



REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
TRIBUNALE ORDINARIO DI ROMA  
SEZIONE XVI CIVILE

Il Tribunale, in persona del Giudice Unico, dott. Giuseppe Di Salvo, ha emesso la seguente

S E N T E N Z A

nella causa civile di primo grado iscritta al n. 78628 del ruolo generale per gli affari contenziosi dell'anno 2016, trattenuta in decisione all'udienza del 21-12-2021 e vertente

T R A

**CONAI CONSORZIO NAZIONALE IMBALLAGGI,**

elettivamente domiciliato a Roma, piazza Cardelli n. 4, presso lo studio dell'avv.to Gian Domenico Mosco, che lo rappresenta e difende, anche disgiuntamente dall'avv.to Salvatore Lopreiato e dall'avv.to Antonio Damiano, in forza di procura speciale a margine dell'atto di citazione

ATTORE

E

partita iva n. [REDACTED], con sede in Sesto San Giovanni (MI), in persona del legale rappresentante pro-tempore, rappresentata e difesa dall'avv. Paola Brambilla del Foro di Bergamo, elettivamente domiciliata in Roma, Via Pompeo magno 94, presso lo studio dell'avv. Mauro Longo giusta procura speciale in calce alla comparsa di costituzione e risposta.



E

**CONSORZIO PER IL RICICLAGGIO DEI RIFIUTI DEI BENI A BASE DI POLIETILENE (POLIECO)**, in persona del legale rappresentante, elettivamente domiciliata a Roma, via F. Paulucci de' Calboli n. 1, presso lo studio dell'avv.to Tommaso Marvasi, che lo rappresenta e difende, anche disgiuntamente dall'avv.to Andrea Calisse, in forza di procura speciale allegata alla memoria di costituzione

TERZO CHIAMATO IN CAUSA

OGGETTO: adesione a consorzio e pagamento somme.

CONCLUSIONI: all'udienza del 21-12-2021 le parti precisavano le conclusioni come da relativo verbale in atti e la causa veniva trattenuta in decisione con l'assegnazione dei termini ex art. 190 c.p.c.

#### SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con atto di citazione ritualmente notificato al Conai - Consorzio Nazionale Imballaggi (di seguito Conai) conveniva in giudizio la [REDACTED] chiedendo nel merito al Tribunale di Roma di:

"A) accertare la violazione da parte della [REDACTED] in relazione ai beni dalla stessa importati dall'estero e (o) prodotti in Italia degli obblighi di dichiarazione dei quantitativi di imballaggi importati e (o) prodotti e ceduti e di versamento del contributo ambientale Conai stabiliti nelle disposizioni di legge, di statuto e di regolamento del Conai richiamate in narrativa;

e, per l'effetto:

B) condannare la suddetta [REDACTED] alla presentazione al Conai delle dichiarazioni relative ai quantitativi di imballaggi



importati dall'estero e (o) prodotti in Italia e ceduti come previste dallo statuto e dal regolamento Conai, con la determinazione ai sensi dell'art. 614-bis c.p.c. di una somma di denaro dovuta dalla Società per ogni violazione o inosservanza successiva ovvero per ogni ritardo nell'esecuzione dell'eventuale provvedimento di condanna;

C) condannare la suddetta società al pagamento in favore del Conai del contributo ambientale dovuto per gli imballaggi importati dall'estero e (o) prodotti in Italia e ceduti dal mese di novembre 2006 a oggi nella somma di € 274.363,77 o in quella diversa che sarà determinata in corso di causa;

D) condannare la Società convenuta al pagamento in favore del Conai

degli interessi sulla suddetta somma, calcolati dal momento delle scadenze dei singoli pagamenti mensili all'effettivo soddisfo, ai tassi indicati nelle disposizioni del regolamento Conai vigenti nel corso del tempo, ferma restando la possibilità per il Conai di irrogare le sanzioni previste nel suo statuto e nel suo regolamento;

E) condannare la [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] a pubblicare la sentenza che accoglie le presenti conclusioni su tre quotidiani a diffusione nazionale, di cui uno economico. Con vittoria delle spese di lite".

A fondamento della domanda, il Conai deduceva che la [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] sebbene sul mercato dal 2006, si era iscritta al Conai solo nel dicembre 2013 presentando insieme alla domanda di iscrizione un'autodenuncia con la quale si era impegnavo a rendere a Conai le dichiarazioni dovute in adempimento degli obblighi dichiarativi previsti dallo statuto e dal regolamento consortili con riguardo ai quantitativi di imballaggio importati o prodotti e ceduti nel territorio nazionale; la [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]. aveva iniziato a presentare le dichiarazioni periodiche, tuttavia soltanto quelle relative agli anni dal 2010 in poi, non fornendo invece alcun dato con riguardo ai quantitativi di imballaggi prodotti e commercializzati negli anni dal 2006 al 2010.



Nel gennaio 2015 il Consorzio Conai comunicava alla [REDACTED] [REDACTED] che da una serie di controlli era emerso che quest'ultima aveva applicato in fattura il contributo Polieco anziché il contributo Conai e che l'omessa applicazione del contributo ambientale Conai costituiva una grave violazione degli obblighi consortili, ferma la possibilità per la [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] di attivare la procedura agevolativa al fine di definire le irregolarità pregresse senza incorrere in eventuali sanzioni.

La [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] aveva comunicato che non poteva essere iscritta tra i produttori di imballaggi in quanto, essendo importatrice di beni a base di polietilene, si era regolarmente iscritta al consorzio Polieco.

Si costituiva in giudizio [REDACTED] [REDACTED], chiedendo l'accoglimento delle seguenti conclusioni: "IN VIA PRELIMINARE DI RITO Autorizzarsi la convenuta [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] a chiamare in causa Consorzio PolieCo, Consorzio nazionale per il riciclaggio dei rifiuti dei beni a base di polietilene, in persona del legale rappresentante pro tempore, con sede legale in Piazza di Santa Chiara, 49 00186, Roma C.F. 05119661006 e per l'effetto, ai sensi dell'art. 269 comma 2 c.p.c. fissarsi nuova udienza di prima comparizione delle parti allo scopo di con sentire la citazione del terzo nel rispetto dei termini di cui all'art. 163 bis c.p.c.

IN VIA PRELIMINARE DI MERITO

Dichiarare il difetto di competenza del Tribunale adito in favore del Tribunale di Milano;

IN VIA PREGIUDIZIALE

Disporsi rinvio pregiudiziale ai dell'art. 267 TFUE alla Corte di Giustizia della seguente questione di interpretazione: se la nozione di imballaggio, come definita dall'articolo 3 della direttiva 94/62 e successive modifiche, comprenda i film in polietilene utilizzati per il rivestimento di materiali a fini diversi dal trasporto, e non venduti al consumatore. Con riserva di ogni migliore articolazione del quesito.

IN VIA PRINCIPALE E DI MERITO

Rigettare ogni domanda proposta dal Consorzio attore e comunque da



chiunque avanzata nel presente giudizio nei confronti di [REDACTED]  
[REDACTED]

[REDACTED], per le ragioni di cui in atti e in quanto infondata in fatto e diritto;

SEMPRE IN VIA DI MERITO

Nella denegata e non creduta ipotesi in cui venissero accolte le pretese di controparte: accertare e dichiarare l'avvenuta prescrizione dei crediti anteriori al novembre 2011; accertare l'obbligo della terza chiamata Consorzio PolieCo, con sede legale in Piazza di Santa Chiara, 49 cap 00186, Roma C.F. 05119661006, in persona del legale rappresentante pro tempore, di restituire ad [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] la complessiva somma di € 274.363,77, oltre interessi dalla data di ogni singolo versamento, o quella maggiore o minore che venisse accertata come non dovuta, e condannare la stessa terza chiamata alla restituzione dei predetti importi oltre interessi; e ancora, nel denegato caso di accoglimento delle domande attoree, accertare l'obbligo della terza chiamata Consorzio PoliEco di manlevare e garantire e tenere indenne la convenuta da qualsiasi conseguenza pregiudizievole della presente lite, anche per spese proprie ed avversarie, e condannare la stessa a detta manleva e garanzia.

IN VIA ISTRUTTORIA

Ammettersi CTU nei termini di cui sopra ed ammettersi la prova per testi sui fatti di cui in narrativa, da meglio articolarsi per separati capitoli, e riservata ogni ulteriore produzione, nelle successive memorie autorizzate ex artt. 183, comma 6, c.p.c., con testi da indicare nei termini.

IN OGNI CASO

Con vittoria di spese oltre al rimborso di spese forfettarie nella misura del 15 %, c.p.a. e i.v.a. come per legge e successive spese occorrente".

Autorizzata la chiamata in causa del Consorzio POLIECO, questo si costituiva in giudizio chiedendo l'accoglimento delle seguenti conclusioni: "previe le declatorie del caso e di rito, *contrariis rejectis*" voglia così giudicare:



1) in via pregiudiziale o preliminare: Nel caso in cui l'organo giudicante non intendesse disapplicare direttamente la disposizione

nazionale in contrasto con la normativa europea, previa sospensione

del processo, rimettere la questione pregiudiziale di interpretazione alla Corte di Giustizia UE di Lussemburgo, ex articolo 267 TFUE (dopo l'entrata in vigore, il giorno 01 dicembre 2009, del Trattato di Lisbona - in precedenza art. 234 TCE) ai fini della soluzione dei quesiti interpretativi di cui sopra.

