



**Repubblica Italiana**  
**In nome del popolo italiano**  
**Tribunale di Roma**  
**Sedicesima Sezione civile**

Il Giudice, dott. Guido Romano, ha pronunciato la seguente

**sentenza non definitiva**

nella causa civile di primo grado iscritta al n. 39507 del ruolo contenzioso generale dell'anno 2016 posta in deliberazione all'udienza del 24 giugno 2019, con concessione alle parti del termine di giorni sessanta per il deposito di comparse conclusionali e di giorni venti per repliche e vertente

**tra**

**Consorzio Nazionale Imballaggi (Conai)**, rappresentato e difeso dagli avv.ti Gian Domenico Mosco, Antonio Damiano e Salvatore Lopreiato,

**attore;**

**e**

**SO.PR.AD. s.r.l.**, rappresentata e difesa dagli avv.ti Mauro Lani e Alessandro Grigoletto,

**convenuta;**

**e**

**Consorzio Nazionale per il riciclaggio dei rifiuti dei beni a base di polietilene (PolieCo)**, rappresentato e difeso dagli avv.ti Andrea Calisse e Tommaso Marvasi,

**terzo intervenuto;**

**Oggetto:** obbligo di iscrizione al Consorzio Nazionale Imballaggi e omesso versamento del c.d. contributo ambientale

**Conclusioni delle parti:** come da verbale del 24 giugno 2019

**ragioni di fatto e di diritto della decisione**



Con atto di citazione in rinnovazione ritualmente notificato ai sensi dell'art. 164 c.p.c., il Consorzio Nazionale Imballaggi (Conai) conveniva in giudizio, dinanzi al Tribunale di Roma, la SO.PR.AD. s.r.l. al fine di sentire accogliere le seguenti conclusioni: «a) accertare la violazione da parte di SO.PR.AD. s.r.l., in relazione ai beni dalla stessa importati dall'estero e (o) prodotti in Italia dal mese di ottobre 1998 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 SO.PR.AD. s.r.l. alla presentazione al Conai delle dichiarazioni relativi ai quantitativi di imballaggi importati dall'estero e (o) prodotti in Italia e ceduti dal mese di ottobre 1998 in avanti previsto 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 dall mese di ottobre 1998 in poi nella somma di euro 4.450.181, o in quella maggiore o minore 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 SO.PR.AD. s.r.l. a pubblicare la sentenza che accoglie le presenti conclusioni su tre quotidiani a diffusione nazionale, di cui uno economico».

A fondamento della svolta domanda, la parte rappresentava che: il Consorzio Nazionale imballaggi è un consorzio tra imprenditori di diritto privato costituito nel 1997, cui è demandato per legge il compito di raccordare l'attività relativa alla produzione e all'utilizzo degli imballaggi, svolta dai produttori e dagli utilizzatori di tali beni, con l'attività di raccolta differenziata effettuata dalle pubbliche amministrazioni; al Consorzio Nazionale Imballaggi devono obbligatoriamente partecipare, ai sensi dell'art. 224 del d.lgs. 152/2006, al fine di adempiere gli obblighi di legge relativi alla raccolta, al recupero e al riciclaggio degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio, tutti i



produttori e gli utilizzatori di imballaggi che non abbiano a tale scopo costituito sistemi consortili autonomi; la SO.PR.AD. s.r.l. è una società operante nel settore dell'importazione, della produzione e della cessione di imballaggi in plastica (nella specie, di cc.dd. film protettivi removibili in polietilene, oltre a tubi, lastre e profilati in materiale plastico) e, pertanto, all'atto della sua costituzione, nel 1998, si iscriveva al Conai; fino al 2002 la società convenuta restava iscritta al Consorzio e adempiva correttamente gli obblighi previsti dallo statuto e dal regolamento consortile, ossia gli obblighi dichiarativi concernenti i quantitativi di imballaggio importati, prodotti e ceduti nonché l'obbligo di versamento del c.d. contributo ambientale Conai; in seguito, tuttavia, la società convenuta interrompeva l'invio delle dichiarazioni periodiche e il pagamento del predetto contributo nei confronti del Consorzio; quest'ultimo attivava pertanto una serie di controlli incrociati, all'esito dei quali emergeva che a partire dal 2003 la SO.PR.AD. s.r.l. aveva iniziato a cedere sistematicamente i propri imballaggi applicando nei confronti dei cessionari il contributo di un diverso consorzio obbligatorio, il Consorzio Nazionale per il riciclaggio dei rifiuti dei beni a base di polietilene (c.d. PolieCo); pertanto, la SO.PR.AD. s.r.l. veniva più volte sollecitata a regolarizzare la propria posizione nei confronti del Consorzio Nazionale Imballaggi; in un primo momento la società convenuta forniva riscontro a tali richieste scritte, asserendo tuttavia che i beni di sua produzione non potessero farsi rientrare nella nozione di imballaggio di cui all'art. 218 d.lgs. 152/2006, bensì solo ed esclusivamente in quella di beni in polietilene con funzione strumentale e accessoria rispetto alla produzione di altri beni, con la conseguenza che correttamente la società stava applicando il contributo PolieCo in luogo del contributo ambientale Conai; a ciò il Conai replicava che, in base alla normativa europea e nazionale di riferimento, la SO.PR.AD. s.r.l. era tenuta a partecipare al sistema consortile di recupero e smaltimento degli imballaggi, come del resto aveva fatto fino al 2002, non anche al sistema di gestione dei beni in polietilene; intimava perciò alla società convenuta di cessare il versamento del contributo nei confronti del PolieCo e di regolarizzare la propria posizione con il medesimo Conai; tale diffida restava, peraltro, priva di ogni riscontro, anche a causa del comportamento ostruzionistico del PolieCo, che si rifiutava di procedere ad ulteriori verifiche congiunte con il Conai presso la società sull'effettiva natura delle pellicole protettive da questa prodotte.



