento sub a) o comunque da esso richiamati, ed in particolare: 1. nota prot. n. 11096/RIN del 25.7.2016 di richiesta a CORIPET di integrazione documentale; 2. nota prot. n. 5732 del 3.3.2017, acquisita al prot. n. 3162/RIN del 6.3.2017, recante parere dell'Ufficio Legislativo del MATTM sulla questione giuridico interpretativa della locuzione “propri rifiuti” di cui al comma 3, lett. a) dell'art. 221 d.lgs. 152/2006; 3. note prot. n. 4674/RIN del 3.4.2017 e prot. n. 14280/RIN del 12.10.2017 recanti richieste a CORIPET di integrazione degli elementi progettuali; 4. prima Relazione di ISPRA prot. n. 13810/RIN del 2.10.2017; nota prot. n. 633/RIN del 15.1.2018 di richiesta a

CORIPET di promuovere un'intesa operativa con ANCI a garanzia dell'effettività del sistema; 6. Relazione conclusiva di ISPRA prot. 18670 del 23.2.2018; 7. nota prot. n. 6386/RIN del 23.4.2018 recante la relazione istruttoria interna a firma del Responsabile del procedimento;

c) di ogni altro atto preordinato, consequenziale, precedente o successivo, o comunque connesso al provvedimento impugnato;

nonché per la declaratoria della illegittimità dell'accertamento di cui al provvedimento impugnato, in ordine al possesso dei requisiti di legge per il riconoscimento, ai sensi dell'art. 221, comma 5, d.lgs. 152/2006, del progetto di gestione autonoma CORIPET;

quanto al ricorso n. 8111 del 2018:

- del decreto del Direttore Generale del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare – Direzione Generale per i Rifiuti e l'Inquinamento Prot. RINDEC-2018-0000058 del 24.4.2018 la cui esistenza è stata resa nota con comunicato stampa emesso da CoRiPET il 26 aprile 2018, con il quale è stato riconosciuto il “Sistema per la gestione diretta degli imballaggi in PET per liquidi alimentari” sulla base di un progetto elaborato e proposto dal predetto Consorzio CoRiPET;

- di ogni altro atto antecedente e susseguente ai precedenti atti collegato e connesso, compresi, per quanto di ragione e occorrendo, i seguenti atti richiamati nel suddetto provvedimento: la “relazione complessiva” dell'ISPRA prot. 13810/RIN del 2 ottobre 2017, il “Parere ai sensi dell'articolo 21, comma 2, del d.p.c.m. 10 luglio 2014, n. 142” dell'Ufficio Legislativo del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, prot. uscita 0005732.03-03-2017 e la “Relazione istruttoria” prot. 0006386/RIN del 23 aprile 2018, aventi entrambi a oggetto il “Riconoscimento del sistema autonomo CoRiPET” ai sensi dell'articolo 221, comma 3, lettera a) del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e del Consorzio Coripet;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 giugno 2019 la dott.ssa Brunella Bruno e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

I ricorsi in epigrafe hanno entrambi ad oggetto l'impugnazione del decreto adottato in data 24 aprile 2018 dal Direttore generale per i Rifiuti e l'Inquinamento del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, di riconoscimento, ai sensi dell'art. 221 del d.lgs. n. 152 del 2006, del "Sistema per la gestione diretta degli imballaggi in PET per liquidi alimentari" sulla base di un progetto elaborato e proposto dal Consorzio CORIPET, costituito in data 23 settembre 2010, tra alcuni produttori di bottiglie e altri contenitori in PET, utilizzati per il confezionamento dei propri liquidi alimentari (Drink Cup s.r.l., Ferrarelle s.p.a., Lete s.p.a., Maniva s.p.a., Norda s.p.a., San Pellegrino s.p.a.) e i riciclatori italiani del PET (Aliplast s.p.a., Dentis s.r.l., Valplastic s.p.a.), che hanno ricevuto da parte dell'EFSA (European Food and Safety Agency) un giudizio tecnico-scientifico positivo ai fini del riciclo del PET, per la produzione di RPET (Recycled PET), idoneo anche al diretto contatto alimentare, utilizzabile nella fabbricazione di nuovi contenitori per liquidi (bottle to bottle).