2) nel merito: respingere le domande proposte da [REDACTED] [REDACTED] nei confronti del terzo chiamato Consorzio per il Riciclaggio dei Rifiuti dei Beni a base di Polietilene, siccome inammissibili, infondate e non provate, dichiarando in ogni caso la prescrizione del diritto a

ripetere o ad essere garantita ex art. 2948 c.c. o, in subordine 2946 c.c., accertando e dichiarando che i manufatti prodotti e commercializzati dalla medesima [REDACTED] [REDACTED] (film protettivo in polietilene) sono beni in polietilene soggetti alla disciplina di cui all'art. 234 D. Lgs. 152/06 e non imballaggi soggetti alla disciplina di cui all'art. 224 D. Lgs. 152/06. Con vittoria di onorari, spese ed accessori di legge".

Svolta l'istruttoria, nel corso della quale venivano svolte due ctu, le parti precisavano le conclusioni all'udienza del 21-12-2021 come da relativo verbale in atti e la causa veniva trattenuta in decisione con la concessione dei termini di legge per il deposito delle comparse conclusionali e delle memorie di replica.

#### MOTIVI DELLA DECISIONE

L'eccezione di incompetenza territoriale del Tribunale di Roma sollevata dalla convenuta deve essere respinta.

Il tema della competenza territoriale del Tribunale di Roma con riferimento alle controversie aventi per oggetto  
Pag. 6 a 36



l'inadempimento da parte dei consorziati del Conai agli obblighi di dichiarazione e di contribuzione ambientale deve essere risolta avendo riguardo al fatto che le obbligazioni pecuniarie - come quelle della convenuta - vanno adempiute, ai sensi dell'art. 1182, co. 3 c.c. al domicilio (o sede) del creditore e quindi in Roma, ove è la sede del Conai; il pagamento del contributo ambientale deve, peraltro, essere eseguito presso il Conai alla luce della normativa che ha introdotto l'obbligo legale di partecipazione al Conai nonché delle relative previsioni statutarie e regolamentari.

Non rinvenendosi contrasto tra l'attuale normativa nazionale in materia con la normativa europea non appare procedersi alla disapplicazione della prima né all'invocata sospensione del processo (cfr. richiesta Polieco).

In ordine al preteso contrasto fra la normativa comunitaria e quella interna, si osserva che la descrizione contenuta nell'art. 218, comma 1, lett. a), del D.Lgs. 152/2006 risulta non in contrasto con la disciplina dell'art. 3, par. 1, della Direttiva 94/62/CE, come del resto ribadito anche nella sentenza n° 16818/2007 del Tribunale di Roma ed anche nella sentenza n° 19252/2016 del Tribunale di Roma.

In quest'ultima sentenza, in ordine al preteso contrasto fra la normativa interna (art. 218 D.Lgs. 152/2006 e l'art. 3 della Direttiva 94/62/CE), è stata riportata la tesi di PolieCo, a sostegno della pretesa, avanzata anche nel presente giudizio, di disapplicazione della normativa interna in quanto asseritamente confliggente con la normativa comunitaria (cfr. citata sentenza: " ... A parere di PolieCo ... le norme poc'anzi citate dovrebbero essere disapplicate siccome confliggenti con la normativa europea e, in particolare, con la Direttiva 94/92/Ce che, all'art. 3, contiene una definizione più ristretta di imballaggio ... Ed invero, nel citato art. 3 la definizione generale di imballaggio di cui al punto 1) (cui corrisponde la definizione di cui alla lett. a) dell'art. 218 D.Lgs. n° 152/2006) è seguita dall'inciso -mancante nella normativa interna- "L'imballaggio consiste soltanto di", a sua volta seguito dalle tre definizioni di "imballaggio per la



vendita o primario", "imballaggio multiplo o secondario" e "imballaggio per il trasporto o terziario" di cui alle successive lettere a), b) e c) (e che invece nella normativa nazionale sono riportate alle lettere b), c) e d) del menzionato art. 218). Inoltre la definizione europea di "imballaggio per il trasporto o terziario" si riferisce al solo imballaggio concepito per facilitare la manipolazione e il trasporto di un certo numero di 'unità di vendita' mentre la corrispondente definizione interna estende il concetto in modo da comprendere gli imballaggi concepiti per facilitare la manipolazione e il trasporto di 'merci, dalle materie prime ai prodotti finiti'...").

Si tratta di tesi non seguita dal Tribunale di Roma nella citata sentenza, ove invero è dato ulteriormente leggere, a confutazione di detta tesi di PolieCo, che " ... La definizione generale di imballaggio di cui all'art. 3 della Direttiva in esame include nel suo ambito applicativo, fra l'altro, i prodotti adibiti a contenere e a proteggere 'determinate merci, dalle materie prime ai prodotti finiti'; di contro, le successive definizioni delle tre specifiche tipologie di imballaggio, di cui alle lettere a) b) e c) si riferiscono testualmente, quanto al contenuto dell'imballaggio, alle sole unità di vendita. ..."; che " ... E' evidente che se il bene principale cui l'imballaggio si riferisce dovesse necessariamente consistere -ai fini dell'applicazione della direttiva nelle sole unità di vendita, quella parte della definizione generale che fa riferimento alla funzione di contenere e proteggere 'determinate merci, dalle materie prime ai prodotti finiti' sarebbe del tutto inutile in quanto le merci che non siano unità di vendita non potrebbero mai costituire il bene cui l'imballaggio è funzionale sicché il legislatore comunitario avrebbe ben potuto riferirsi alle sole unità di vendita già nell'ambito della definizione generale. ..."; che " ... Una interpretazione siffatta -che appunto rende del tutto superfluo e privo di senso il richiamo, nel primo capoverso, ad un concetto ambio di merci, comprensivo anche delle materie prime- non può dunque ammettersi. ..."; che " ... Al contrario, una



necessaria interpretazione sistematica e teleologica della norma conduce ad affermare che la locuzione 'unità di vendita contenuta nella lettera c) del secondo capoverso dell'art. 3 (non invece la corrispondente locuzione contenuta alle lettere a) e b) le quali, anche per il fatto di riferirsi a beni che svolgono funzioni di imballaggio all'interno di un punto vendita, non possono che delineare delle tipologie di imballaggio che, per intrinseca natura, sono connesse ad un'unità di vendita) debba essere letta in modo coordinato con la nozione ampia di 'merci' contenuta nella definizione generale e debba essere dunque considerata come ima *sineddoche*, ossia una formula che sebbene testualmente espressiva di un oggetto minore (le unità di vendita) intende significare l'oggetto di maggiore ampiezza che concettualmente lo contiene (le merci). Ciò non solo per l'esigenza sistematica di interpretare una disposizione nel contesto normativo più generale in cui è collocata, ma anche in considerazione della finalità della Direttiva de qua che è quella di ricomprendere in modo ampio tutti gli imballaggi immessi sul mercato della Comunità' (cfr. Corte di Giustizia dell'Unione Europea 29/4/2004, resa nella causa C-341/01 punto 56). ..." e, pertanto, che " ... Alla luce di quanto testé chiarito, può allora affermarsi che la norma interna di cui all'art. 218, lett. d) D.Lgs. 152/2006, nel riferirsi all'imballaggio concepito in modo da facilitare la manipolazione ed il trasporto di merci, dalle materie prime ai prodotti finiti ..." non contrasta con l'art. 3 della Direttiva 94/62/CE nell'interpretazione più corretta che della stessa deve darsi ..." (cfr. citata sentenza del Tribunale di Roma).

Si tratta quindi di una modifica solo formale, ma senza ricadute di carattere pratico.

Non è quindi necessario il richiesto rinvio pregiudiziale di interpretazione ex art. 267 Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea TFUE.

Parimenti infondata è l'eccezione circa la prescrizione atteso che gli effetti del decorso del tempo sull'adempimento del pagamento del contributo ambientale Conai occorre riferirsi non



alla prescrizione breve di cui all'art. 2948, comma 1, n. 4, c.c., bensì all'ordinario termine di prescrizione decennale di cui all'art. 2946 c.c.

Nel merito, la domanda della parte attrice è fondata e deve pertanto essere accolta.

Occorre in questa sede riproporre le identiche argomentazioni a fondamento di quello che è ormai divenuto l'orientamento, frutto di un'analisi condivisa, di questo Tribunale in ordine alla problematica per cui è lite, reiterando, anche con riferimento al caso in esame, le stesse motivazioni già espresse, da ultimo, con la sentenza n. 2364/2022, trattandosi della medesima problematica.