Sulla scorta di tali premesse, la parte concludeva come sopra riportato.

Si costituiva in giudizio la SO.PR.AD. s.r.l., chiedendo in via principale il rigetto delle domande attoree siccome infondate e, in ogni caso, prescritte; in via subordinata, previa autorizzazione del giudice alla chiamata in causa del terzo, il Consorzio Nazionale per il riciclaggio dei rifiuti dei beni a base di polietilene (PolieCo), domandava l'accertamento dell'insussistenza dell'obbligo di iscrizione a tale ultimo consorzio e la condanna del medesimo alla ripetizione di tutti i contributi consortili indebitamente versati dalla società a partire dal 2003.

Rifiutata l'autorizzazione alla chiamata in causa del terzo, il Consorzio Nazionale per il riciclaggio dei rifiuti dei beni a base di polietilene (PolieCo) interveniva volontariamente in giudizio ex art. 105 c.p.c., opponendosi all'accoglimento sia delle domande formulate dall'attore, sia di quelle proposte nei suoi confronti, in via subordinata, dalla società convenuta.

La causa veniva sin qui istruita mediante le sole produzioni documentali offerte dalle parti.

Successivamente, all'udienza del 24 giugno 2019, le parti precisavano le rispettive conclusioni come da relativo verbale e la causa veniva trattenuta in decisione con concessione del termine di giorni sessanta per il deposito di comparse conclusionali e di giorni venti per repliche.

\*\*\*\*\*

1. La domanda proposta dal Consorzio Nazionale Imballaggi (Conai) e le posizioni della convenuta (SO.PR.AD. s.r.l.) e del terzo intervenuto (PolieCo).

Il Consorzio Nazionale Imballaggi (Conai) ha introdotto il presente giudizio al fine di ottenere, previo accertamento della sussistenza in capo alla società convenuta, SO.PR.AD. s.r.l., dell'obbligo di iscrizione al Consorzio ai sensi degli art. 224 del d.lgs. 152/2006 e di tutti gli obblighi dichiarativi e contributivi a ciò connessi, la condanna della società medesima all'esecuzione di tutte le dichiarazioni omesse dal 2003 ad oggi - relative ai quantitativi di imballaggi prodotti e importati, ed al pagamento del contributo ambientale non versato e relativo allo stesso periodo.

Parte attrice fonda la propria pretesa sul presupposto oggettivo della riconducibilità dei beni, prodotti e importati in Italia dalla



società convenuta, alla nozione europea e nazionale (di cui si dirà più approfonditamente nel prosieguo) di imballaggio. Infatti, secondo le allegazioni del Conai, la SO.PR.AD. s.r.l. avrebbe quale oggetto sociale la produzione e l'importazione, tra gli altri beni, sempre realizzati con materiali in plastica, di pellicole (cc.dd. film protettivi) adesive e removibili, in polietilene, che svolgerebbero una funzione di protezione e contenimento dei prodotti semilavorati cui aderiscono (quali mobili, complementi d'arredo, vetrine, pedane, elettrodomestici, lastre in acciaio, etc.), in modo da evitarne il danneggiamento durante le successive fasi di trasformazione industriale.

Le caratteristiche tecniche di tali film protettivi "adesivizzati" sarebbero dunque tali, secondo le deduzioni del Consorzio attore, da farli ricadere tra gli imballaggi di cui all'art. 218, co. 1, del d.lgs. 152/2006, con la conseguenza che la società convenuta, al pari di tutti gli altri produttori e utilizzatori di imballaggi, non facenti già parte di sistemi autonomi di recupero e smaltimento dei rifiuti di imballaggio, sarebbe tenuta ad iscriversi al Consorzio Nazionale Imballaggi e a versare periodicamente a quest'ultimo il c.d. contributo ambientale.

Dal canto proprio, la società convenuta, pur non contestando e, anzi, ammettendo esplicitamente di svolgere un'attività di produzione e di vendita, nei confronti di imprese utilizzatrici, di film protettivi adesivizzati così come descritti dal Consorzio attore, ha contestato tuttavia che questi ultimi possano sussumersi sotto la nozione, europea e nazionale, di imballaggio.

