

Publicato il 12/02/2025

N. 03175/2025 REG.PROV.COLL.
N. 05747/2013 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda Ter)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5747 del 2013, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Papier Mettler Italia S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Vincenzo Cannizzaro, Dietmar Zischg e Marco Iannacci, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Vincenzo Cannizzaro, in Roma, corso D'Italia, 106;

contro

Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e Ministero dello sviluppo economico, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso la quale domiciliato ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

e con l'intervento di

ad opponendum:

dell'Associazione italiana delle bioplastiche e dei materiali biodegradabili e compostabili – Assobioplastiche – in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Francesco De Leonardis e Simone Micono, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio

eletto presso lo studio dell'avvocato Francesco De Leonardis in Roma, via Cola di Rienzo 212;

per l'annullamento,

- del Decreto ministeriale del 18 marzo 2013 del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e del Ministero dello sviluppo economico, di individuazione delle caratteristiche tecniche dei sacchi per l'asporto delle merci, pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 27 marzo 2013;

- di ogni altro atto eventualmente dallo stesso presupposto, connesso o conseguente;

nonché per l'accertamento e condanna

al risarcimento di tutti i danni subiti e subendi come quantificati nel ricorso per motivi aggiunti, in conseguenza dell'illegittimo comportamento dell'Amministrazione.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e del Ministero dello sviluppo economico,

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 28 gennaio 2025 la dott.ssa Roberta Cicchese e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con il ricorso introduttivo del giudizio la **Papier Mettler** Italia s.r.l., società operante nel mercato della distribuzione di confezioni e imballaggi in carta e in materiali sintetici, ha agito dinanzi a questo Tribunale per l'annullamento del decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e del Ministero dello sviluppo economico di individuazione delle caratteristiche tecniche dei sacchi per l'asporto delle merci (adottato in data 18 marzo 2013 e pubblicato in Gazzetta Ufficiale il successivo 27 marzo) e per la condanna delle amministrazioni intimate al risarcimento dei danni cagionati dal provvedimento.

Premesso di appartenere a un gruppo di imprese, il Gruppo **Papier Mettler**, attivo nella produzione e nella distribuzione di imballaggi, la cui policy è connotata da una particolare attenzione allo sviluppo sostenibile, e di occuparsi della distribuzione in Italia dei beni prodotti in Germania, la ricorrente ha rappresentato come, a mezzo del decreto ministeriale impugnato, che, ai sensi dell'art. 2, comma 2, della del d.l. 2/2012, convertito dalla legge 28/2012, ha individuato le caratteristiche tecniche dei sacchi per l'asporto delle merci commerciabili sul territorio italiano, sia stato formulato un divieto di fabbricazione e di commercializzazione di sacchetti di plastica che non siano in possesso dei requisiti analiticamente indicati nell'art. 2 del provvedimento, così attivando l'apparato sanzionatorio per la violazione del detto divieto, già previsto dal citato art. 2 del d.l. n. 2/2012.

Il divieto introdotto – e che ha reso non commerciabili in Italia determinate categorie di sacchetti, pur conformi alla normativa europea, di cui essa era distributrice – sarebbe stato, dunque, contrario a norme e principi dell'Unione Europea e, in particolare, alla direttiva 94/62/CE del Parlamento e del Consiglio del 20 dicembre 1994, in tema di imballaggi e i rifiuti da imballaggio, e alla direttiva 98/34/CE del Parlamento e del Consiglio del 22 giugno 1998, che prevede determinati adempimenti procedurali in caso di adozione di regole tecniche.

Il ricorso era affidato ai seguenti motivi di doglianza:

- 1) violazione di legge, dell'obbligo di preventiva comunicazione alla Commissione, della direttiva 98/34/CE e dell'art. 16 della direttiva 94/62/CE, in quanto tale ultima direttiva era stata emanata dal Parlamento e dal Consiglio come direttiva di semplice armonizzazione e le regole tecniche stabilite dall'Autorità Nazionale per una più alta tutela dell'ambiente, che finivano per vietare la commercializzazione di sacchetti di plastica pur conformi rispetto ai requisiti fissati dalla direttiva 94/62/CE, avrebbero dovuto essere preventivamente notificate alla Commissione, non potendo essere adottate se non a seguito dello specifico procedimento previsto dalle norme comunitarie né

essere sottoposte alle Commissioni parlamentari senza la suddetta preventiva notificazione;