Deve rilevarsi, in via preliminare, che il Polieco ha invocato l'applicazione alla fattispecie per cui è causa del c.d. *ius superveniens*, costituito dalla modificazione di cui all'art. 237 D. Lgs. n. 152/2006 (c.d. Testo Unico Ambientale) ad opera del D. Lgs. 3 settembre 2020, n. 116, pubblicato sulla G.U. n. 226 dell'11 settembre 2020, di recepimento nel nostro ordinamento delle Direttive UE 2018/851 e 2018/852, che ha formulato il comma 8 dell'art. 237 TUA, a mente del quale «Il contributo ambientale versato ad un sistema collettivo esclude l'assoggettamento del medesimo bene, e delle materie prime che lo costituiscono, ad 7 altro contributo ambientale previsto dalla parte quarta del presente decreto legislativo. La presente disposizione si applica con efficacia retroattiva». Secondo l'interpretazione delle due difese citate, la disposizione di cui all'ottavo comma del novellato art. 237 avrebbe introdotto il principio del *ne bis in idem* per tutti i consorzi e sistemi di pari dignità del Conai, con la conseguenza che, nel caso di specie, se l'attrice [REDACTED] ha pagato il Polieco per lo smaltimento dei rifiuti derivati dai beni da essa immessi nel territorio e se il Polieco li ha lavorati, non vi sarebbero ragioni per cui l'impresa dovrebbe pagare al Conai un contributo per uno scopo già ottenuto. E sempre secondo le deduzioni delle due difese, tale interpretazione avrebbe già avuto l'avallo della Corte d'Appello di Roma, la quale, con sentenza n. 6364/2021, ha statuito che la norma determina il difetto di



legittimazione attiva in capo al Consorzio Conai che pretenda il pagamento di contributi già versati ad altro sistema di gestione ed ha precisato che «Trattandosi dei medesimi beni, la circostanza che il contributo sia stato versato esonera [REDACTED] [REDACTED] (attrice in quel giudizio n.d.e.), indipendentemente dalla qualificazione dei beni, da un ulteriore, analogo pagamento a Conai, in applicazione della norma sopravvenuta (...)». La tesi sin qui prospettata, tuttavia, si fonda su una interpretazione meramente letterale della novella legislativa che non si concilia con quella sistematica fondata non soltanto sulla specifica collocazione organica del comma 8 dell'art. 237 ma anche sulle altre norme del T.U. Ambiente relative alla gestione dei rifiuti in polietilene. Invero, a mente del nuovo cpv del comma 1 dell'art. 237, "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". Ai sensi poi, del comma 2 dell'art. 237, "I sistemi di gestione adottati devono essere aperti alla partecipazione degli operatori economici interessati, assicurando il rispetto del principio di trasparenza e di non discriminazione, garantiscono la continuità dei servizi di gestione dei rifiuti sull'anno solare di riferimento, ancorché 8 siano stati conseguiti gli obiettivi generali e specifici ad essi applicabili, nonché adeguata attività di informazione ai detentori di rifiuti sulle misure di prevenzione e di riutilizzo, sui sistemi di ritiro e di raccolta dei rifiuti anche al fine di prevenire la dispersione degli stessi". L'art. 237 del d. lgs. n. 152/2006, dunque, è in primo luogo volto alla regolamentazione dei



rapporti tra ciascun consorzio nazionale e i rispettivi sistemi autonomi di gestione, e la novella legislativa di cui al d. lgs. n. 116/2020 (di recepimento delle direttive UE 851 e 852 del 2018) si colloca in un contesto volto ad accrescere il grado di concorrenza nel settore della gestione dei rifiuti, aprendolo sempre di più all'intervento di sistemi autonomi di gestione rispetto ai Consorzi nazionali. Ebbene, l'interpretazione estensiva del comma 8 invocata dalle difese dell'attrice e della Polieco, finirebbe per porsi in contrasto non soltanto con tale cornice normativa in cui la disposizione è collocata, ma altresì con la previsione di cui all'art. 224, comma 9 T.U. Ambiente, ai sensi del quale "l'applicazione del contributo ambientale Conai esclude l'assoggettamento del medesimo bene e delle materie prime che lo costituiscono ad altri contributi con finalità ambientali previsti dalla parte quarta" del d. lgs. n. 152/2006 e ne comporterebbe la tacita abrogazione. Se è vero, infatti, che l'art. 224, comma 9 attribuisce carattere residuale al sistema di gestione dei rifiuti in polietilene di competenza Polieco rispetto a quello di gestione degli imballaggi di competenza Conai, nell'ambito di un assetto normativo generale che esclude dall'attività istituzionale di Polieco tipologie di beni e di rifiuti che, pur essendo costituiti in polietilene, sono oggetto di discipline specifiche, quali appunto gli imballaggi, allo scopo di evitare sovrapposizioni di competenze e duplicazioni di interventi a danno di uno svolgimento efficiente, efficace ed economico delle attività di recupero e riciclaggio dei rifiuti, il diritto potestativo accordato all'operatore economico di scegliere altro ente di gestione dei rifiuti a cui corrispondere il contributo e la possibilità di far salvo il pagamento una volta effettuato, comporterebbe lo svuotamento del significato della disposizione normativa surrichiamata e della sua *ratio*. Ma non solo, perché per un verso consentirebbe a qualsiasi impresa produttrice di determinate categorie di rifiuti di scegliere il consorzio nazionale al quale aderire sulla base della propria personale iniziativa, anche a prescindere dalla natura dei propri



prodotti - così, per esempio, prospettando un'ipotesi inversa a quella occorsa nel caso di specie, 9 un'impresa produttrice di materiale in polietilene che non costituisce imballaggio potrebbe preferire di aderire a Conai anziché a Polieco e i contributi erroneamente versati al primo sarebbero per ciò solo irripetibili - per altro verso, tale interpretazione darebbe la stura a scelte discrezionali aventi finalità di mera convenienza economica, finendo per premiare quegli operatori economici che decidano di versare i contributi al Consorzio o al sistema di gestione dei rifiuti che applichi delle tariffe inferiori, sebbene siano effettivamente superiori i costi sostenuti dall'ente competente per lo smaltimento dei rifiuti di quel particolare prodotto immesso al consumo e per il quale, peraltro, sempre per ipotesi, abbia ricevuto dall'impresa produttrice le relative dichiarazioni periodiche. Né può ritenersi che la disposizione della novella normativa, in tal modo interpretata, affidi al meccanismo della successiva ripetizione delle somme indebitamente corrisposte dagli operatori economici, nei rapporti tra i Consorzi ed i sistemi di gestione dei rifiuti, il riequilibrio del sistema, se non a prezzo di aumento dei costi di gestione del servizio e di intensificazione della conflittualità tra questi ultimi che invece la natura retroattiva della norma è in tutta evidenza destinata ad evitare. Lo scopo della norma è dunque quello di estendere a tutte le ipotesi di gestione dei rifiuti, il principio di irripetibilità dei pagamenti già desumibile, limitatamente ai prodotti sottoposti ai contributi Conai, dall'art. 224 TU, evitando ostacoli e condotte ostruzionistiche al regime della libera concorrenza tra sistemi autonomi - che abbiano ottenuto il riconoscimento ministeriale e che siano costituiti da produttori di una speciale categoria di beni e di materie prime, astrattamente tenuti ad aderire ad uno dei Consorzi nazionali previsti dalla parte quarta del T.U. per quel tipo di rifiuti - e tali Consorzi, i quali, dunque, non possono pretendere anch'essi il pagamento del contributo ambientale dal produttore aderente ad un sistema autonomo di gestione e dunque per beni e materie prime rientranti



all'interno di tale sistema. In tal modo giustificando, altresì, la "efficacia retroattiva" espressamente riconosciuta dal legislatore alla disposizione di cui all'art. 237, comma 8, al fine di risolvere eventuali contenziosi sorti sul punto tra Consorzi nazionali e sistemi autonomi. La esigenza di precludere la proliferazione di richieste di versamenti di contributi con riferimento ad un medesimo profilo di raccolta e di gestione dei rifiuti era stata avvertita anche in ambito comunitario sicchè il legislatore interno, recependo puntuali direttive sovranazionali, ha statuito che non fosse possibile richiedere il versamento di contributi relativi alla materia specifica una volta che gli stessi fossero stati già riscossi 10 da un operatore istituzionale riconosciuto come ente preposto alla riscossione dei contributi (nazionale od autonomo). La predetta disposizione è stata emanata con efficacia retroattiva al fine di favorire l'azzeramento del contenzioso pendente (chiaro essendo che tutti i Consorzi di uno specifico novero di raccolta e di gestione dei rifiuti erano titolati alla riscossione dei contributi ambientali, ma avvertendosi la necessità che l'operatore commerciale non fosse costretto a pagare per una stessa prestazione, fonte di inquinamento ambientale, molteplici contributi). Il predetto canone (ormai costituente *ius receptum*) non può, però, essere confuso con quello del diritto dell'operatore commerciale di opzione del Consorzio al quale versare i relativi contributi; ed infatti mette conto evidenziare che, al netto della esistenza di possibili materie che diano adito a dubbi di natura interpretativa in ordine alla sussunzione nel relativo comparto di raccolta e di gestione dei rifiuti, deve essere di univoca percezione quale sia il Consorzio che si occupa di imballaggi e quale quello che si occupa di materiale in polietilene, tanto al fine di evitare sovrapposizione di ruoli in ambito di riscossione dei contributi di natura ambientale. Deve, pertanto, ribadirsi che la normativa sopravvenuta allorquando l'istruttoria era conclusa, non è, in forza delle ragioni sopra espresse, riferibile al contesto oggetto di indagine.