In particolare, secondo la SO.PR.AD. s.r.l., i beni da essa prodotti, essendo composti da alcuni strati di "polietilene co-estruso" ed essendo caratterizzati dalla presenza di un leggero strato adesivo, atto a farli aderire perfettamente, fino quasi a scomparire, alle superfici dei prodotti semilavorati su cui si applicano in funzione protettiva, sarebbero al contrario da qualificarsi quali "beni in polietilene non imballaggi". Pertanto, per espressa previsione legislativa (art. 234, co. 3, d.lgs. 152/2006), questi ricadrebbero sotto la competenza di un altro consorzio obbligatorio, il Consorzio Nazionale per il riciclaggio dei rifiuti dei beni a base di polietilene (PolieCo), nei confronti del quale la SO.PR.AD. s.r.l. risulta in regola dal 2003, essendo iscritto ed avendo sempre versato il contributo ambientale previsto dalla legge.

L'impossibilità di qualificare i beni *de quibus* quali imballaggi deriverebbe, secondo le prospettazioni della società convenuta, non solo dal materiale che li compone (il polietilene, appunto), bensì anche da una



serie di peculiarità tecniche, strutturali e funzionali, quali: 1) l'attitudine dei film protettivi a divenire parte integrante del prodotto semilavorato cui aderiscono; 2) l'utilizzo dei medesimi esclusivamente all'interno del ciclo produttivo; 3) la presenza dello strato adesivo che appunto permette, una volta terminata la trasformazione industriale del semilavorato, di rimuovere il film stesso, che pertanto è destinato ad essere smaltito e non ad essere commercializzato unitamente al prodotto finito.

Sulla scorta di tali considerazioni, la società convenuta ha sostenuto di non doversi iscrivere di non dover versare alcunché al Consorzio attore, essendo legittimamente associata ad altro Consorzio e non potendosi configurare, per espressa previsione di legge (art. 234, comma 1, d.lgs. 152/2006), in capo ad alcuna impresa produttrice o utilizzatrice, l'obbligo di contemporanea adesione a due diversi consorzi obbligatori con competenze potenzialmente sovrapponibili.

Proprio in relazione a ciò, con riferimento alla denegata ipotesi di accoglimento delle domande attoree, la convenuta ha proposto domanda trasversale di accertamento dell'insussistenza di un obbligo di adesione al Polieco e, per l'effetto, la condanna alla ripetizione di tutti i contributi indebitamente versati e che, invece, avrebbe dovuto in questi anni corrispondere al Conai.

Posizione in parte analoga a quella della società convenuta è stata assunta dal terzo intervenuto, il PolieCo, che, nel proprio atto di intervento *ad opponendum* ha sottolineato l'erroneità della tesi sostenuta dall'attore in ordine alla qualifica di imballaggi dei film protettivi adesivi realizzati dalla SO.PR.AD. s.r.l.

Tale tesi, infatti, contrasta, secondo il PolieCo, con una corretta interpretazione della nozione interna di imballaggi (di cui al già citato art. 218 d.lgs. 152/2006) da cui, ove letta in combinato disposto con l'art. 3 della Dir. 94/62/CE, si ricaverebbe una nozione di imballaggio più ristretta rispetto a quella *prima facie* risultante dalla normativa nazionale.

Ciò premesso, ritiene il Tribunale che la domanda proposta dal Consorzio Nazionale Imballaggi nei confronti della SO.PR.AD. s.r.l. sia fondata nell'an e meriti accoglimento per i motivi che di seguito si espongono.

Parimenti, risulta fondata nell'an e va accolta la domanda, proposta dalla SO.PR.AD. s.r.l. nei confronti del terzo intervenuto, il PolieCo,



volta all'accertamento negativo dell'obbligo di iscrizione al predetto consorzio.

Dovrà invece rimettersi al prosieguo del giudizio la decisione in ordine alla determinazione dei contributi dovuti al consorzio attore nonché alla determinazione dell'eventuale restituzione dei contributi già versati dalla convenuta al consorzio intervenuto in giudizio.

A tale fine, infatti, si rende necessario disporre apposita consulenza tecnica d'ufficio, nonché ordine di esibizione ex art. 210 c.p.c.

2. Il quadro normativo (europeo e nazionale) di riferimento.

Preliminarmente, va osservato che la questione giuridica sottesa alla fattispecie *de qua* concerne l'esatta delimitazione e interpretazione della nozione di imballaggio, contenuta nell'art. 3 della Dir. 94/62/CE e poi recepita nell'ordinamento interno all'art. 35, comma 1, lett. a del d.lgs. 22/1997 (c.d. decreto Ronchi), in seguito traposta in termini sostanzialmente identici nell'art. 218, comma 1, lett. a, b, c, d del d.lgs. 152/2006 (c.d. testo unico in materia ambientale, che ha abrogato e sostituito il c.d. decreto Ronchi).