2) violazione di legge, della direttiva 94/62/CE e, in particolare, degli artt. 1, 9 par 1 e 18 completati dagli artt. 1, 2 e 3 All. II, e violazione dell'obbligo di disapplicazione di norme di legge contrarie al diritto dell'Unione Europea, poiché le disposizioni del decreto che vietavano l'immissione in commercio di sacchi da imballaggio pur conformi ad uno dei requisiti di recuperabilità stabiliti dall'art. 3 All. II della direttiva dovevano considerarsi contrarie a quest'ultima ed approvate in violazione dell'espresso divieto stabilito in modo chiaro e preciso, nonché immediatamente applicabile, dall'art. 18 della stessa, per tutti gli Stati membri, di ostacolare la commercializzazione di imballaggi prodotti in conformità con le disposizioni essenziali stabilite dalla direttiva stessa;

3) violazione di legge, violazione del diritto dell'Unione Europea e della libertà di circolazione delle merci, perché la norma del decreto impugnato, che imponeva che tutti i sacchetti di plastica in commercio in Italia riportassero – al fine di informare i consumatori circa la tipologia e le caratteristiche dell'imballaggio - una certa dicitura in lingua italiana, avrebbe integrato un ostacolo all'importazione da altro Stato membro, determinando un onere supplementare per quelle imprese che, come la ricorrente, importavano da altri Paesi europei le merci da commercializzare in Italia.

La ricorrente ha lamentato, in primo luogo, la ricorrenza di specifiche violazioni procedurali, evidenziando come il decreto impugnato, contenendo disposizioni di applicazione del divieto di commercializzazione dei sacchetti di plastica non biodegradabili per il trasporto di merci più restrittive di quanto consentito dalla direttiva di armonizzazione 94/62/CE, avrebbe dovuto essere oggetto di una preventiva notifica alla Commissione e non avrebbe potuto essere neppure sottoposto alle competenti Commissioni parlamentari, né, tantomeno, adottato, prima dell'esperimento di tale procedura, rappresentando altresì come una notifica successiva non potesse sanare tale originaria mancanza, tanto più che la contrarietà della disciplina più restrittiva adottata dall'Italia rispetto a quanto stabilito dalla direttiva 94/62/CE era stata già stata in precedenza

accertata dalla Commissione, in occasione della notifica di una precedente norma di legge.

Sotto il profilo sostanziale, poi, la ricorrente ha evidenziato la contrarietà del provvedimento alla disciplina dettata dalla direttiva 94/62/CE, atteso che esso vieta la commercializzazione di sacchetti da imballaggio (sacchetti in polietilene con maniglia cd. “a canottiera” o con maniglia cd. “incisa”) conformi ad uno dei requisiti di recuperabilità (alternativi e non cumulativi) stabiliti dall’art. 3 All. II della direttiva.

Le censurate disposizioni nazionali violerebbero, dunque, l’art. 18 della direttiva stessa, che pone un divieto chiaro ed incondizionato agli Stati membri di ostacolare la commercializzazione di imballaggi prodotti in conformità con le disposizioni stabilite dalla fonte comunitaria.

Da ultimo, la ricorrente ha rappresentato come le amministrazioni precedenti abbiano violato l’obbligo di disapplicazione della fonte legislativa sovraordinata (il d.l. 2/2012), a sua volta contenente una disciplina illegittimamente più restrittiva rispetto al diritto comunitario, in materia oggetto di armonizzazione.

Il Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare e il Ministero dello sviluppo economico si sono costituiti in resistenza.

Con memoria depositata il 18 giugno 2021 la ricorrente ha avanzato espressamente domanda di proposizione di questioni pregiudiziali alla Corte di Giustizia ai sensi dell’art. 267 TFUE.

Con motivi aggiunti, depositati in data 16 luglio 2021, la ricorrente ha inteso precisare la propria domanda di condanna dell’Amministrazione al risarcimento del danno, con riferimento al periodo 2013 – 2017 (anno in cui, l’articolo 9-bis, comma 3, lettera b), del D.L. 20 giugno 2017, n. 91, convertito con modificazioni dalla Legge 3 agosto 2017, n. 123, ha disposto l’abrogazione dell’art. 2 del d.l. 2/2012, sulla base del quale era stato adottato il decreto impugnato).

A tal fine la ricorrente ha, in primo luogo, evidenziato come il danno da essa patito sarebbe rappresentato dalla perdita di fatturato conseguente alla impossibilità di continuare a mettere in commercio prodotti in conformità alla

direttiva 94/62/CE, ma che non rispondono alle caratteristiche tecniche definite dal provvedimento impugnato e dal decreto legge n. 2/2012.