Richiamato quanto sopra esposto, si osserva che, nel caso di specie, la domanda del Conai riguarda il periodo compreso fra il 2006 ed il 2016 ed al riguardo valgono le seguenti osservazioni in fatto. In sintesi, si può evidenziare che il Conai fonda la propria pretesa sul presupposto oggettivo che i beni prodotti dalla società convenuta rientrerebbero nella categoria degli 'imballaggi', con conseguente obbligo della predetta società di aderire al Conai e di pagare i previsti contributi ambientali.

La convenuta, non negata la natura dei manufatti prodotti, ha contestato la configurabilità degli stessi come 'imballaggi' e ribadito la legittimità dell'adesione a Polieco, anziché appunto al Conai.

Da parte sua il Polieco ha rilevato che non era sostenibile la tesi di Conai sull'individuazione della natura di imballaggi dei manufatti prodotti dalla convenuta sulla base del criterio prognostico a priori e che, in ogni caso, non rientrava nella categoria di imballaggio il prodotto destinato ad inserirsi all'interno del ciclo produttivo dell'azienda.

Oggetto di causa è appunto verificare se i prodotti in polietilene realizzati dalla convenuta possano o meno essere considerate come 'imballaggi' e se pertanto costituiscano una specie a parte (appunto come 'imballaggi') rispetto al genere (ossia ai beni realizzati in polietilene); è infatti evidente che in quest'ultimo caso sarebbe legittima l'adesione a PolieCo, mentre nel primo caso, in presenza di materiale pur in polietilene, ma da qualificare come imballaggio, sarebbe necessaria l'iscrizione a Conai.

Tanto premesso in ordine alla posizione processuale delle parti ed all'oggetto della controversia, valgono le seguenti osservazioni in diritto, evidenziando fin da subito le indubbie difficoltà di individuazione del bene 'imballaggio' alla luce della disciplina comunitaria, per il cui tentativo di chiarificazione sono state necessarie tre direttive. In relazione al periodo (1998-2015) per cui è causa, è evidente che dovrà prendersi in considerazione la normativa vigente periodo per



periodo, tenuto conto tanto della disciplina comunitaria quanto di quella interna.

Fondamentale è la Direttiva 94/62/CE che all'art. 3 (definizioni), contiene appunto cosa deve intendersi, ai sensi della direttiva e per quanto qui di interesse, per " ... 1) «imballaggio»: tutti i prodotti composti di materiali di qualsiasi natura, adibiti a contenere e a proteggere determinate merci, dalle materie prime ai prodotti finiti, a consentire la loro manipolazione e la loro consegna dal produttore al consumatore o all'utilizzatore, e ad assicurare la loro presentazione.

Anche tutti gli articoli «a perdere» usati allo stesso scopo devono essere considerati imballaggi. L'imballaggio consiste soltanto di: a) «imballaggio per la vendita o imballaggio primario», cioè imballaggio concepito in modo da costituire nel punto di vendita un'unità di vendita per l'utente finale o il consumatore; b) «imballaggio multiplo o imballaggio secondario», cioè imballaggio concepito in modo da costituire, nel punto di vendita, il raggruppamento di un certo numero di unità di vendita indipendentemente dal fatto che sia venduto come tale all'utente finale o al consumatore, o che serva soltanto a facilitare il rifornimento 12 degli scaffali nel punto di vendita. Esso può essere rimosso dal prodotto senza alterarne le caratteristiche; c) «imballaggio per il trasporto o imballaggio terziario», cioè imballaggio concepito in modo da facilitare la manipolazione e il trasporto di un certo numero di unità di vendita oppure di imballaggi multipli per evitare la loro manipolazione e i danni connessi al trasporto. L'imballaggio per il trasporto non comprende i container per i trasporti stradali, ferroviari e marittimi ed aerei ...".

La domanda del Conai trae origine dalla disciplina contenuta nel D.Lgs 22/1997 (c.d. Decreto Ronchi), attuativo delle Direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e rifiuti di imballaggio; successivamente detto decreto è stato abrogato dal D.Lgs. 152/2006.



A far data dal 3/4/2006 è infatti entrato in vigore il D.Lgs 152 del 2006 (fra l'altro attuativo anche della direttiva 2004/12/CE, modificativa della citata Direttiva 'madre' del 1994 sugli imballaggi e rifiuti di imballaggio), recante un testo unico delle disposizioni di legge in materia di tutela dell'ambiente, che, se -da un lato- ha espressamente abrogato (art. 264) il D.Lgs. 22/1997, -dall'altro- ha sostanzialmente riprodotto (artt. 217-226), precisando ulteriormente la nozione di 'imballaggio' in attuazione della citata direttiva comunitaria del 2004, il contenuto delle regole sulla gestione degli imballaggi, riportate nell'abrogato D.Lgs. 22/1997 (artt. 34-43).

Successivamente anche quest'ultimo D.Lgs. 152/2006 è stato a sua volta ripetutamente modificato ed integrato, dapprima con il D.L. 208/2008, convertito nella L. 13/2009, poi con il D.Lgs. 205/2010, poi ancora con il D.L. 1/2012, convertito nella L. 27/2012, poi con il D.L. 91/2014, convertito nella legge 116/2014, poi ancora con il D.L. 133/2014, convertito nella L. 164/2014, poi con il D.L. 192/2014 convertito nella L. 11/2015, poi ancora con altri interventi nel corso del 2015. Il legislatore nazionale, conformemente alle indicazioni provenienti dalla disciplina comunitaria, ha previsto pertanto una regolamentazione particolare (contenuta nel titolo II del decreto Ronchi e poi nel titolo II della parte IV del D.Lgs 152/2006) per gli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, di qualunque materiale essi siano costituiti, in considerazione della loro specifica, fondamentale 'funzione sociale ed economica'. Al riguardo, dando continuità alla propria giurisprudenza, un prodotto è qualificato per legge come 'imballaggio' in riferimento alla sua funzione di contenimento ovvero di protezione ovvero ancora di presentazione delle merci, così da 13 consentire la manipolazione e la consegna delle merci stesse dal produttore all'utilizzatore, dall'utilizzatore al consumatore e questo indipendentemente dalla fase di commercializzazione delle merci contenute negli imballaggi stessi: si tratta di orientamento giurisprudenziale ormai da ritenersi costante e condivisibilmente da seguire.



Dunque, si deve prendere in considerazione l'astratta funzione assoluta dall'imballaggio, che è appunto quella di contenimento, di protezione e di manipolazione delle merci per consentirne la consegna e la presentazione, con la precisazione che la merce imballata può essere materia prima, semilavorato o prodotto finito e che l'imballaggio può accompagnare la merce nel suo trasferimento da un produttore a un utilizzatore, da un produttore a un consumatore, da un utilizzatore ad un altro utilizzatore, da un utilizzatore al consumatore. Quanto detto trova fondamento nel quadro normativo interno. In particolare, premesso che l'art. 218, 2° comma, D.Lgs 152/2006 stabilisce espressamente che "la definizione di imballaggio di cui alle lettere da a) ad e) del comma 1 è inoltre basata sui criteri interpretativi indicati nell'art. 3 della direttiva 94/62/Cee, così come modificata dalla direttiva 2004/12/Ce, e sugli esempi illustrativi riportati nell'allegato E alla parte quarta del presente decreto", va ricordato che, in base all'art. 218, comma 1, lett. a), D.Lgs 152/2006 (già art. 35, comma 1, lett. a, D.Lgs 22/1997), è definitivo 'imballaggio' "il prodotto, composto di materiale di qualsiasi natura, adibito a contenere determinate merci, dalle materie prime ai prodotti finiti, a proteggerle, a consentire la loro manipolazione e la loro consegna dal produttore al consumatore o all'utilizzatore, ad assicurare la loro presentazione, nonché gli articoli a perdere usati allo stesso scopo". Viene invece definito 'imballaggio per la vendita' o 'imballaggio primario' quello che " ... è concepito in modo da costituire, nel punto di vendita, un'unità di vendita per l'utente finale o per il consumatore" (art. 218, comma 1, lett. b, D.Lgs 152/2006, corrispondente all'art. 35, comma 1, lett. b, D.Lgs 22/1997); è definito 'imballaggio multiplo' o 'imballaggio secondario' l'imballaggio " ... concepito in modo da costituire, nel punto di vendita, il raggruppamento di un certo numero di unità di vendita, indipendentemente dal fatto che sia venduto come tale all'utente finale o al consumatore, o che serva soltanto a facilitare il rifornimento degli scaffali nel punto di vendita.



Esso può essere rimosso dal prodotto senza alterarne le caratteristiche" (art. 218, comma 1, lett. c, D.Lgs 152/2006, corrispondente all'art. 35, comma 1, lett. c, 14 D.Lgs 22/1997); è definito invece 'imballaggio per il trasporto' o 'imballaggio terziario' l'imballaggio " ... concepito in modo da facilitare la manipolazione ed il trasporto di merci, dalle materie prime ai prodotti finiti, di un certo numero di unità di vendita oppure di imballaggi multipli per evitare la loro manipolazione ed i danni connessi al trasporto, esclusi i container per i trasporti stradali, ferroviari marittimi ed aerei" (art. 218, comma 1, lett. d, D.Lgs 152/2006, corrispondente all'art. 35, comma 1, lett. d, D.Lgs 22/1997); è definito invece 'imballaggio riutilizzabile' " ... l'imballaggio o componente di imballaggio che è stato concepito e progettato per sopportare nel corso del suo ciclo di vita un numero minimo di viaggi o rotazioni all'interno di un circuito di riutilizzo ..." (art. 218, comma 1, lett. dd, D.Lgs 152/200).