Infatti, nel caso di specie, non essendo contestate la natura e le caratteristiche dei beni prodotti dalla società convenuta, che tutte le parti in causa descrivono come "film protettivi adesivizzati e removibili", si tratta piuttosto di stabilire se tali film protettivi rientrano nella nozione europea e nazionale di imballaggi, con conseguente obbligo per la società convenuta di aderire al Consorzio attore, o se, invece, vadano ricompresi nella categoria, non meglio definita dal legislatore, dei beni in polietilene non costituenti imballaggio, nel qual caso dovrebbe considerarsi legittimo il comportamento tenuto dalla convenuta, che dal 2003 ad oggi ha aderito e versato il contributo nei confronti del PolieCo. Per comprendere le ragioni della ritenuta configurabilità di tali film adesivi come imballaggi, si rende pertanto necessario ricostruire brevemente il quadro normativo di riferimento.

Orbene, al fine di garantire un elevato grado di protezione dell'ambiente, il legislatore dell'Unione europea è infatti intervenuto a disciplinare la materia della gestione, del recupero e dello smaltimento degli imballaggi, dapprima con alcune disposizioni contenute nelle direttive sui rifiuti in generale (dir. 91/156/Cee) e sui rifiuti pericolosi (dir. 91/689/Ce) e, successivamente, con una compiuta disciplina specificatamente dedicata a quella particolare categoria di rifiuti rappresentata dagli imballaggi e



dai cc.dd. rifiuti di imballaggio (dir. 94/62/Ce, poi modificata dalla Dir. 2004/12/Ce e, ancora, dalla Dir. 2013/2/Ue).

In questo modo, a livello comunitario si è predisposto un articolato sistema di disciplina del settore dei rifiuti, che tiene conto delle specificità dei singoli beni da smaltire, favorendone un'efficiente raccolta differenziata e, quindi, il riutilizzo, il recupero e il riciclaggio.

Ciò posto, quel che in questa sede maggiormente rileva è la nozione di imballaggio contenuta nell'art. 3 della citata dir. 94/62/Ce, ai sensi del quale costituiscono 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».

La norma specifica ancora che «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 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».

Tale definizione è stata poi recepita, come già accennato, nell'ordinamento interno, all'art. 35 d.lgs. 22/1997, successivamente abrogato e sostituito dall'art. 218, comma 1, del d.lgs. 152/2006, che oggi costituisce la norma interna di riferimento in ordine alla definizione di cosa costituisca o meno imballaggio e soggiaccia, pertanto, agli obblighi di cui ai successivi artt. 219 e ss. del citato d.lgs. 152/2006.

L'articolo 218 definisce l'imballaggio come "a) il prodotto, composto di materiale di qualsiasi natura, adibito 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, nonché gli articoli a perdere usati allo stesso scopo; (...) b) imballaggio per la vendita o imballaggio primario: imballaggio concepito in modo da costituire, nel punto di vendita, un'unità di vendita per l'utente finale o per il consumatore; c) imballaggio multiplo o imballaggio secondario: 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; d) imballaggio per il trasporto o imballaggio terziario: 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".

A ben vedere, dunque, entrambe le disposizioni, quella europea e quella nazionale, contengono sia una definizione di carattere generale di cosa costituisca imballaggio, sia le definizioni di specifiche tipologie di imballaggi, che differiscono tra loro per la precipua funzione (commercializzazione o trasporto di altre merci) che il singolo imballaggio assolve rispetto ai prodotti - materie prime, semilavorati o prodotti finiti - sui quali viene apposto o comunque applicato.

Ebbene, l'intrinseca complessità delle predette definizioni e la non perfetta coincidenza tra quella contenuta nella direttiva europea di riferimento e quella dettata dal legislatore italiano hanno dato luogo nel tempo a non pochi problemi interpretativi, che la giurisprudenza di questo Tribunale ha peraltro già affrontato (v. *ex plurimis* sent. trib. Roma nn. 16818/2007, 19252/2016 e 22952/2018), tenendo conto sia della *ratio* delle disposizioni in questione sia, soprattutto, dei criteri interpretativi in diverse occasioni esplicitati dalla giurisprudenza della CGUE a partire dalla nota sentenza "Plato Plastik" del 29.4.2004 (emessa nella causa C-341/01), poi ribaditi nella più recente sentenza sui "Mandrini" del 10.11.2016 (cause C-313/15 e C-530/15).

In particolare, i problemi interpretativi che si sono posti (e che sia la società convenuta che il terzo intervenuto richiamano a sostegno della validità della propria tesi) sono derivati soprattutto dall'asserita, eccessiva dilatazione della nozione interna di imballaggio rispetto alla



più ristretta nozione europea, che si evincerebbe dalla mancanza, all'interno della prima, dell'inciso "l'imballaggio consiste soltanto di", che nell'ambito della seconda disposizione congiunge la nozione di carattere generale con le definizioni delle singole tipologie di imballaggi (primari, secondari e terziari) esistenti.