Si tratterebbe, in sostanza, di un danno da perdita di chance, da qualificarsi come ingiusto in quanto derivante dalla illegittima adozione di un provvedimento amministrativo contrario, per il suo contenuto, al diritto europeo e adottato in violazione di un preciso obbligo di disapplicazione di una normativa nazionale a sua volta contrastante con il detto diritto sovranazionale.

La colpa emergerebbe dal palese contrasto del provvedimento con la direttiva, come già rappresentato nel ricorso introduttivo, alla luce del consolidato orientamento giurisprudenziale della Corte di giustizia dell'Unione, secondo cui quando una direttiva persegue un determinato interesse per mezzo di una normativa di armonizzazione agli Stati membri è preclusa l'adozione di discipline divergenti, anche qualora il fine nazionale sia quello di creare un livello maggiore di tutela di tale interesse.

Sotto il medesimo profilo rileverebbero poi il fatto che il comportamento dell'amministrazione resistente si porrebbe in aperto contrasto con il principio di libera circolazione delle merci, di cui all'art. 34 TFUE (avendo il d.m. sostanzialmente determinato, come già l'art. 2 del decreto-legge n. 2 del 2012, l'imposizione di misure di effetto equivalente alle restrizioni quantitative all'importazione), nonché la pure sussistente violazione procedimentale consistita nella mancata sottoposizione all'esame della Commissione di misure tecniche diverse da quelle armonizzate.

Quanto al nesso causale, la ricorrente ha affermato che, poiché il provvedimento impugnato ha dotato di efficacia il divieto di commercializzazione contenuto nell'art. 2 del d.l. n. 2/2012, anche prevedendo sanzioni per il caso di violazione, apparirebbe evidente come, in assenza del provvedimento, essa avrebbe potuto continuare a commercializzare in Italia sacchetti monouso in plastica biodegradabile.

Da ultimo, e con riferimento al danno risarcibile, la ricorrente, riportati in una tabella il fatturato riferibile agli anni dal 2010 al 2012 per gli shoppers non rispondenti ai criteri indicati all'art. 2 del decreto e all'art. 2 del decreto-legge n. 2

del 2012, ha poi indicato, in altra tabella, il fatturato riferibile alle annualità dal 2013 al 2017, quantificando il danno complessivamente subito in 681.725,82 euro.

Con atto depositato in data 3 novembre 2021 la Assobioplastiche (Associazione italiana delle bioplastiche e dei materiali biodegradabili e compostabili) ha spiegato intervento ad opponendum.

Con ordinanza n. 1440 del 2022 la Sezione ha sospeso il giudizio e inviato agli atti alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sottoponendo al Giudice Comunitario i seguenti quesiti:

1) “se l’art. 114, par. 5 e 6, del TFUE, nonché l’art. 16, par. 1 della Direttiva 94/62/CE, nonché l’art. 8 della Direttiva 98/34/CE, ostino all’applicazione di una disposizione nazionale come quella prevista dal decreto interministeriale impugnato, che vieti la commercializzazione di sacchi da asporto monouso fabbricati con materiali non biodegradabili, ma rispondenti agli altri requisiti stabiliti dalla Direttiva 94/62/CE, quando tale disciplina nazionale contenente regole tecniche più restrittive rispetto alla normativa comunitaria non sia stata previamente notificata dallo Stato membro alla Commissione europea, ma solo comunicata successivamente all’adozione e prima della pubblicazione del provvedimento”;

2) “se gli articoli 1, 2, 9, par. 1, e 18 della Direttiva 94/62/CE, completati dalle norme degli articoli 1, 2 e 3 dell’Allegato II alla Direttiva vadano interpretati nel senso che ostino all’adozione di una norma nazionale che vieti la commercializzazione di sacchi da asporto monouso fabbricati con materiali non biodegradabili, ma rispondenti agli altri requisiti stabiliti dalla Direttiva 94/62/CE o se le ulteriori norme tecniche stabilite dalla normativa nazionale possano trovare giustificazione in base alla finalità di assicurare una più alta tutela dell’ambiente, tenuto conto, eventualmente, della particolarità delle problematiche della raccolta dei rifiuti nello Stato membro e della necessità dello Stato stesso di dare attuazione anche agli obblighi comunitari previsti in tale connesso ambito;