Inoltre, la normativa contiene anche la definizione di 'rifiuto di imballaggio' (art. 218, comma 1, lett. f, D.Lgs 152/2006, corrispondente all'art. 35, comma 1, lett. f, D.Lgs 22/1997) inteso come "ogni imballaggio o materiale di imballaggio, rientrante nella definizione di rifiuto di cui all'art. 183, comma 1, lettera a), esclusi i residui della produzione". Il richiamato Allegato E alla parte IV D.Lgs. 152/2006 contiene l'indicazione dei "... Criteri interpretativi per la definizione di imballaggio ai sensi della Direttiva 2004/12/CE ..." con l'indicazione di esempi illustrativi per ciascuno dei predetti criteri: non si procede alla relativa elencazione, in quanto superati da successivo aggiornamento. Al riguardo invero la definizione di 'imballaggio' a livello comunitario, già contenuta nella Direttiva 94/62/CE, è stata oggetto di ulteriore intervento con la Direttiva 2004/12/CE, che ha introdotto delle precisazioni e degli esempi illustrativi. In particolare è stato precisato, ad integrazione e precisazione della precedente Direttiva, che " ... all'articolo 3, punto 1, sono aggiunti i seguenti comma: "La definizione di 'imballaggio' è basata inoltre sui criteri indicati qui di seguito. Gli articoli



elencati nell'allegato I sono esempi illustrativi dell'applicazione di tali criteri ...", segue l'indicazione dei criteri sub. i), ii) e iii) e degli esempi illustrativi, poi -come detto ulteriormente modificati. Come affermato in un precedente di questo Tribunale (cfr. doc. 21 di parte convenuta Conai, allegata alla comparsa di costituzione del giudizio RGN 11440/2016: sentenza n° 16818/2007 della Seconda Sezione Civile del Tribunale di Roma, dott. Curatola), si può ribadire che " ... in sostanza, con la nuova direttiva sono rimaste 15 immutate le nozioni di imballaggio, imballaggio primario, imballaggio secondario e imballaggio terziario mentre sono stati individuati alcuni criteri esplicativi, utili per una corretta applicazione dell'art. 3 della Direttiva 94/62/CE (le indicazioni della direttiva del 2004, quindi, hanno assunto una natura interpretativa e applicativa della precedente Direttiva) ...". Detta funzione -come meglio verrà esposto in seguito- deve essere valutata ex ante, al momento della produzione del bene, e non ex post. Sempre in tema di inquadramento della disciplina comunitaria, va appunto ricordato che con Decreto 22 aprile 2014 del Ministro dell'Ambiente (Gazzetta Ufficiale n. 136 del 14 giugno 2014) è stata data 'Attuazione della direttiva 2013/2/UE della Commissione del 7 febbraio 2013, recante modifica dell'allegato I della direttiva 94/62/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio', con la previsione all'art. 1.1 che " ... Al punto 2) dell'allegato E alla parte quarta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni, gli esempi illustrativi per i criteri interpretativi previsti ai punti i), ii) e iii) sono sostituiti dagli esempi illustrativi riportati all'allegato al presente decreto ..." e per la precisione risultano indicati nell'allegato, quali " ... Esempi illustrativi per il criterio i). **Articoli considerati imballaggio**: Scatole per dolci. Pellicola che ricopre le custodie di CD. Buste a sacco per l'invio di cataloghi e riviste (contenenti riviste). Pizzi per torte venduti con le torte. Rotoli, tubi e cilindri sui quali è avvolto materiale flessibile (come ad esempio pellicola, fogli di



alluminio, carta), eccetto i rotoli, i tubi e i cilindri che sono parti di macchinari di produzione e non sono utilizzati per presentare un prodotto come un'unità di vendita. Vasi da fiori da usare solo per la vendita e il trasporto di piante e non destinati a restare con la pianta per tutta la sua durata di vita. Bottiglie di vetro per soluzioni iniettabili. Spine di contenimento per CD (spindle) (vendute con i CD, non destinate ad essere usate per riporli). Grucce per indumenti (vendute con un indumento). Scatole di fiammiferi. Sistemi di barriera sterili (involucri, vassoi e materiali necessari per preservare la sterilità del prodotto). Capsule per sistemi erogatori di bevande (caffè, cioccolata e latte) che sono lasciate vuote dopo l'uso. Recipienti di acciaio ricaricabili per gas di vario tipo, esclusi gli estintori. ..." e " ... **Articoli non considerati imballaggio: Vasi da fiori destinati a restare con la pianta per tutta la sua durata di vita.** Cassette di attrezzi. Bustine da tè. **Rivestimenti di cera dei formaggi.** Budelli per salsicce. Grucce per indumenti (vendute separatamente). Capsule per 16 sistemi erogatori di caffè, sacchetti di alluminio per caffè e bustine di carta per caffè filtro che si gettano insieme al caffè usato. Cartucce per stampanti. Custodie per CD, DVD e videocassette (vendute insieme ai CD, DVD e alle videocassette). Spine di contenimento per CD (spindle) (venduti vuoti, destinati ad essere usati per custodire i CD). Bustine solubili per detersivi. Lumini per tombe (contenitori per candele). Macinini meccanici (integrati in recipienti ricaricabili, ed es. macinapepe ricaricabile). ..."; che sono " ... Esempi illustrativi per il criterio ii). Articoli da imballaggio progettati e destinati ad essere riempiti nel punto vendita: Sacchetti o borse di carta o di plastica. Piatti e tazze monouso. Pellicola retrattile. Sacchetti per panini. Fogli di alluminio. Pellicola di plastica per gli indumenti lavati nelle lavanderie. ..." e " ... **Articoli non considerati imballaggio: Agitatori. Posate monouso. Carta da imballaggio (venduta separatamente). Forme di carta per prodotti da forno (vendute vuote). Pizzi per torte venduti senza le torte.** ..."; che sono " ...



Esempi illustrativi per il criterio iii). Articoli considerati imballaggio: Etichette fissate direttamente o apposte sul prodotto. Articoli considerati parti di imballaggio. Spazzolini per mascara che fanno parte integrante della chiusura dei recipienti. Etichette adesive apposte su un altro articolo di imballaggio. Graffette. Fascette di plastica. Dispositivo di dosaggio che fa parte integrante della chiusura della confezione dei detersivi. Macinini meccanici (integrati in recipienti non ricaricabili, riempiti con un prodotto, ed es. macinapepe contenente pepe) ..." e " ... Articoli non considerati imballaggio: Etichette di identificazione a radiofrequenza (RIF) ..." (cfr. allegato al citato DM Ambiente). Tanto il D.Lgs 22/1997 quanto il successivo D.Lgs 152/2006 hanno previsto che i produttori e gli utilizzatori di imballaggi " ... devono conseguire gli obiettivi finali di riciclaggio e di recupero dei rifiuti di imballaggio in conformità alla disciplina comunitaria indicati nell'allegato E alla parte quarta del presente decreto" (art. 220, comma 1, D.Lgs 152/2006; corrispondente all'art. 37, comma 1, D.Lgs 22/1997) e che sui produttori e sugli utilizzatori -e non sui consumatori- devono ricadere i costi della raccolta differenziata, del ritiro, del riutilizzo, del recupero e del riciclaggio di tutti i rifiuti di imballaggio (art. 219, comma 2, lett. a, D.Lgs 152/2006, corrispondente all'art. 36, comma 2, lett. a, D.Lgs 22/1997). L'art. 219, 2° comma, del D.Lgs 152/2006 contiene l'espressa affermazione della regola della responsabilizzazione degli operatori economici in conformità al principio 'chi inquina paga'. In base alla citata normativa i 'produttori di imballaggi' sono 17 qualificati come "i fornitori di materiali di imballaggio, i fabbricanti, i trasformatori e gli importatori di imballaggi vuoti e di materiali di imballaggio" (art. 218, comma 1, lett. r, D.Lgs 152/2006, corrispondente all'art. 35, comma 1, lett. q, D.Lgs 22/97), mentre 'gli utilizzatori di imballaggi' sono "i commercianti, i distributori, gli addetti al riempimento, gli utenti di imballaggi e gli importatori di imballaggi pieni" (art. 218, comma 1, lett. s, D.Lgs 152/2006, corrispondente all'art. 35,



comma 1, lett. r, D.Lgs 22/1997). E' stato a tal fine delineato un sistema per la gestione degli imballaggi fondato sulla cooperazione tra gli operatori economici secondo il criterio della "responsabilità condivisa" (espressamente in art. 219, comma 2, D.Lgs 152/2006, corrispondente all'art. 36, D.Lgs 22/1997) e caratterizzato da una ripartizione di competenze tra produttori e utilizzatori di imballaggi da una parte e pubblica amministrazione dall'altra, nonché -come detto- dall'obbligo di realizzazione degli obiettivi di recupero e di riciclaggio disciplinati attualmente dall'art. 220 e fissati nell'allegato E del D.Lgs 152/2006 (e precedentemente dall'art. 37, D.Lgs 22/1997).