Secondo le deduzioni della società convenuta e del terzo intervenuto, tale discrasia avrebbe importanti ricadute nella fattispecie concreta. Infatti, l'erroneo recepimento operato dal legislatore interno, oltre a determinare l'obbligo per il giudice di effettuare un rinvio pregiudiziale alla CGUE, imporrebbe in ogni caso di interpretare la normativa nazionale conformemente al dettato dell'art. 3 della dir. 94/62/Ce.

Da tale operazione interpretativa discenderebbe, poi, l'impossibilità di qualificare i film protettivi adesivizzati, realizzati dalla SO.PR.AD. s.r.l., alla stregua di imballaggi, atteso che essi, pur avendo l'astratta attitudine a "proteggere" altri beni, così come previsto all'art. 218 TU ambiente, non sarebbero riconducibili a nessuna delle 3 tipologie di imballaggi (primari, secondari e terziari) contemplate dall'art. 3 della direttiva.

Ciò in quanto tali pellicole, una volta applicate sul prodotto semilavorato tramite l'apposita parte adesiva, diverrebbero in concreto parte integrante del bene cui aderiscono, senza alcuna possibilità di costituire un bene autonomo e separato quale è invece, di regola, l'imballaggio. Inoltre, queste sarebbero, in ogni caso, destinate ad essere rimosse e gettate durante le successive fasi di lavorazione del semilavorato, senza assolvere, dunque, alcuna funzione concretamente protettiva e conservativa nei confronti del successivo prodotto finito destinato alla commercializzazione. Ciò in particolare escluderebbe la qualifica di "imballaggi", atteso che in base alla dir. Ue citata, sarebbero imballaggi soltanto quei prodotti atti contenere beni posti in vendita e destinati quindi al consumatore finale, non anche prodotti impiegati esclusivamente all'interno del ciclo produttivo.

In sintesi, dunque, nelle prospettazioni della SO.PR.AD. s.r.l. e del PolieCo, una corretta re-interpretazione e applicazione dell'art. 218 d.lgs 152/2006, da effettuarsi alla luce dell'art. 3 dir. 94/62/Ce, dovrebbe condurre ad escludere l'utilizzo di un criterio di valutazione *ex ante* sull'attitudine di un bene a costituire "imballaggio" e a prediligere, all'opposto, un giudizio *ex post* sul concreto utilizzo di quel determinato prodotto da parte dei produttori e degli utilizzatori.



Orbene, ritiene il Giudice che tale impostazione non possa essere condivisa e che, al contrario, la stessa direttiva 94/62/Ce, per come interpretata dalla giurisprudenza comunitaria, suggerisca di valutare in astratto se un bene è "atto a contenere e a proteggere" una determinata merce. Sul punto, si osserva quanto segue.

Come più volte precisato anche dalla giurisprudenza, ormai consolidata, del tribunale di Roma (sentenze nn. 16818/2007, 19252/2016 e 22952/2018), occorre innanzi tutto rilevare che, ad una lettura approfondita, che vada oltre il mero dato testuale, nessun contrasto appare ravvisabile tra la nozione interna di imballaggio e quella comunitaria contenuta nell'art. 3 della dir. 94/62/Ce. Infatti, non solo quest'ultimo articolo ma lo stesso art. 218, comma 1, lett. a, b, c e d del d. lgs. 152/2006 contengono sia una nozione generale e ampia di imballaggio, sia le singole definizioni di specifiche tipologie di imballaggi prodotti e utilizzati dalle imprese (primari, secondari o terziari a seconda dell'attitudine a proteggere beni precipuamente nelle fasi della vendita e in generale della commercializzazione oppure del trasporto e della manipolazione).

Inoltre, è lo stesso comma 2 del citato art. 218 a precisare testualmente che "la definizione di imballaggio di cui alle lettere da a) ad e) del comma 1 è inoltre basata sui criteri interpretativi indicati nell'articolo 3 della direttiva 94/62/CEE, così come modificata dalla direttiva 2001/12/CE e sugli esempi illustrativi riportati nell'Allegato E alla parte quarta del presente decreto".

È evidente, pertanto, che nessun contrasto può configurarsi tra le due disposizioni, atteso che è proprio la norma interna che incorpora, tramite il suddetto rinvio *per relationem*, quella comunitaria, così rendendo necessaria un'attività di interpretazione congiunta e sistematica.

Ebbene, ove posta in essere, tale lettura coordinata, sia dei vari alinea del comma 1 dell'art. 218 tra di loro, sia della nozione interna unitamente a quella comunitaria, non può che condurre l'interprete a ritenere che le singole tipologie di imballaggi (primari, secondari e terziari) che figurano nelle due disposizioni vadano necessariamente viste alla luce della nozione generale di imballaggio, che altrimenti si rivelerebbe una disposizione inutile e verrebbe sottoposta ad una sostanziale *interpretatio abrogans*.