Detto decreto ed i relativi atti presupposti sono avversati dal COREPLA – Consorzio Nazionale Raccolta Riciclaggio e Recupero Imballaggi in Plastica e dal CONAI - Consorzio Nazionale Imballaggi, rispettivamente con i ricorsi iscritti al numero di R.G. 7932 del 2018 ed al numero di R.G. 8111 del 2018, con i quali viene contestata la sussistenza dei presupposti per il riconoscimento del sopra indicato sistema autonomo di gestione.

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; n. 833 del 2019) 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 ridurne 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 complementarità, 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 "adempiono 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.

Il Consorzio CORIPET ha presentato il sopra indicato progetto perseguendo l'obiettivo di una gestione autonoma e diretta degli imballaggi in PET per liquidi alimentari, ai sensi dell'art. 221, comma 3, lett. a) e comma 5 del d. lgs. n. 152 del 2006.

Nella specie, l'atto impugnato con i ricorsi in epigrafe, adottato a seguito di una complessa istruttoria, si concreta nel riconoscimento del sistema autonomo con una serie di prescrizioni e precisazioni, le quali rinviano, tra l'altro, ad una successiva fase di verifica di funzionamento del sistema, da condurre "in condizioni di effettiva operatività nei primi due anni di esercizio", con decorrenza dalla data di notifica del provvedimento medesimo.

I Consorzi ricorrenti, premesse ampie esplicitazioni – al fine di allegare la sussistenza della propria legittimazione ed interesse ad agire – in merito alle funzioni esercitate ed al ruolo da essi rivestito nel sistema nazionale di gestione dei rifiuti del settore in considerazione, hanno censurato la carenza di istruttoria e di motivazione dell'atto impugnato, la lesione delle garanzie di partecipazione procedimentale, nonché la violazione dell'art. 221, comma 3, lett. a) del d. lgs. n. 152 del 2006, dovendosi ritenere

preclusa l'ammissibilità di un sistema autonomo di gestione di rifiuti non "propri" e cioè non afferenti agli imballaggi appartenenti ai consorziati, non potendosi ammettere interpretazioni estensive nel senso prospettato e fatto proprio dall'amministrazione. Le deduzioni ulteriori si appuntano sulla assenza dei presupposti per accedere al riconoscimento, come puntualmente indicati dalla normativa di riferimento (art. 221, comma 5 del d. lgs. n. 152 del 2006), come comprovato dalla valutazione espressa dalla stessa amministrazione in ordine al soddisfacimento solo parziale dei requisiti della copertura sull'intero territorio nazionale e dell'effettivo ed autonomo funzionamento e dalla previsione di prescrizioni (tra le quali la sottoscrizione, entro sei mesi dalla notifica del decreto, di accordi con l'ANCI, con i Comuni e con gli altri operatori del settore), insuscettibili di sopperire alle riscontrate carenze, sia pure tenendo conto della fase preliminare e sperimentale cui si riferisce il decreto di riconoscimento impugnato. Nel declinare vari profili – anche concernenti il quantitativo dei rifiuti di imballaggio ritirati da CORIPET, in quanto non proporzionale a quanto immesso al consumo dalle imprese che vi aderiscono, nonché le caratteristiche del materiale plastico e le modalità di gestione, in specie in ordine al riciclo, tali da determinare una incidenza pregiudizievole per il sistema CONAI-COREPLA – idonei ad evidenziare l'assenza di autonomia del sistema autonomo oggetto di riconoscimento e l'assenza di compatibilità con il sistema CONAI-COREPLA, i ricorrenti hanno censurato l'assenza della qualificazione dei consorziati CORIPET quali produttori di imballaggi, venendo, per contro, in rilievo, imprese produttrici di bevande, che usano ma non producono gli imballaggi per la vendita dei propri prodotti. Specifiche deduzioni, inoltre, sono state articolate relativamente alla irragionevolezza del termine di due anni previsto dall'atto impugnato per la verifica di funzionamento del sistema, anche tenuto conto delle tempistiche previste per la sospensione dell'obbligo di versamento del contributo ambientale al CONAI.