In particolare, è stato previsto che la PA provveda all'attività di ritiro dei rifiuti di imballaggio primari, secondari e terziari provenienti dalla raccolta differenziata pubblica (ai sensi degli artt. 198 e 222, D.Lgs 152/2006, corrispondenti agli artt. 21 e 39, D.Lgs 22/1997), mentre l'art. 221 del D.Lgs 152/2006 prevede che i produttori e gli utilizzatori sono responsabili della corretta ed efficace gestione ambientale degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio e dei rifiuti generati dal consumo dei propri prodotti, il tutto come meglio indicato dal citato articolo. A tal fine i produttori di imballaggi possono alternativamente aderire a uno dei Consorzi di cui all'art. 223 (art. 221, comma 3, lett. b, e art. 223, D.Lgs 152/2006, corrispondenti all'art. 38, comma 3, lett. b, e all'art. 40, D.Lgs 22/1997), ovvero organizzare autonomamente l'attività di raccolta, riutilizzo, ritiro, recupero e riciclaggio dei rifiuti degli imballaggi da essi stessi prodotti (art. 221, comma 3, lett. a, D.Lgs 152/2006, corrispondente all'art. 38, comma 3, lett. a, D.Lgs 22/1997) o "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" (art. 221, comma 3, lett. c, D.Lgs 152/2006). 18 Tanto il D.Lgs 22/1997 quanto il successivo D.Lgs 152/2006 stabiliscono che sia i produttori che gli utilizzatori di

Pag. 23 a 36



imballaggi debbano partecipare al Conai (art. 224, comma 1, D.Lgs 152/2006, corrispondente all'art. 41, D.Lgs 22/1997).

A quest'ultimo riguardo va ricordato che il Conai è un consorzio, avente personalità giuridica di diritto privato, cui sono per legge obbligati a partecipare i produttori e gli utilizzatori di imballaggi (secondo le definizioni su riportate), obbligati per legge alla raccolta dei rifiuti di imballaggi; va poi precisato che tale obbligo prescinde dalla ricordata qualificazione dell'imballaggio come primario, secondario ovvero terziario, in quanto l'imballaggio, indipendentemente dalla funzione che lo stesso è chiamato a svolgere, è comunque destinato, ovvero comunque suscettibile di essere destinato, dopo essere divenuto rifiuto, alla raccolta differenziata dei rifiuti effettuata dal servizio pubblico.

Tale consorzio ha fra l'altro il compito "di ripartire fra i produttori e gli utilizzatori i costi della raccolta differenziata, del riciclaggio e del recupero dei rifiuti di imballaggi conferiti al servizio di raccolta differenziata, in proporzione alla quantità totale, al peso e alla tipologia del materiale di imballaggio immesso sul mercato nazionale, al netto delle quantità di imballaggi usati riutilizzati nell'anno precedente per ciascuna tipologia di materiale" (già art. 41, secondo comma, lett. h), D.Lgs 22/1997, attualmente art. 224 D.Lgs 152/2006). Per il raggiungimento di tale oggetto consortile Conai ha provveduto alla ripartizione dei costi in parola, determinandone criteri e modalità nel proprio statuto e nel relativo regolamento di attuazione (art. 14, primo comma, statuto; art. 6 regolamento, poi art. 7 nella successiva versione): il contributo finanziario in questione è denominato 'contributo ambientale Conai'.

Al pagamento di tale contributo finanziario sono quindi obbligati, per quanto qui interessa, tutti i produttori di imballaggi (secondo l'ampia definizione su riportata), indipendentemente dall'utilizzazione degli stessi (come imballaggi primari, secondari o terziari) negli innumerevoli casi concreti in



cui ciò è possibile. Come detto la disciplina normativa del D.Lgs 22/1997 è stata sostanzialmente riprodotta nel D.Lgs 152/2006; infatti fra le funzioni del Conai è prevista anche quella di ripartire " ... tra i produttori e gli utilizzatori il corrispettivo per i maggiori oneri della raccolta differenziata di cui all'art. 221, comma 10, lettera b, nonché gli oneri per il riciclaggio e per il recupero dei rifiuti di imballaggio conferiti al servizio di raccolta 19 differenziata, in proporzione alla quantità totale, al peso ed alla tipologia del materiale di imballaggio immessi sul mercato nazionale, al netto delle quantità di imballaggi usati riutilizzati nell'anno precedente per ciascuna tipologia di materiale.

A tal fine determina e pone a carico dei consorziati, con le modalità individuate dallo statuto, anche in base alle utilizzazioni e ai criteri di cui al comma 8, il contributo denominato contributo ambientale Conai" (art. 224, comma 3, lett. h, D.Lgs 152/2006).

L'unica eccezione alla ripartizione dei costi effettuata dal Conai riguarda "gli imballaggi riutilizzabili immessi sul mercato previa cauzione" (art. 224, comma 7, D.Lgs 152/2006, corrispondente all'art. 41, comma 5, D.Lgs 22/1997). Il Conai poi -come detto- provvede alla ripartizione dei costi, determinandone criteri e modalità nei propri atti interni: statuto e regolamento.

Il meccanismo di pagamento del contributo ambientale Conai, predisposto appunto nello statuto e nel regolamento, prevede che i produttori di imballaggi, consorziati, siano tenuti a prelevare le relative somme dall'utilizzatore al quale effettuano la " ... prima cessione ..." dell'imballaggio sul territorio nazionale, " ... sulla base di una specifica indicazione in fattura dell'ammontare del contributo ambientale Conai dovuto e della tipologia del materiale di imballaggio oggetto della cessione ..." (cfr. art. 14, comma 1, lett. c, dello statuto del Conai). La prima cessione di un imballaggio non è dunque necessariamente la prima in senso cronologico, bensì la prima da un produttore ad un utilizzatore (o a un autoproduttore). Le somme così prelevate devono essere



versate dal produttore che le trasferisce al Conai entro novanta giorni dal termine di liquidazione dell'IVA concernente la relativa operazione (art. 14, comma 1, lett. e, dello statuto), previo invio di una dichiarazione riepilogativa degli importi complessivamente dovuti per il periodo di riferimento (cfr. art. 4, comma 11, del regolamento).

Per quanto poi riguarda i rapporti fra il Conai ed il PolieCo, va ricordato che è normativamente esclusa qualsiasi sovrapposizione fra i due consorzi, atteso che all'art. 234, al fine di razionalizzare, organizzare e gestire la raccolta ed il trattamento dei rifiuti di beni in polietilene destinati allo smaltimento, è stato previsto che il PolieCo si occupa appunto del riciclaggio dei rifiuti di beni in polietilene, esclusi, per quanto qui di interesse, gli imballaggi di cui all'art. 218 comma 1, lettere a) b) c) d) e) e dd): l'art. 20 218, 1° comma, lettera dd) si riferisce all'imballaggio usato, da intendere come " ... imballaggio secondario o terziario utilizzato e destinato ad essere ritirato o ripreso". Del resto, l'art. 224, comma 9, del D.Lgs. 152/2006 prevede espressamente, proprio al fine di evitare qualsiasi equivoco su una sorta di duplicazione della contribuzione ambientale, che "l'applicazione del contributo ambientale CONAI esclude l'assoggettamento del medesimo bene e delle materie prime che lo costituiscono ad altri contributi con finalità ambientali previsti dalla parte quarta del presente decreto o comunque istituiti in applicazione del presente decreto. ...".

Dunque, è stata attribuita al Conai la gestione degli imballaggi, a prescindere dalla natura degli stessi e quindi anche se in polietilene, mentre al PolieCo è stata attribuita la gestione degli altri beni in polietilene, esclusi appunto quelli qualificabili come 'imballaggi', il tutto nell'ottica del richiamato rapporto di specie a genere.

Deve osservarsi che, se ai fini della qualificazione di un prodotto come 'imballaggio' è attribuito un ruolo centrale alla sua funzione di contenimento, protezione, manipolazione delle



merci indipendentemente dalla fase di commercializzazione delle stesse e se è tale un bene che assolve a tali funzioni nei trasferimenti di merci, da produttore a utilizzatore, da produttore a consumatore, da utilizzatore a utilizzatore o da utilizzatore a consumatore, è allora evidente che, per valutare se i beni oggetto di causa possano essere ricompresi nella definizione di 'imballaggio' prevista dalla legge, il criterio corretto da adottare per considerare "conformi" o "non conformi" le dichiarazioni d'uso presentate e utilizzate da FFC non è quello della loro mera "lettura" ex post, ma quello della verifica analitica, effettuata da Conai, della effettiva tipologia di utilizzo, a conferma di un giudizio tecnico prognostico fondato sulla natura dei beni prodotti dalla attrice e sul tipo di esigenze che il prodotto è destinato a soddisfare presso l'acquirente/utilizzatore.