Se ne ricava che, seppure è vero che il legislatore (comunitario prima e nazionale poi) ha voluto indicare delle finalità tipiche, cui l'imballaggio deve intrinsecamente e potenzialmente tendere per poter essere qualificato



tale, ciò non oblitera affatto la funzione generale, che è quella di "contenere e proteggere" le merci, ma ne costituisce semplicemente un'ulteriore specificazione, nel senso che la predetta funzione generale di protezione e contenimento si deve manifestare ed estrinsecare nelle fasi di vendita, trasporto o manipolazione dei beni (merci finite, materie prime o semilavorati) su cui gli imballaggi vengono apposti.

Ciò trova conferma, d'altronde, anche nella giurisprudenza della CGUE (sentenza "Plato Plastik" del 29.4.2004), che ha espressamente affermato che la dir. 94/62/Ce, avendo quale finalità quella di assicurare il più elevato livello possibile di protezione dell'ambiente, intende ricomprendere in modo ampio tutti gli imballaggi immessi sul mercato nella Comunità.

La CGUE sposa, dunque, un'interpretazione particolarmente estesa di "imballaggio", risultante dalla valorizzazione di elementi non solo testuali ma anche teleologici, che figurano nella complessa definizione di imballaggio contenuta nella direttiva.

Proprio in ossequio a tale interpretazione, già fatta propria dalla richiamata giurisprudenza di questo Tribunale, ritiene il Giudice di dover applicare un criterio prognostico di valutazione degli imballaggi, così come sostenuto anche dalla difesa del Consorzio attore, non anche un criterio di qualificazione ex post ed in concreto, basato su di un possibile e diverso utilizzo del bene da parte dell'impresa produttrice o utilizzatrice.

Infatti, solo valorizzando l'astratta e intrinseca attitudine di un bene a costituire imballaggio si attua quell'interpretazione ampia della nozione patrocinata dalla CGUE; al contrario, ove si guardasse a posteriori all'impiego in concreto fatto del bene da parte di un'impresa, resterebbero fuori dal campo di applicazione della normativa *de qua* un numero consistente di imballaggi e, tra l'altro, ciò renderebbe possibile un'interpretazione opportunistica delle norme da parte delle imprese, che, invocando un presunto impiego diverso degli imballaggi, riuscirebbero a sottrarsi all'applicazione della disciplina sullo smaltimento degli stessi, così vanificando, in ultima istanza, le finalità di protezione ambientale proprie della direttiva 94/62/Ce (e delle sue successive modifiche).

Ciò trova del resto ulteriore conferma nella stessa sentenza della CGUE in precedenza citata, in primo luogo nella parte in cui si chiarisce che la possibilità che un bene possa essere impiegato per una molteplicità di utilizzi concreti non esclude la sua astratta riconducibilità alla categoria degli imballaggi; in secondo luogo, poi, nella misura in cui la



Corte di Giustizia, per motivare la propria decisione di ricondurre i sacchetti di plastica, usati dai clienti di un supermercato per "trasportare" le merci all'interno del negozio, alla nozione di imballaggio di tipo "terziario" (o per il trasporto), ha dichiarato espressamente di prescindere, nel compiere la propria valutazione, da tutta una serie di circostanze "concrete" (quali il fatto che il sacchetto sia preso direttamente e gratuitamente dal cliente e non consegnato dal produttore etc.), attribuendo in definitiva rilevanza solo all'astratta funzione dei sacchetti in questione di trasportare le merci dentro al supermercato, evitandone il danneggiamento.

Per concludere sul punto, dunque, merita condivisione quell'orientamento, maggioritario, secondo cui 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 del bene stesso, a prescindere dalle varie possibili modalità di utilizzo di quest'ultimo o dagli usi secondari verificabili in concreto e volta per volta.

Chiarito ciò, prima di soffermarsi sulle caratteristiche dei film protettivi in polietilene oggetto del presente giudizio, caratteristiche che li rendono, sulla base del predetto giudizio *ex ante*, perfettamente riconducibili alla nozione di imballaggio sin qui interpretata ed esplicitata, occorre effettuare alcune ulteriori precisazioni.

Il legislatore, sia europeo che nazionale, considera espressamente quali imballaggi non solo quei prodotti atti a proteggere merci, consegnati "dal produttore al consumatore", bensì anche quelli consegnati dal produttore "all'utilizzatore", ove con il termine utilizzatore deve intendersi, ai sensi dell'art. 218, co. 1 lett. s, d.lgs. 152/2006, il commerciante, il distributore, l'addetto al riempimento, l'utente di imballaggi e l'importatore di imballaggi pieni.

Da tale previsione discende *de plano* che ben può un bene costituire imballaggio, con tutto ciò che ne consegue in termini di disciplina applicabile, anche se contiene e protegge un bene che non sarà già quello offerto e venduto sul mercato all'utente finale, cioè al consumatore, bensì quello destinato ad essere nuovamente immesso nella catena produttiva per essere manipolato e trasformato da parte di una seconda impresa "utilizzatrice".