Il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare si è costituito in entrambi i giudizi, con articolate argomentazioni, per il rigetto dei ricorsi. Si è costituito nei giudizi anche il Consorzio CORIPET, sollevando eccezioni preliminari di inammissibilità del ricorso per carenza delle fondamentali condizioni dell'azione, tenuto conto, tra l'altro, della natura di soggetto privato del COREPLA e della estraneità dell'interesse azionato dal CONAI alla luce delle specifiche competenze al medesimo attribuite dalla legge, non implicate dal riconoscimento del sistema autonomo in argomento, sottolineando, altresì che il reale scopo perseguito dai

ricorrenti deve essere ravvisato nella preservazione della propria posizione di monopolio. Con pertinenti e diffuse argomentazioni, supportate da ampia documentazione, la difesa del Consorzio controinteressato ha, comunque, concluso per l'infondatezza dei ricorsi nel merito.

Successivamente le parti hanno prodotto ulteriori memorie e documenti, rappresentando gli sviluppi concernenti l'attuazione del sistema ed ulteriori sopravvenienze anche riferite all'apertura dell'istruttoria A531 da parte dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (di seguito AGCM) su segnalazione del Consorzio CORIPET dell'11 febbraio 2019.

All'udienza pubblica del 12 giugno 2019, in esito ad ampia discussione congiunta dei gravami in epigrafe indicati, i ricorsi sono stati trattenuti per la decisione.

DIRITTO

1. 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.

2. Sempre in via preliminare, il Collegio deve esaminare le eccezioni sollevate dalla difesa del Consorzio CORIPET relativamente ai giudizi introdotti con i due ricorsi riuniti, proposti, come esposto nella narrativa in fatto, rispettivamente dal COREPLA e dal CONAI.

2.1. Le eccezioni di inammissibilità per carenza delle fondamentali condizioni dell'azione non meritano accoglimento.

2.2. Con riferimento alla posizione del COREPLA, consorzio della filiera della plastica istituito ex lege, il Collegio ritiene di ribadire quanto già rilevato in analoghe vicende contenziose (cfr. sentenza di questa Sezione n. 833 del 2019), rilevando che detto Consorzio 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", sicché non è irrilevante per tale ente 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. Ciò è reso particolarmente evidente dalle implicazioni del riconoscimento di un sistema autonomo anche sul piano degli oneri contributivi gravanti (art. 221, comma 10, codice dell'ambiente) sui produttori di imballaggi in plastica, questione, questa, che affiora dalla stessa analisi della

documentazione in atti, nella quale viene sottolineata l'esigenza di idonee assicurazioni sull'effettività del sistema di raccolta secondo i principi di generalità e universalità posto in essere dal Consorzio resistente, in relazione alla prevista sospensione della corresponsione del contributo (CAC) e, quindi, alla cessazione del finanziamento delle attività di ritiro degli imballaggi garantite dal COREPLA. Esclusivamente per completezza di analisi il Collegio rileva che la legittimazione e l'interesse ad agire del COREPLA sono state implicitamente riconosciute anche da precedenti sentenze di questo Tribunale e del Consiglio di Stato che si sono espresse su una vicenda analoga a quella che viene in considerazione nella fattispecie in esame (cfr. le sentenze di questa Sezione: nn. 1135 e 1136/2012; n.10263/2014; n. 833/2019 e le sentenze del Consiglio di Stato: nn. 3362 e 3363/2013; nn. 4475, 4476 e 4477/2015).