3) “se gli articoli 1, 2, 9, par. 1, e 18 della Direttiva 94/62/CE, completati dalle norme degli articoli 1, 2 e 3 dell’Allegato II alla Direttiva vadano interpretati nel senso di costituire una norma chiara e precisa, atta a vietare qualsiasi ostacolo alla commercializzazione dei sacchetti conformi ai requisiti stabiliti dalla direttiva e a comportare la necessaria disapplicazione della normativa nazionale eventualmente difforme ad opera di tutti gli organi dello Stato, ivi incluse le amministrazioni pubbliche”;

4) “se, infine, l’adozione di una normativa nazionale di divieto di commercializzazione di sacchetti da asporto monouso non biodegradabili, ma fabbricati nel rispetto degli dei requisiti stabiliti dalla Direttiva 94/62/CE, ove non giustificata dalla finalità di assicurare una più alta tutela dell’ambiente, dalla particolarità delle problematiche della raccolta dei rifiuti nello Stato membro e della necessità dello Stato stesso di dare attuazione anche agli obblighi comunitari previsti in tale connesso ambito, possa costituire violazione grave e manifesta dell’art. 18 della Direttiva 94/62/CE”

Con sentenza pubblicata in data 21 dicembre 2023 la Corte di giustizia dell’Unione Europea, pronunciandosi sulla la domanda pregiudiziale proposta da questo Tar, ha dichiarato quanto segue:

“1) Gli articoli 8 e 9 della direttiva 98/34/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 giugno 1998, che prevede una procedura d’informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell’informazione, come modificata dal regolamento (UE) n. 1025/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, devono essere interpretati nel senso che: essi ostano all’adozione di una normativa nazionale che vieti la commercializzazione di sacchi monouso fabbricati a partire da materiali non biodegradabili e non compostabili, ma rispondenti agli altri requisiti stabiliti nella direttiva 94/62/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 1994, sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, come modificata dalla direttiva 2013/2/UE della Commissione, del 7 febbraio 2013, quando tale normativa sia stata comunicata alla Commissione europea solo qualche giorno prima della sua adozione e pubblicazione.

2) L’articolo 18 della direttiva 94/62, come modificata dalla direttiva 2013/2, in combinato disposto con l’articolo 9 e con l’allegato II alla direttiva 94/62, come modificata, deve essere

interpretato nel senso che: esso osta a una normativa nazionale che vieti la commercializzazione di sacchi monouso fabbricati a partire da materiali non biodegradabili e non compostabili, ma rispondenti agli altri requisiti stabiliti nella direttiva 94/62, come modificata. Detta normativa può tuttavia trovare giustificazione nella finalità di assicurare un livello più elevato di tutela dell'ambiente, qualora siano soddisfatte le condizioni di cui all'articolo 114, paragrafi 5 e 6, TFUE.

3) L'articolo 18 della direttiva 94/62, come modificata dalla direttiva 2013/2, in combinato disposto con l'articolo 9, paragrafo 1, e con l'allegato II alla direttiva 94/62, come modificata, deve essere interpretato nel senso che: esso ha effetto diretto, cosicché un giudice nazionale, in una controversia tra un singolo e delle autorità nazionali, deve disapplicare una normativa nazionale contraria a detto articolo 18.

4) L'articolo 18 della direttiva 94/62, come modificata dalla direttiva 2013/2, deve essere interpretato nel senso che: una normativa nazionale che vieti la commercializzazione di sacchi monouso fabbricati a partire da materiali non biodegradabili e non compostabili, ma rispondenti agli altri requisiti stabiliti nella direttiva 94/62, come modificata, può costituire una violazione sufficientemente qualificata di detto articolo 18”.

Con memoria depositata in data 29 febbraio 2024, la ricorrente ha chiesto la prosecuzione del giudizio.

Le parti hanno articolato ulteriormente le loro argomentazioni e difese nelle memorie depositate in vista dell'udienza di trattazione del merito ex art. 73 c.p.a.

All'odierna udienza il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

Come precisato nella parte in fatto, con il ricorso introduttivo la **Papier Mettler Italia s.r.l.** ha introdotto azione di annullamento del decreto ministeriale del 18 marzo 2013 del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e del Ministero dello Sviluppo Economico, di individuazione delle caratteristiche tecniche dei sacchi per l'asporto delle merci, pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 27 marzo 2013, e azione di condanna al risarcimento di tutti i danni subiti in conseguenza dell'illegittimità di tale provvedimento; con i motivi aggiunti, successivamente depositati, la società ricorrente ha circostanziato la domanda risarcitoria in ragione del pregiudizio, in tesi, subito.