Ciò, d'altronde, è ulteriormente confermato dall'inciso, contenuto sia nell'art. 3 della direttiva sia nell'art. 218 d.lgs. 152/2006, secondo cui costituisce imballaggio il prodotto destinato a contenere determinate



merci, "dalle materie prime ai prodotti finiti", inciso dal quale si ricava che non ha alcuna rilevanza, ai fini dell'esclusione dall'ambito di applicazione della normativa sugli imballaggi, la circostanza che un determinato involucro svolga una funzione solo all'interno del ciclo di produzione e di lavorazione di determinate merci, per poi venire rimosso e gettato prima che queste ultime diventino prodotti finiti e vengano offerte sul mercato.

Ne consegue che, anche in ordine a tale aspetto, non merita condivisione la tesi sostenuta dalla SO.PR.AD. s.r.l. e dal PolieCo secondo cui dalla nozione di imballaggio andrebbero esclusi i film protettivi in polietilene prodotti dalla società convenuta in virtù del fatto che: 1) essi aderirebbero non ad un prodotto finito, bensì ad un semilavorato; 2) non accompagnerebbero la merce per tutta la durata del ciclo produttivo, atteso che nella fase di manipolazione del semilavorato questi verrebbero rimosse e smaltiti.

Come chiarito poc'anzi, infatti, le norme di riferimento includono *expressis verbis* tra gli imballaggi anche gli involucri atti a proteggere materie prime e prodotti semilavorati, anche solo nelle fasi intermedie di un ciclo di produzione industriale.

3. La configurabilità dei film protettivi adesivi prodotti dalla SO.PR.AD. s.r.l. alla stregua di "imballaggi".

Così individuata e delimitata la nozione di imballaggio, va chiarito ed evidenziato che anche 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.

Innanzitutto, 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.

È sempre la società convenuta, d'altronde, a sottolineare che "il film protettivo prodotto dalla Soprad, grazie alla sofisticata struttura, ha infatti un elevato grado di resistenza all'abrasione e alla deformazione, è resistente alle sollecitazioni meccaniche cui viene sottoposto durante le ricordate fasi di trasformazione..." (cfr. pag. 19 della comparsa di risposta), per tal via confermando che lo scopo del prodotto, non solo in astratto (il che sarebbe, come detto, di per sé sufficiente) ma anche in concreto, sia quello di apprestare protezione ad altri prodotti, analogamente a tutti gli altri imballaggi.

Neppure può sostenersi, come pure fanno la società convenuta e il terzo intervenuto, che la funzione di protezione propria dei film protettivi, pur sussistente in astratto, verrebbe poi meno in considerazione del fatto che questi ultimi, una volta applicati sulla merce tramite l'apposita parte adesiva, scomparirebbero e diverrebbero parte integrante della merce stessa.

Tale impostazione, in primo luogo, risulta smentita dal fatto che è la stessa SO.PR.AD. s.r.l. ad evidenziare che i film adesivi vengono facilmente rimossi una volta assolta la funzione di protezione, il che sta ad evidenziare che essi non diventano mai, definitivamente, parte integrante della merce.

In secondo luogo, si pone in contrasto con il criterio di valutazione ex ante e in astratto cui si è in precedenza aderito, atteso che un simile ragionamento pone sostanzialmente l'accento sulle modalità di utilizzazione e applicazione pratica delle pellicole.

Diversamente da quanto allegato dalla convenuta e dal PolieCO, i beni in questione rientrano, pertanto, a pieno titolo, non solo nella nozione di imballaggio generale, ma altresì in una delle tre tipologie specificamente previste sia dal legislatore comunitario che nazionale, nello specifico nella categoria di imballaggi per il trasporto o di tipo



terziario, di cui all'art. 3 dir. 94/62/Ce e all'art. 218, co. 1 lett. d), d.lgs. 152/2006.

Inoltre, giova ribadire ancora una volta che non assume alcun rilievo, al fine di escludere la qualifica di imballaggi di tali film protettivi, la circostanza che questi ultimi aderiscano a semilavorati e non a prodotti finiti destinati al consumatore, atteso che sono imballaggi, ai sensi delle disposizioni normative poc'anzi menzionate, anche quelli che contengono e proteggono materie prime e merci ancora in fase di trasformazione industriale.

Chiarita definitivamente la riconducibilità dei film protettivi in questione alla categoria degli imballaggi, resta automaticamente assorbito l'ulteriore profilo problematico concernente il fatto che il materiale impiegato per realizzare tali prodotti è il polietilene, il che, di regola e salva l'eccezione di cui si dirà, determina il sorgere in capo al produttore dell'obbligo di aderire al Consorzio Nazionale per il riciclaggio dei rifiuti dei beni a base di polietilene (PolieCo).