2.3. Alle medesime conclusioni deve addivenirsi quanto al CONAI, 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.

2.4. Resta ovviamente impregiudicata, in quanto estranea al presente giudizio, la verifica in merito alla configurabilità di condotte abusive in violazione dell'art. 102 del TFUE da parte del COREPLA, allo stato oggetto del procedimento A531 aperto dall'AGCM, la quale, comunque, già sul piano generale ed in esito ad una indagine conoscitiva sui sistemi di gestione consortili in materia di rifiuti, non ha mancato di evidenziare la necessità di superare l'attuale modello di tipo monopolistico in favore di un'adeguata concorrenzialità.

3. Sempre in via preliminare il Collegio rileva che l'eccezione sollevata dalla difesa del COREPLA in relazione alla tardività della memoria depositata dal Ministero resistente in data 10 maggio 2019 risulta superata dalla dettagliata illustrazione nella discussione orale, nonché dalle puntuali controdeduzioni di replica articolate con l'atto difensivo da COREPLA in data 21 maggio 2019, con l'ulteriore specificazione che gli elementi forniti, utili ad una più completa comprensione della vicenda, non determinano una incidenza dirimente sul quadro già risultante dal complesso della documentazione in atti

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

4.1. Le deduzioni dirette a contestare l'erroneità dell'interpretazione dell'art. 221, comma 3, lett. a) del d. lgs. n. 152 del 2006 da parte dell'amministrazione, con precipuo riferimento alla locuzione "rifiuti propri" che figura, in chiave delimitativa, nella previsione normativa sopra indicata, non meritano accoglimento.

4.2. Nella fattispecie, infatti, non vengono in rilievo rifiuti di imballaggio secondari e terziari (rifiuti speciali) bensì rifiuti da imballaggi primari (rifiuti urbani), sicché deve escludersi relativamente a questi ultimi, proprio in ragione delle caratteristiche e delle modalità di gestione, la possibilità di una restituzione dall'utilizzazione o utente finale di un bene individuato secondo una logica di fisica tracciabilità della singola unità, essendo la raccolta organizzata dall'amministrazione pubblica ai sensi degli artt. 198, 205 e 219 del d. lgs. n. 152 del 2006 con allocazione del costo della raccolta differenziata, della valorizzazione e dell'eliminazione di tali rifiuti sui produttori e utilizzatori in proporzione alle quantità di imballaggi immessi sul mercato nazionale. In altri termini, l'operazione di ripresa dei rifiuti di imballaggio primari – che non avviene tramite raccolta separata – è strutturata secondo modalità tali da rendere impossibile sul piano materiale per i singoli produttori il ritiro dei "propri" rifiuti di imballaggio derivanti dai prodotti immessi sul mercato.

4.3. Del tutto correttamente, dunque, è stata seguita una ripartizione dei volumi dei materiali sulla base di parametri quantitativi e non di logiche di appartenenza ovvero di etichettatura selettiva, dovendosi anche evidenziare che nei sistemi di ERP a rilevare non è la proprietà ovvero l'appartenenza dei materiali bensì il principio della responsabilità estesa del produttore, con la conseguenza che la valenza delimitativa della locuzione normativa in esame si coglie nella circoscrizione dell'operatività del sistema alla tipologia di imballaggi corrispondente a quella immessa al consumo dai propri produttori. CORIPET, pertanto, che immette sul mercato bottiglie PET per uso alimentare dovrà ritirare rifiuti di imballaggio corrispondenti alla tipologia immessa al consumo. Né soccorre, ai fini pretesi dai Consorzi ricorrenti, il riferimento alla c.d. etichettatura selettiva, già valutata illegittima dalla giurisprudenza eurounitaria in quanto determina un aggravio dei costi, con violazione dei canoni di proporzionalità e ragionevolezza (Corte UE, sent. Grande sezione del 16 luglio 2009, causa C 385/07; Tribunale UE 24 maggio 2007, causa T-289/01). Deve escludersi, altresì, che una selezione in tal senso possa essere assicurata, contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa di COREPLA, attraverso le etichette già presenti sulle bottiglie, risultando, a prescindere da altre

considerazioni, la permanenza di dette etichette condizionata da una molteplicità di variabili insuscettibili di controllo.