Al riguardo, appare pienamente condiviso quanto esposto nella citata sentenza del Tribunale di Roma n° 16818/2007, in cui è stato evidenziato (pagg. 17 e 18) che " ... il carattere non cumulativo delle tre possibili funzioni dell'imballaggio (trasporto, protezione e presentazione) si evince ... da una interpretazione sistematica e teleologica delle disposizioni in materia ..."; che " ... la qualificazione di un bene come 'imballaggio' va effettuata sulla base di un giudizio tecnico prognostico, fondato sulla natura dei beni prodotti: a tal fine deve essere valutata la destinazione intrinseca dello stesso bene, a prescindere dalle varie possibili modalità di utilizzo del bene o dagli usi secondari verificabili in concreto ..."; che " ... nella normativa comunitaria e nazionale, peraltro, non si rinvencono disposizioni che consentano di escludere un bene dalla disciplina degli imballaggi per il solo fatto che tale bene svolga una funzione ulteriore rispetto a quella tipica dell'imballaggio ... .

Al contrario la direttiva 2004/12/CE ha espressamente precisato che i beni rientrano nella categoria degli imballaggi se assolvono alla funzione tipica, 'fatte salve altre possibili funzioni dell'imballaggio' ..." e che "... la tesi secondo la quale



non sarebbero imballaggi quei beni destinati ad essere utilizzati all'interno ... (del) ... ciclo produttivo non può essere condivisa in quanto la premessa su cui è fondata è smentita dallo stesso dato legislativo. Come rilevato da questo Tribunale in altra sentenza vertente sulla medesima questione (sentenza n° 11050/06 nel proc. 77427/02 Rg), l'art. 35 del D.Lgs. 22/1997 non si riferisce solo al prodotto adibito a consentire la consegna di merci 'dal produttore al consumatore' bensì anche al prodotto adibito a consentire la consegna di merci 'dal produttore all'utilizzatore' ..." (cfr. citata sentenza): sul punto vanno richiamate anche le superiori definizioni di 'imballaggio' (art. 218, comma 1, lett. a), D.Lgs. 152/2006) e quelle di 'produttori' (art. 218, comma 1, lett. r, D.Lgs. 152/2006) e di 'utilizzatori' (art. 218, comma 1, lett. s, D.Lgs. 152/2006). In altra condivisa sentenza di questo Tribunale è stato affermato che " ... E' pur vero che la nuova direttiva comunitaria ha meglio precisato il confine fra prodotti 26 qualificabili come 'imballaggi' e quelli da ritenersi 'non imballaggi', dettando un nuovo elenco di esempi illustrativi dei casi critici, destinato a sostituire l'omonimo indice recato dall'allegato I alla direttiva madre in tale materia (94/62/CE), ma è anche vero che il nuovo elenco tende a privilegiare proprio il concetto di criterio funzionale, escludendo la possibilità di rimettere la qualificazione ad un giudizio ex post subordinato alla verifica del concreto utilizzo dell'imballaggio al momento finale del ciclo economico del prodotto ..." (cfr. sentenza n. 23265/13 del Tribunale di Roma, XI Sezione Civile, d.ssa Condello).

La funzione del bene come imballaggio va accertata ex ante, al momento della sua produzione e sulla base di un giudizio prognostico, e non con un giudizio ex post (cfr. citata sentenza del Tribunale di Roma n° 16818/2007, sempre a pag. 17), e quindi va accertata al momento della sua produzione e non al momento finale del ciclo economico del prodotto, vale a dire quando quest'ultimo è destinato a diventare concretamente un rifiuto. Si precisa che detta sentenza di primo grado n. 16818/2007 è stata



confermata in appello (cfr. doc. 26 di Conai: sentenza della Corte di appello di Roma n° 3048/2014 del 12/4/2014), sentenza contro la quale era stato proposto ricorso in Cassazione, respinto con ordinanza dell'8/6-19/7/2018 n° 19312/2018 (prodotta come doc. 40 da Conai).

Orbene in detta ordinanza della Cassazione è stata superata ogni contestazione sulle modalità di recepimento nell'ordinamento italiano della Direttiva 'madre' 94/62/CE: il riferimento è al Decreto Ronchi e quindi all'art. 35, ma si tratta di principi validi anche con riferimento all'art. 218 del D.Lgs. 152/2006, alla luce delle superiori osservazioni sulla identità di contenuto. E' stato al riguardo affermato in detta ordinanza di rigetto della Cassazione che la "... interpretazione fornita dal ricorrente non tiene conto del fatto che la nozione di imballaggio dettata dalla normativa comunitaria è comprensiva, oltre che delle tre ipotesi previste dalle lettere a), b), c) riprodotte dall'art. 35 del Decreto Ronchi, comma 1, alle lettere b), c) d), anche del paragrafo 1 dell'art. 3, riprodotto nella lettera a) del comma 1 dell'art. 35 del D.Lgs 22/1997, cosicché la mancata riproduzione delle parole 'l'imballaggio consiste soltanto di' non è idonea ad alterare la portata della definizione generale di imballaggio ai sensi della lettera a), potendo un bene definito imballaggio consistere soltanto in imballaggi di tipo primario (lettera b), secondario (lettera c) e 27 terziario (lettera d), in conformità della Direttiva. ..." (cfr. citata ordinanza).

Ad analoga conclusione era giunto il Tribunale di Roma (cfr. doc. 34 produzione Conai) nella sentenza n° 19252/2016, in cui si evidenziava che "... la direttiva 2013/CE del 7 febbraio 2013, nel modificare l'allegato I alla Direttiva 94/62/CE contenente una serie di esempi illustrativi di articoli da considerarsi o meno come imballaggi, abbia confermato, in chiave interpretativa, il criterio funzionale e 'a posteriore' che ...dovrebbe utilizzarsi per la qualificazione di un bene come imballaggio. ..."; che "... Sembra piuttosto ... che la nuova Direttiva abbia soltanto specificato, con l'inserimento di alcuni esempi, il criterio di valutazione ex



ante.

E' certo vero che nel nuovo allegato I alcuni beni vengono inseriti sia tra gli articoli da considerare imballaggi sia tra gli articoli da non considerare imballaggi a seconda della loro funzione ma, ad un attento esame, si evince che in questi casi viene comunque in rilievo la funzione astratta e tipica per cui i beni vengono progettati e non già la funzione concreta per la quale vengono caso per caso utilizzati..."; che " ... Si pensi, ad esempio, ai vasi da fiori, da considerare imballaggi se destinati ad essere usati solo per la vendita e il trasporto di piante ovvero da non considerare imballaggi se destinati a restare con la pianta per tutta la sua durata della vita. E' abbastanza chiaro che, nella specie, venga in rilievo non già lo stesso identico bene (da considerare o meno come imballaggio a seconda del suo uso concreto), ma due beni distinti dal punto di vista qualitativo seppur appartenenti alla stessa generale categoria merceologica (quella dei vasi); saranno allora da considerare imballaggi quei vasi estremamente semplici nella struttura e nella forma nonché costruiti con materiali molto poveri, quali quelli che di solito contengono la terra in cui la pianta è ospitata e si trovano nei negozi o nei vivai (cioè quei vasi tipicamente destinati e, quindi, concepiti ab origine per assolvere ad una mera funzione temporanea di contenimento), mentre non dovranno considerarsi imballaggi quei vasi più curati dal punto di vista estetico e/o composti di materiali più pregiati che sono ideati proprio per contenere stabilmente la pianta presso i luoghi di pertinenza del fruitore finale ..."; che " ... Analogo discorso vale per le grucce, da considerare imballaggi se destinate ad essere vendute con un indumento ovvero da non considerare imballaggi se destinate ad essere vendute separatamente. Anche in questa ipotesi ci si trova dinnanzi non allo stesso bene, ma a beni diversi anche se rientranti nella stessa tipologia generale. Si può pensare, da un lato, alle esili stampelle che accompagnano un abito con funzione di contenimento temporaneo e vengono cedute al momento della consegna dell'abito al cliente (concepite per assolvere la



funzione di imballaggio), dall'altro, alle grucce antifurto da installare nelle camere degli alberghi o a quelle di materiale resistente tipicamente destinate ad un durevole uso domestico ..." (cfr. citata sentenza). Trattandosi di precedenti giurisprudenziali non è ostativo alla loro conoscenza ed utilizzazione il fatto che siano stati allegati anche alla comparsa conclusionale. In definitiva, è possibile ribadire che la nozione di imballaggio deve essere ricostruita facendo riferimento a un criterio prognostico ex ante e che non è possibile escludere dalla relativa nozione anche le bobine e i sacchi in polietilene utilizzati all'interno di un ciclo produttivo per la protezione di altri manufatti nella fase di produzione dei medesimi, come appunto nel caso di specie; quindi, va escluso che dovrebbe considerarsi imballaggio soltanto il bene che accompagna il prodotto nella c.d. fase di commercializzazione e che sempre e comunque dovrebbe essere qualificato come "bene strumentale" quello utilizzato nella "fase di produzione".