Deve essere rilevato, tuttavia, che il Collegio, sulla base di quanto dichiarato dalla ricorrente nella memoria depositata in data 4 ottobre 2024, è chiamato ora a pronunciarsi, ai sensi dell'art. 34, comma 3, c.p.a. (secondo il quale se “nel corso del giudizio, l'annullamento del provvedimento impugnato non risulta più utile per il ricorrente, il giudice accerta l'illegittimità dell'atto ai fini risarcitori”) sull'accertamento dell'illegittimità del d. m. del 18 marzo 2013, quale presupposto logico per l'esame della domanda risarcitoria proposta nel ricorso introduttivo e specificata nei motivi aggiunti.

Ne deriva, pertanto, dal punto di vista processuale, l'improcedibilità dell'azione di annullamento originariamente introdotta nel ricorso e poi rafforzata con i motivi aggiunti, tenuto anche conto, come pure precisato in fatto, che l'art. 2 del d. l. n. 2/2012, ossia la norma primaria su cui si basava il decreto ministeriale impugnato, è stato abrogato dall'art. 9-bis, comma 3, lett. b), del d. l. 20 giugno 2017, n. 91 (convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2017, n. 123).

Così circoscritto il perimetro dell'esame delle questioni dedotte, va esaminata, preliminarmente, l'eccezione di inammissibilità dell'intervento *ad opponendum* spiegato da Assobioplastiche, articolata dalla ricorrente nella memoria del 16 novembre 2021, per non avere l'interveniente in alcun modo motivato la sussistenza di una propria legittimazione attiva, tale da fondare un intervento nel giudizio.

L'eccezione va respinta, in considerazione del fatto che, come rappresentato nell'atto di intervento, Assobioplastiche – Associazione italiana delle bioplastiche e dei materiali biodegradabili e compostabili – è un'associazione nazionale di categoria che ha tra i propri fini statutari la promozione, la produzione, la distribuzione e l'utilizzazione delle bioplastiche biodegradabili e compostabili e dei manufatti con esse realizzati, anche mediante collaborazione con diversi soggetti pubblici.

Tale finalità, come già rilevato, sia pure incidentalmente, dalla Sezione con l'ordinanza n. 1440/2022, radica evidentemente un interesse alla conservazione della normativa nazionale oggetto del ricorso, l'eliminazione della quale è ritenuta, dall'interveniente, fonte di gravi danni ambientali e di compromissione

degli interessi da essa perseguiti, sia in termini di certezza normativa sia in termini di salvaguardia degli investimenti posti in essere dall'associazione medesima e dai suoi soci in applicazione del decreto impugnato (sul principio per cui nel processo amministrativo per essere ammesso ad intervenire come opponente è sufficiente che l'interveniente abbia un interesse di fatto nella controversia, legato a quello relativo all'azione principale o ad esso connesso, oppure basato sulla necessità di mantenere i provvedimenti impugnati, che gli consenta di ottenere un vantaggio indiretto e riflesso dal rigetto del ricorso, cfr., da ultimo, Consiglio di Stato sez. V, 14/08/2024, n.7141)

Sempre in via preliminare, devono essere esaminate le eccezioni in rito sollevate dai Ministeri resistenti e con le quali la difesa erariale ha sostenuto l'inammissibilità del ricorso e dei successivi motivi aggiunti per carenza originaria di interesse ad agire, quanto all'azione di annullamento, e per difetto di giurisdizione del G.A. in favore dell'A.G.O., quanto alla domanda risarcitoria.

In particolare, sotto il primo profilo, le amministrazioni resistenti hanno sostenuto che il d. m. del quale è stato chiesto l'annullamento, e dalla cui illegittimità sarebbe, in tesi di parte ricorrente, derivato il danno oggetto della domanda risarcitoria, non sarebbe mai entrato in vigore, atteso che, ai sensi dell'art. 6 del decreto medesimo, l'entrata in vigore dello stesso era espressamente subordinata alla condizione (sospensiva) della conclusione, con esito favorevole, della predetta procedura di notifica, procedura mai formalmente conclusa, atteso che il parere positivo non è stato mai adottato dalla Commissione europea.

Tanto varrebbe, quantomeno, ad escludere l'entrata in vigore delle sanzioni pecuniarie previste per la commercializzazione di sacchetti di plastica non conformi alle prescrizioni contenute nel decreto, inizialmente fissata, dall'art. 2, comma 4, del d.l. 2/2012, al sessantesimo giorno dall'emanazione del decreto ministeriale (che, però, a giudizio della difesa erariale, non sarebbe mai entrato in vigore), così che l'apparato sanzionatorio previsto sarebbe divenuto efficace solo a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 11, comma 2 bis, del d.l. n. 91/2014 (convertito con modificazioni in legge 11 agosto 2014, n. 116), il quale ha

eliminato, dall'art. 2, comma 4, d.l. n. 2/2012, ogni riferimento al decreto ministeriale.