5. Del pari infondate si palesano le deduzioni incentrate sulla asserita mancanza in capo ai consorziati di CORIPET della qualifica di “produttori” in quanto imprese produttrici di bevande che usano ma non producono gli imballaggi per la vendita dei propri prodotti.

5.1. Alla stregua della definizione di cui all’articolo 218, comma 1, lett. r), d.lgs. n. 152 del 2006, per produttori si intendono i fornitori di materiali di imballaggio, i fabbricanti, i trasformatori e gli importatori di imballaggi vuoti e di materiali di imballaggio.

I consorziati CORIPET rientrano pienamente in tale definizione, producendo bottiglie in PET per poi riempirle, non potendosi revocare in dubbio l’attività di trasformazione delle materie prime di imballaggio.

5.2. Si evidenzia, peraltro, che i produttori sono espressamente contemplati nello statuto CORIPET e che la circostanza che figurino tra i consorziati imprese di produzione e vendita di acque minerali non esclude affatto la contemporanea qualificazione, con le correlate responsabilità, in termini di produttori di imballaggi ai fini della legittimazione alla costituzione di un sistema ERP, risultando del tutto inconferente e sfornito di fondamento normativo il riferimento delle parti ricorrenti al principio di prevalenza, in specie tenuto conto delle coordinate tracciate anche dalla disciplina eurounitaria, in base alla quale è soggetto agli obblighi di ERP il “produttore del prodotto”, per tale intendendosi anche chi esercita l’attività di trasformazione (artt. 8 e 8 bis della direttiva UE 2008/98). E, invero, la stessa difesa del CONAI nel ricorso introduttivo (pp. 23 e 24) ha espressamente attestato l’attività di produzione degli imballaggi da parte delle consorziate CORIPET e tale dato non può ritenersi superato dalle produzioni in atti, risultando le successive argomentazioni della medesima difesa non sorrette da obiettivi e plausibili elementi. Si evidenzia, altresì, che le consorziate CORIPET realizzano la bottiglia acquistando la materia prima (polimeri di PET) ovvero utilizzano semilavorati sottoposti, dunque, ad un processo di trasformazione e che le specificazioni contenute nello statuto CORIPET in esito alle modifiche introdotte rispondono all’esigenza di una più nitida rappresentazione della filiera, in funzione di una gestione più efficace e attenta alle peculiarità dei singoli comparti interessati, nella prospettiva di assicurare l’attivazione di una filiera chiusa ed il conseguimento dei connessi benefici.

6. Il Collegio ritiene infondate anche le censure dirette a contestare l’assenza dei presupposti per accedere al riconoscimento, la carenza di istruttoria e di motivazione.

6.1. Emerge dalla copiosa documentazione prodotta che l'istruttoria condotta dall'amministrazione si è protratta per circa due anni, in considerazione della complessità delle questioni implicate, del coinvolgimento dei soggetti interessati, dell'accurato esame di tutti i profili rappresentati, tra gli altri, dall'ISPRA e dal monitoring trustee interpellato, quale soggetto terzo e imparziale, seguendo un modello già applicato in altra procedura di riconoscimento di un sistema autonomo ("PARI", proposto da Aliplast s.p.a.), su disposizione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato nell'ambito del procedimento anche in quel caso avviato per l'accertamento di eventuali comportamenti anticoncorrenziali.

6.2. Nel corso del procedimento il coinvolgimento del sistema consortile CONAI-COREPLA è stato ampiamente assicurato anche attraverso la trasmissione ai consorzi ricorrenti del progetto e degli elementi integrativi inviati da CORIPET e l'adeguata considerazione delle osservazioni dai medesimi presentate, come comprovato dalla relazione istruttoria redatta dalla dirigente della divisione III che corredata l'atto gravato unitamente ai relativi allegati.