In tale quadro ricostruttivo della fattispecie, la differente tesi, volta appunto a rimettere la qualificazione di imballaggio ad un giudizio ex post, subordinato alla verifica del concreto utilizzo che dell'imballaggio è stato fatto da ciascun cessionario dello stesso, oltre a non trovare conferma nel dato normativo, avrebbe anche delle negative ricadute operative, come evidenziato da Conai (cfr. comparsa conclusionale: " ... La diversa tesi del Polieco ... renderebbe peraltro impossibile organizzare secondo criteri economici sostenibili le attività di raccolta, recupero e riciclaggio dei rifiuti di imballaggio, posto che si dovrebbe creare un sistema in grado di monitorare l'uso di un bene posto in commercio nel territorio nazionale (e comunitario) in ognuno dei passaggi economici dai produttori, a ciascuno degli utilizzatori, a ciascuno dei consumatori, imponendo il pagamento del contributo ambientale Conai soltanto quando vi è la certezza che il bene è stato utilizzato come imballaggio nel singolo, concreto caso. E ciò non può essere, anche in ragione del fatto che comunque il meccanismo di applicazione del contributo ambientale -regolato



nello statuto del Conai presuppone invece che la funzione di imballaggio venga riconosciuta al momento della produzione e della prima cessione del bene in questione. ...". In conclusione, va ribadito che devono essere ricompresi nella nozione di imballaggio le bobine e i sacchi in polietilene, come appunto quelli prodotti dalla società attrice, prescindendo totalmente dal fatto che siano utilizzati 'per il trasferimento di merci nel passaggio tra produttori e utilizzatori' ed 'all'interno di un ciclo produttivo'; quindi non appare sostenibile, alla luce del dato normativo, che la nozione di imballaggio debba e possa limitarsi ai soli film in polietilene che avvolgono le merci durante la fase di commercializzazione, con esclusione, invero normativamente non giustificata, di quelli utilizzati, sempre con finalità protettive e di contenimento, quali beni strumentali nella fase di produzione di altre merci.

Attesa la ricostruzione fattuale e di inquadramento normativo e regolamentare svolta, deve rilevarsi che, nel caso in esame, sono state espletate due CTU, una di natura merceologica ed una di natura contabile.

Alla luce dell'interpretazione coerente e sistematica delle norme di riferimento ed all'esito dell'analisi complessiva degli atti di causa, evidenziato che il ctu Balata ha proceduto ad una verifica *ex ante* e in astratto della funzione dei film plastici di Erga Tapes, ritiene questo Giudice di operare, quale *peritus peritorum*, al fine di pervenire ad un appropriato inquadramento delle risultanze istruttorie e documentali, valutazione che induce a ritenere che, oltre ai beni prodotti da Erga Tapes, già ritenuti dal ctu Balata quali imballaggi, valutazione invero condivisibile perché immune da censure tecnico-argomentative, anche agli altri beni deve essere riconosciuta la medesima natura, atteso che essi sono progettati e costruiti per svolgere in via ordinaria la funzione, tra l'altro, di contenimento di altri beni e quindi di imballaggi, non rilevando a tal fine che essi siano composti di polietilene.

Al riguardo, giova ricordare che anche con riferimento ai film



protettivi adesivizzati utilizzabili nei processi produttivi di altri manufatti, "si deve prendere in considerazione l'astratta funzione assolta dall'imballaggio, che è appunto quella di contenimento, di protezione, di manipolazione delle merci per consentirne la consegna e la presentazione, con la precisazione che la merce imballata può essere materia prima, semilavorato o prodotto finito e che l'imballaggio può accompagnare la merce nel suo trasferimento da un produttore a un utilizzatore, da un produttore a un consumatore, da un utilizzatore a un altro utilizzatore, da un utilizzatore a un consumatore" (pagg. 9-10 della sentenza n. 22952/2018, Tribunale di Roma).

Il Tribunale di Roma con la sentenza n. 3222/2020 ha chiarito che "i film protettivi adesivi e removibili prodotti e importati dalla società oggi convenuta devono essere classificati quali imballaggi, in particolare come imballaggi di tipo terziario (o per il trasporto), presentando questi tutte le caratteristiche proprie degli imballaggi sin qui esaminate. Innanzi tutto, essi hanno indubbiamente in astratto e, a ben vedere, svolgono anche in concreto, la funzione di contenimento e, soprattutto, di protezione del prodotto semilavorato su cui vengono apposti, nelle fasi del trasporto e della manipolazione di quest'ultimo. Tali film protettivi adesivizzati, infatti, per stessa ammissione della società convenuta (e dell'intervenuto, il PolieCo), sono finalizzati "alla protezione e alla salvaguardia dell'integrità di singole superfici (acciaio inox, alluminio, metallo preverniciato, metallo rivestito, plastica, legno, vetro, marmo etc.) durante le fasi di trasformazione industriale (quali, ad esempio, piegatura, imbutitura, profilatura e manipolazioni varie) della materia prima fino alla creazione, da parte del cliente, di Soprad, del prodotto finito" (cfr. pag. 18 della comparsa di risposta). Non v'è chi non veda, dunque, come tali considerazioni confermino la correttezza dell'inquadramento dei particolari film protettivi in polietilene realizzati dalla SO.PR.AD. s.r.l. tra gli imballaggi di tipo terziario, atteso che sia l'art. 3 della dir. 94/62/Ce che l'art. 218, co. 1 lett. b) classificano come imballaggi per il trasporto



quelli che facilitano la manipolazione della merce, evitando che questa subisca danni durante il trasporto dal produttore all'utilizzatore" (pagg. 14-15)."

Tali conclusioni sono state riaffermate nella sentenza di questo Tribunale n. 10172/2021 che ha riconosciuto natura di imballaggi ai film protettivi prodotti dalla [REDACTED] [REDACTED] che sono importati in Italia proprio dall'odierna convenuta.

Ciò posto, come evidenziato dal ctu, dott. Trincia, sebbene egli avesse chiesto ad [REDACTED] di depositare tutte le fatture relative alle cessioni dei film plastici per cui è causa dal 2006 al 2016 in ottemperanza all'ordine di esibizione che il Giudice le aveva specificamente rivolto, la convenuta si è sottratta a tale adempimento, limitandosi ad eseguire unicamente un deposito parziale delle fatture relative al periodo 2013-2016, tra l'altro oscurando diversi elementi, tra cui la descrizione del prodotto riportato in fattura, impedendo così la comprensione da parte del CTU della tipologia di beni venduti e le modalità di applicazione del contributo.

Tale ingiustificato ed ostruzionistico atteggiamento della convenuta ha comportato che il ctu Trincia ha potuto quantificare solo in minima parte il contributo ambientale Conai evaso dalla [REDACTED] [REDACTED] nel periodo di riferimento, determinandolo in soli € 30.896,33, pari a tonn. 189,932 di imballaggi venduti per gli anni 2013-2016, sulla base della documentazione parziale depositata dalla convenuta.

Così ricostruita la vicenda e tenuto conto di un'analisi complessiva della stessa, reputa questo giudice che la quantificazione del contributo ambientale Conai, dovuto da [REDACTED] [REDACTED] nel periodo 2006-2016, sia verosimilmente ed equitativamente individuabile nell'importo indicato dalla parte attrice nell'atto di citazione e quindi nell'importo di € 274.363,77, al cui pagamento, in favore del Conai, la convenuta deve quindi essere condannata.

La convenuta deve essere altresì condannata al pagamento degli interessi di mora calcolati dalle scadenze dei singoli pagamenti



mensili sino all'effettivo soddisfo, ai tassi indicati nelle disposizioni del regolamento Conai vigenti nel corso del tempo.

Le spese di lite, liquidate nella misura indicata in dispositivo ai sensi del D.M. 55/2014, seguono la soccombenza.

Per la medesima ragione le spese delle C.T.U., già liquidate con separati decreti, devono essere poste in via definitiva a carico della società convenuta.

Si ravvisano, per contro, giustificati motivi, in ragione dello *ius superveniens* di cui al D. lgs. n. 116/2020 e della novità della problematica come recentemente regolata, per disporre la compensazione delle spese di lite nei rapporti con Polieco.

P.Q.M.

il Tribunale di Roma, in composizione monocratica, definitivamente pronunciando, disattesa ogni contraria istanza ed eccezione, così provvede:

in accoglimento della domanda svolta dal Conai - Consorzio Nazionale Imballaggi nei confronti della Erga Tapes s.r.l., condanna quest'ultima al pagamento in favore del primo dell'importo di € 274.363,77, a titolo di contributo ambientale dovuto in relazione ai quantitativi di imballaggi ceduti nel periodo 2006 - 2016, non dichiarati a Conai, ma erroneamente assoggettati a contributo ambientale Polieco, oltre gli interessi calcolati dalle scadenze dei singoli pagamenti mensili sino all'effettivo soddisfo, ai tassi indicati nelle disposizioni del regolamento Conai vigenti nel corso del tempo;

respinge la domanda proposta da Polieco;

condanna la Erga Tapes s.r.l. a rifondere in favore di Conai le spese del presente giudizio, che si liquidano nell'importo complessivo di € 9.845,00, oltre rimborso forfettario spese generali 15% compenso, C.P.A. ed I.V.A. come per legge;

pone definitivamente le spese delle CTU, già liquidate con separati decreti, a carico della Erga Tapes s.r.l.;

compensa integralmente le spese di lite relativamente a Polieco.



Così deciso in Roma il 18 maggio 2022.

il Giudice Unico  
dott. Giuseppe Di Salvo