Sul punto, infatti, è lo stesso legislatore ad aver prevenuto il rischio di una sovrapposizione di competenze tra il Consorzio Nazionale Imballaggi (Conai), odierno attore, e il Consorzio Nazionale per il riciclaggio dei rifiuti dei beni a base di polietilene (PolieCo).

L'art. 234, comma 1, d.lgs 152/2006, infatti, oltre a disciplinare le funzioni del PolieCo, stabilisce altresì che, nel caso in cui i prodotti di una determinata impresa produttrice o utilizzatrice siano composti di polietilene ma al contempo rientrano, per la funzione svolta, nella nozione di imballaggio di cui all'art. 218 del medesimo d.lgs, va accordata prevalenza al criterio funzionale rispetto a quello della materia, con la conseguenza che l'impresa è obbligata ad aderire al Consorzio Nazionale imballaggi, anziché al Consorzio nazionale per per il riciclaggio dei rifiuti dei beni a base di polietilene. Tutto ciò, naturalmente, al fine di evitare che lo stesso produttore o utilizzatore sia obbligato ad aderire contemporaneamente a due diversi sistemi consortili di smaltimento dei propri rifiuti e a versare il contributo ambientale due volte.

Siffatta impostazione, del resto, è coerente con la disciplina contenuta nella dir. 94/62/Ce, la cui finalità era quella di realizzare un sistema unitario di smaltimento degli imballaggi, con gestione affidata ad un solo soggetto. All'atto del recepimento, invece, il legislatore nazionale ha scelto di attuare la direttiva optando per una gestione dei rifiuti differenziata in base vuoi al materiale che li compone (beni in polietilene), vuoi alla funzione che svolgono (imballaggi). Ciò nonostante,



lo stesso legislatore ha mostrato di tener conto del fatto tale scelta interna costituisce un *unicum* nel panorama europeo e, pertanto, con riferimento ai casi in cui, come nella fattispecie *de qua*, v'è il rischio che si abbiano delle competenze sovrapponibili tra i vari consorzi obbligatori, ha statuito che debba prevalere il sistema di recupero e smaltimento degli imballaggi affidato al Conai, in quanto concepito come sistema unico e generale dal legislatore dell'Ue.

Pertanto, una volta appurata la natura di imballaggi delle pellicole protettive adesive oggetto di causa, la circostanza che le stesse siano anche realizzate con polietilene non rileva, nel senso che non esonera la società convenuta dall'obbligo di iscrizione al Conai e da tutti gli obblighi dichiarativi e contributivi che discendono dall'adesione a detto Consorzio.

#### 4. Conclusioni

Risultano in definitiva sussistere, nel caso di specie, tutti i requisiti richiesti dagli artt. 218 e ss. d.lgs. 152/2006 per la partecipazione della società convenuta, dal 1998 ad oggi, al Consorzio Nazionale Imballaggi.

Conseguentemente, la domanda di accertamento proposta dall'attore nei confronti della SO.PR.AD. s.r.l. è fondata e va accolta.

Di contro, rientrando i film protettivi esaminati nella nozione di imballaggi e non tra i beni in polietilene non costituenti imballaggio, difetta il presupposto necessario affinché la società convenuta resti iscritta al PolieCo e continui ad adempiere, nei confronti di quest'ultimo, gli obblighi dichiarativi e contributivi che, invece, è tenuta ad adempiere nei confronti del Conai.

Per ciò che concerne, invece, l'esatta determinazione delle somme dovute dalla società convenuta al Consorzio attore a titolo di contributo ambientale nonché la quantificazione degli importi dovuti dal PolieCo, terzo intervenuto, nei confronti della società convenuta a titolo di ripetizione dei contributi indebitamente versati (dal 2003 ad oggi), è necessario rimettere la causa sul ruolo, come da separata ordinanza, ai fini dell'espletamento dell'opportuna e ulteriore attività istruttoria.

La regolamentazione delle spese di lite va rimessa alla sentenza definitiva.

**p.q.m.**

*Il Tribunale di Roma, non definitivamente pronunciando in persona del dott. Guido Romano, nel contraddittorio tra le parti, così provvede:*



- I) *accerta l'obbligo in capo alla società convenuta, SO.PR.AD. s.r.l., di iscrizione al Consorzio Nazionale Imballaggi (Conai) a far data dal 1998 ed i conseguenti obblighi dichiarativi e contributivi;*
- II) *accerta e dichiara il difetto, in capo alla medesima società convenuta, dei presupposti per l'adesione al Consorzio Nazionale per il riciclaggio dei rifiuti dei beni a base di polietilene (PolieCo);*
- III) *rimette la causa sul ruolo per l'espletamento di ulteriore attività istruttoria, come da separata e contestuale ordinanza;*
- IV) *riserva ogni altra decisione alla sentenza definitiva, compresa la pronuncia in ordine alle spese di lite.*

Roma, 10 febbraio 2020

Il Giudice  
Dott. Guido Romano