7. Giova precisare che la natura bifasica del procedimento di riconoscimento dei sistemi autonomi – già evidenziata dalla giurisprudenza di questa Sezione e del Consiglio di Stato sopra richiamata – non è stata alterata a seguito delle modifiche introdotte con la legge sulla concorrenza del 2017, che ha novellato l'articolo 221, comma 5, del d.lgs. 152/2006. La prima fase – che è quella che viene in considerazione nel presente giudizio – è incentrata sulla raccolta della documentazione prodotta dall'istante, sulle informazioni fornite dai soggetti coinvolti e sulla verifica formale ex ante dell'idoneità del progetto e si conclude, nell'ipotesi in cui l'amministrazione acceda, come nella fattispecie, ad un giudizio favorevole in termini di potenzialità del sistema, con l'adozione di un provvedimento di riconoscimento provvisorio di natura meramente ricognitiva e sperimentale, con il quale, in funzione della verifica successiva (seconda fase), si stabiliscono una serie di prescrizioni e precisazioni.

7.1. Il rilascio dell'autorizzazione provvisoria, dunque, non presuppone la piena capacità del sistema di conseguire gli obiettivi nazionali e comunitari previsti dalla normativa di riferimento. Tale strutturazione plurifasica del procedimento deve ritenersi pienamente legittima ed anche ragionevole, attesa la complessità delle verifiche da svolgere e la novità nell'applicazione della procedura stessa, sicché solo una volta che sia stato esaurito, peraltro positivamente, il primo step, incentrato sul periodo di

sperimentazione, l'amministrazione può procedere a riscontri realmente definitivi sulla idoneità del progetto, in una fase ormai stabilizzata della relativa applicazione.

7.2. Orbene, il provvedimento autorizzatorio all'attivazione provvisoria del progetto proposto da CORIPET si sottrae alle dedotte carenze motivazionali ed istruttorie, in quanto l'impugnato provvedimento si basa sugli accurati elementi di valutazione forniti dall'ISPRA – subentrato nella posizione del CONAI a seguito delle modifiche introdotte con l'art. 1, comma 120 della l. n. 124 del 2017 – su numerosi atti istruttori, espressamente richiamati nel provvedimento medesimo, incluse le valutazioni espresse dal monitoring trustee, risultando sorretto da un adeguato impianto motivazionale, intrinsecamente ragionevole, tenuto conto del carattere meramente prognostico del relativo giudizio e del carattere meramente sperimentale della fase di avvio della procedura. Pertanto, anche eventuali criticità riferite alla fase di sperimentazione non possono ritenersi di per sé ostative al rilascio dell'autorizzazione alla fase di avvio del progetto, trattandosi di questioni risolubili in progress, il cui superamento, o meno, dovrà essere valutato, accanto all'adempimento delle impartite prescrizioni, nella successiva fase di rigorosa verifica della funzionalità, dell'economicità e dell'adeguatezza del sistema autonomo rispetto alle finalità istituzionali. Ed è in tale seconda fase che devono concentrarsi le attività istruttorie di natura anche ispettiva con il coinvolgimento dell'ISPRA in ragione delle specificità tecniche che vengono in rilievo.