La prospettazione non può essere condivisa.

Osserva infatti il Collegio come questa Sezione, adottando l'ordinanza di rimessione delle questioni pregiudiziali alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, ai sensi dell'art. 267 del TFUE, e la Corte medesima, con la sua decisione, si sono già espresse nel senso di considerare sussistente l'interesse della ricorrente all'annullamento del decreto impugnato in ragione dell'entrata in vigore del medesimo.

La mancata vigenza, infatti, avrebbe, da un lato, reso la rimessione non necessaria e, dall'altro, impedito il giudizio della Corte sovranazionale, atteso che, in caso inefficacia del decreto, il quesito formulato avrebbe avuto ad oggetto una questione meramente ipotetica.

In particolare, nei punti 46, 47, 48 e 51 della sentenza emessa il 21 dicembre 2023 su rinvio pregiudiziale formulato nell'ambito della presente controversia, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha rilevato come, sulla base del procedimento seguito, il decreto impugnato, benché comunicato alla Commissione il 12 marzo 2013 in applicazione dell'articolo 8 della direttiva 98/34, è stato poi adottato il successivo 18 marzo e pubblicato nella Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana il 27 marzo 2013.

In considerazione del fatto che quella inviata costituiva una versione finale di regola tecnica, alla quale non era possibile apportare emendamenti sostanziali e in relazione al quale non era possibile tener conto delle osservazioni e dei pareri circostanziati emessi dagli Stati membri successivamente a detta comunicazione, e alla luce della circostanza che l'adozione del decreto sei giorni dopo la sua comunicazione alla Commissione violava l'obbligo previsto all'articolo 9, paragrafo 1, (in forza del quale gli Stati membri rinviavano l'adozione di un «progetto di regola tecnica» di tre mesi a decorrere dalla data in cui la Commissione ha ricevuto la comunicazione di cui all'articolo 8, paragrafo 1, della medesima direttiva), la Corte ha rilevato come l'adozione e la pubblicazione del d. m. abbiano reso di fatto impossibile l'emanazione del parere e determinato

l'entrata in vigore della previsione, peraltro redatta con tecnica normativa *“irrispettosa del principio di certezza del diritto”*.

Osserva, in proposito, il Collegio come la stessa giurisprudenza amministrativa nazionale ammetta con estrema cautela l'apponibilità di condizioni a un provvedimento amministrativo, consentendola, in ogni caso, nei soli casi in cui *“essa non determini una violazione del principio di legalità (e dei suoi corollari) e non distorca la finalità per la quale il potere è stato attribuito all'amministrazione”* (Consiglio di Stato sez. IV, 16/06/2020, n.3869).

Ne discende che la clausola condizionale contenuta nell'art. 6 del decreto impugnato, alla luce delle violazioni procedurali poste in essere e rilevate dalla Corte di Giustizia con la sentenza del 21 dicembre 2023, aveva natura di condizione impossibile, incompatibile, in quanto tale, con la finalità regolamentare dell'atto.

Deve, di conseguenza ritenersi che il provvedimento, anche quanto alle previsioni sanzionatorie contenute nell'art. 4, sia entrato in vigore nei tempi ordinari.

Sotto altro profilo, la difesa erariale ha sostenuto l'inammissibilità della domanda di risarcimento del danno per carenza di giurisdizione del G.A., in ragione dell'esistenza di un giudicato esterno sulla sussistenza, nella fattispecie, della giurisdizione del giudice ordinario, formatosi a seguito della sentenza della Corte d'appello di Roma n. 5390/24, resa tra le medesime parti, pubblicata il 5 agosto 2024 e non impugnata nei termini dalla ricorrente (soccumbente in quel giudizio).

Riprendendo le argomentazioni già spese con riferimento alla pretesa carenza originaria di interesse per non essere il d. m. mai entrato in vigore, le resistenti affermano che il pregiudizio arrecato alla ricorrente discenderebbe solo nelle disposizioni legislative di rango ordinario poste a monte del decreto in questa sede impugnato e, in particolare, nell'articolo 2 del d.l. n. 2/12, convertito con l. 24 marzo 2012, n. 28, circostanza che sarebbe confermata dal fatto che la ricorrente più volte, nei suoi scritti difensivi, ne ha invocato la disapplicazione in quanto norma asseritamente in contrasto con la Direttiva 94/62/CE.