7.3. Con precipuo riferimento alla prescrizione costituita dalla sottoscrizione di accordi con l'ANCI, i Comuni e con gli altri operatori del settore, il Collegio rileva che, lungi dall'evidenziare una inidoneità del progetto, costituisce uno strumento posto a garanzia dell'attuazione del principio di corresponsabilità gestionale di cui all'articolo 219, comma 2, lettere a) e b) del d. lgs n. 152 del 2006 e funzionale ad una copertura del servizio sull'intero territorio nazionale, secondo un modello, peraltro, già utilizzato e noto al sistema, come allegato e documentato dalla difesa di CORIPET. Si sottolinea, altresì, che l'accesso alle infrastrutture di raccolta e cernita non duplicabili, in proprietà dei Comuni ovvero delle imprese private che gestiscono gli impianti di selezione, deve essere assicurato ai sistemi di ERP riconosciuti in condizioni di parità e che gli sviluppi riferiti ad eventuali difficoltà nella sottoscrizione di tali accordi prospettate dai Consorzi ricorrenti rivestono carattere ipotetico non determinando alcuna incidenza sulla legittimità dell'atto impugnato, non sussistendo alcuna obiettiva preclusione. Non va sottaciuto, peraltro, che proprio il CONAI, in conformità alle previsioni normative di cui all'art. 224, comma 3, lett. e) del D.lgs. n. 152 del 2006 avrebbe dovuto e dovrebbe svolgere un

ruolo di supporto e di ausilio al fine di garantire la continuità e l'universalità del servizio di gestione dei rifiuti, onde scongiurare situazioni di interruzione principalmente delle attività di raccolta.

7.4. Riguardando tale profilo su un piano più generale ed inclusivo, peraltro, dalla documentazione in atti traspare l'assenza di una reale collaborazione, ove non addirittura un contegno ostacolante (cfr. nota del 9.3.2018 indirizzata anche al Presidente di ANCI) da parte dei Consorzi ricorrenti alla definizione delle problematiche rappresentate, le quali, come opportunamente caldeggiato dall'amministrazione, potranno essere auspicabilmente definite secondo una logica di condivisione in sede di tavoli tecnici allargati, con la presenza anche dell'ANCI, nella prospettiva di addivenire ad un accordo di comparto tra ANCI, COREPLA, CORIPET e gli altri sistemi di EPR autorizzati. Sono documentate in atti le iniziative in tal senso avviate da CORIPET, come pure emerge la disponibilità del medesimo a finanziare le attività di raccolta, selezione e ritiro dei volumi di propria competenza, transitoriamente, in base alle regole del sistema attuale, correlate agli accordi allo stato sussistenti tra COREPLA e i gestori delle infrastrutture di raccolta e selezione, i quali, peraltro, constano essere in scadenza, con la conseguenza che, in fase di ridefinizione, non potrà essere trascurata l'esistenza di più sistemi di EPR. Ed è in tale quadro che dovrà essere esaminata anche la questione della ripartizione dei corrispettivi, dovendosi soggiungere che la coesistenza di più sistemi di ERP ed il superamento della conclamata situazione di monopolio nel settore inevitabilmente impone una riconsiderazione interna allo stesso sistema CONAI- COREPLA, essendo corretto discorrere secondo criteri di condivisione e collaborazione più che di compatibilità intesa come necessario e rigido adattamento ad un unico sistema esistente.

7.5. Anche relativamente alle contestazioni riferite alla quota del materiale di propria competenza gestito da CORIPET, il Collegio non ravvisa arbitrarietà e irragionevolezza nell'operato dell'amministrazione, non risultando, peraltro, le percentuali indicate dalle parti ricorrenti suffragate da solide ed obiettive evidenze, derivando da stime delle quali neppure emerge la reale significatività. Consta, altresì, che l'Ispra abbia specificamente affrontato il profilo relativo alla frazione estranea (FE) richiedendo integrazioni al CORIPET che sono state ritenute sufficienti, stante l'esclusione del relativo onere gestionale per i Comuni, dovendovi provvedere, quota parte, CORIPET. Pure con riguardo all'individuazione della quota di FE, in maniera ragionevole e plausibile, sono

state positivamente considerate dall'amministrazione le specificazioni fornite dal controinteressato.