Ne discenderebbe che la controversia, attesa l'assenza di un atto amministrativo efficace e dunque di un interesse legittimo all'annullamento dell'atto, avrebbe ad oggetto la tutela di un diritto soggettivo e sarebbe, di conseguenza, devoluta alla giurisdizione del g. o.

Tale giudice, con la richiamata sentenza (Corte d'appello di Roma n. 5390/24), nel respingere la domanda risarcitoria proposta dalla ricorrente con riferimento al periodo dal 1 gennaio 2007 al 15 marzo 2013, avrebbe dunque adottato una statuizione in punto di giurisdizione che si imporrebbe oggi al giudice amministrativo quale giudicato esterno.

Anche tale argomentazione va respinta alla luce di quanto sopra rilevato in ordine all'entrata in vigore del d. m. impugnato.

Ne discende che, essendo stato impugnato un provvedimento amministrativo – ancorché (ad oggi) *sub iudice* ai soli fini dell'accertamento di illegittimità dello stesso per fondare la pretesa risarcitoria – sussiste la giurisdizione del giudice amministrativo, ciò che esclude la configurabilità del preteso giudicato esterno in punto di giurisdizione.

Né l'invocato giudicato esterno derivante dalla decisione della Corte d'appello di Roma può rilevare, come pure richiesto in via subordinata, con riferimento al merito, atteso che quel giudizio: a) riguardava anche parti ulteriori rispetto a quelle costituite in questo giudizio; b) era riferito ad annualità diverse da quelle oggetto della domanda risarcitoria oggi in esame; c) è stato deciso nel merito sulla base di argomentazioni e prove riferite ad annualità antecedenti l'entrata in vigore del decreto impugnato e, per tale ragione, non traslabili alle annualità successive.

Quanto osservato in ordine alle eccezioni in rito sollevate dalla difesa erariale vale anche respingere le similari eccezioni in rito sollevate dall'interveniente, che devono essere ugualmente respinte.

Passando all'esame del merito, il Collegio richiama la consolidata giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, secondo cui “ (...) *ai singoli lesi è riconosciuto un diritto al risarcimento dei danni causati da violazioni del diritto dell'Unione imputabili a uno Stato membro purché siano soddisfatte tre condizioni, vale a dire che la*

norma di diritto dell'Unione violata sia preordinata a conferire diritti ai singoli, che la violazione di tale norma sia sufficientemente qualificata e che sussista un nesso causale diretto tra tale violazione e il danno subito da tali singoli?” (cfr., in proposito le stesse sentenze richiamate dalla difesa erariale, tra cui, da ultimo, Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Grande Sezione, sentenza del 16 luglio 2020, C- 129/19, e sentenza del 22 dicembre 2022, *Ministre de la Transition écologique e Prime ministre*, C-61/21).

Ritiene il Collegio che le prime due condizioni ricorrano, avendo la Corte di giustizia, con la sentenza del 21 dicembre 2023, rilevato, con argomentazioni dalle quali non si ravvisano motivi per discostarsi, sia che la norma di diritto dell'Unione violata fosse preordinata a conferire diritti ai singoli, sia che la violazione fosse sufficientemente qualificata, ricorrendo una violazione grave e manifesta da parte dello Stato membro dei limiti posti al suo potere discrezionale.

Quanto al primo profilo viene in rilievo, in particolare, il punto 63 della sentenza, ove la Corte rileva *“che l'articolo 18 della direttiva 94/62, intitolato «Libertà di immissione sul mercato», prevede che gli Stati membri non possono ostacolare l'immissione sul mercato nel loro territorio di imballaggi conformi alle disposizioni di tale direttiva”*.

Quanto al secondo aspetto vengono in rilievo i punti 44 e ss. della sentenza – laddove la Corte accerta la violazione dell'obbligo di previa comunicazione delle regole tecniche, quali quelle contenute nel decreto impugnato, in conformità all'articolo 8, paragrafo 1, e 9 della direttiva 98/34 – e i punti 66, 67, 70, 71 e 72, nei quali la Corte ricorda come, per sua consolidata giurisprudenza, quando un settore è stato oggetto di un'armonizzazione completa a livello dell'Unione – ciò che è avvenuto con la direttiva 94/62 – gli Stati membri sono vincolati e non possono mantenere disposizioni nazionali contrastanti, né subordinare la circolazione dei prodotti di cui trattasi a condizioni ulteriori, essendo già avvenuto, a livello unionale, il necessario bilanciamento tra l'obiettivo della libera circolazione del prodotto di cui trattasi e quello della tutela di interessi generali e particolari, cosicché il risultato di tale bilanciamento non può essere messo in

discussione dalle autorità nazionali, se non attivando la procedura di cui all'art. 114, paragrafi 5 e 6, TFUE (non intrapresa nella fattispecie in esame).