7.6. A ciò aggiungasi che, significativamente, il progetto in argomento ha previsto l'installazione di numerosi eco compattatori in cinque anni, dislocati principalmente presso la grande distribuzione, ma anche in aree comunali convenzionate, con copertura delle macro aree del territorio ed allocazione in ragione del numero di abitanti e dei punti di vendita idonei alla installazione, a nulla rilevando, in senso preclusivo alla sperimentazione i rilievi delle parte ricorrenti, considerati dall'amministrazione, la quale, infatti, non ha mancato di dettare adeguate prescrizioni. Tale sistema – la cui sperimentazione è stata avviata anche da COREPLA – ben può garantire la ripresa di rifiuti di imballaggi per l'avvio al riutilizzo con piena convergenza in rapporto agli obiettivi definiti anche a livello eurounitario e senza che possa essere opposta una privativa comunale concernente, ai sensi dell'art. 198 del d. lgs. n. 152 del 2006, i soli rifiuti (urbani e assimilati) “avviati a smaltimento”. Eventuali implicazioni con l'attività di pianificazione regionale e provinciale, inoltre, potranno essere apprezzate nell'attuale fase di sperimentazione per quanto di precipuo e, si ribadisce, eventuale, interesse delle amministrazioni territoriali.

8. Né incongruo né irragionevole si ritiene, inoltre, il periodo temporale previsto per la conclusione della fase sperimentale, a tal fine rilevando la già evidenziata complessità del procedimento, la consistenza delle verifiche da compiere e la stessa novità della procedura di verifica.

8.1. In tale quadro, si osserva, inoltre, che l'articolo 221, comma 5, del D.lgs. n. 152 del 2006, come novellato dalla legge sulla concorrenza 2017, prevede la sospensione dell'obbligo di corresponsione del CAC in capo ai produttori del sistema autonomo, sino al provvedimento definitivo che accerti il funzionamento del sistema, rispondendo alla ratio, del tutto ragionevole, di evitare il pagamento di un doppio contributo agevolando l'implementazione del sistema autonomo. Il comma 9 della medesima disposizione prescrive, inoltre, che nel caso di mancato riconoscimento del sistema e di mancato conseguimento degli obiettivi di cui all'articolo 220, oltre che nell'ipotesi di violazione degli obblighi ivi richiamati, i produttori hanno l'obbligo di iscriversi al pertinente consorzio di filiera del CONAI e di corrispondere retroattivamente il contributo ambientale previsto dall'articolo 224, comma 3, lettera h), ed i relativi interessi di mora. Nessun dubbio può, pertanto, sussistere quanto agli oneri gravati su

CORIPET relativamente agli imballaggi immessi al consumo e ciò anche nell'ipotesi in cui il sistema non dovesse ottenere il riconoscimento definitivo.

9. Non pertinenti si palesano, infine, gli elementi forniti dalle parti ricorrenti in relazione agli sviluppi del progetto successivamente alla data di adozione del provvedimento autorizzatorio gravato, in quanto suscettibili di rilevare in esito alla conclusione del termine biennale, salve eventuali proroghe che dovessero essere legittimamente disposte dall'amministrazione, ma inidonee ad incidere sulla legittimità degli atti impugnati.

10. In conclusione, per le ragioni sopra esposte, i ricorsi riuniti vanno rigettati.

11. Le spese di lite seguono la soccombenza e vengono liquidate nella misura indicata in dispositivo.

P.Q.M.

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

Condanna il Consorzio Nazionale per la Raccolta, il Riciclo e il Recupero degli Imballaggi in Plastica – Corepla ed il Consorzio Nazionale Imballaggi – CONAI, rispettivamente, al pagamento delle spese di lite in favore del Ministero resistente e del Consorzio controinteressato, liquidate in euro 2.000,00 (duemila/00) per ciascuna di tali parti, oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 12 giugno 2019 con l'intervento dei magistrati:

Elena Stanizzi, Presidente

Silvio Lomazzi, Consigliere

Brunella Bruno, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Brunella Bruno

IL PRESIDENTE
Elena Stanizzi

IL SEGRETARIO