Mediante l'adozione e la pubblicazione del decreto del 18 marzo 2018, dunque, i Ministeri intimati hanno posto in essere una violazione sufficientemente qualificata della normativa comunitaria, avendo gli stessi introdotto un divieto assoluto di commercializzazione dei sacchi di plastica conformi alla direttiva 94/62 (e dunque in violazione dell'art. 18 della medesima direttiva), a nulla rilevando la finalità di tutela dell'ambiente perseguita, né la circostanza che alcune delle violazioni ritenute sussistenti dalla Corte di Giustizia UE avessero natura procedimentale.

Diversamente da quanto sostenuto dalle amministrazioni resistenti, inoltre, non risulta ravvisabile un affidamento meritevole di tutela in ordine a una possibile modifica della normativa comunitaria, in ragione dell'esistenza, in itinere, di un procedimento di modifica della direttiva 94/62.

La modifica, infatti, è intervenuta solo a mezzo dell'art. 1, par. 2, della direttiva 2015/720 (che ha introdotto la possibilità per gli stati di adottare *“le misure necessarie per conseguire sul loro territorio una riduzione sostenuta dell'utilizzo di borse di plastica in materiale leggero”*, misure che *“possono comprendere il ricorso a obiettivi di riduzione a livello nazionale, il mantenimento o l'introduzione di strumenti economici nonché restrizioni alla commercializzazione in deroga all'articolo 18, purché dette restrizioni siano proporzionate e non discriminatorie”* e risultino in linea con le opzioni previste dal novellato comma 4 della direttiva 94/62), risultando di conseguenza evidente come, fino all'adozione e all'entrata in vigore della nuova previsione, doveva trovare applicazione la direttiva vigente al momento dell'adozione del decreto.

Ne consegue che le censure dedotte con il ricorso introduttivo avverso il decreto ministeriale sono fondate, alla stregua delle sopra riportate motivazioni rese in proposito dalla Corte di Giustizia con la sentenza del 21 dicembre 2023.

La prospettazione delle resistenti e dell'interventore va invece condivisa nella parte in cui affermano il mancato assolvimento, da parte della ricorrente, dell'onere di provare la ricorrenza del nesso causale, la necessità del quale, al fine di fondare il diritto al risarcimento dei danni causati da violazioni del diritto

dell'Unione imputabili a uno Stato membro, è riconosciuta dalla giurisprudenza comunitaria e nazionale.

Sul punto, infatti, la ricorrente si è limitata ad affermare che la vigenza della previsione di divieto di commercializzazione fosse causa della contrazione del fatturato riferibile ai sacchetti posti fuori commercio dal decreto impugnato.

L'affermazione, nella sua apparente intuitività, risulta tuttavia eccessivamente assertiva e si rivela sicuramente non dimostrata con riferimento al periodo successivo all'adozione della direttiva nel 2015, non avendo la ricorrente in alcun modo descritto o analizzato gli effetti della sopravvenuta previsione comunitaria (che allargava la possibilità degli Stati di prevedere divieti di vendita ulteriori rispetto a quelli introducibili sulla base della disciplina previgente) sui prodotti da essa commercializzati.

La prospettazione di parte ricorrente, inoltre, come pure sostenuto dalle resistenti, risulta del tutto sfornita di prova in punto di ricorrenza e quantificazione del danno.

E infatti la **Papier Mettler**, come già visto nell'esposizione in fatto, si è limitata a depositare in giudizio delle mere tabelle riassuntive dei fatturati asseritamente riferibili agli anni dal 2010 al 2017 e delle liste ordini, atti tutti da essa stessa formati, privi, di conseguenza, di particolare efficacia probatoria e validi, al più, ad illustrare i criteri di calcolo da essa utilizzati.

Non ha invece depositato, benché nella sua piena disponibilità (e dunque in ossequio al principio di prossimità della prova), le scritture contabili obbligatorie per legge o altra documentazione rilevante.

Neppure dotate di una utilità in punto di quantificazione, infine, appaiono le copie di alcune fatture, molte delle quali anteriori all'entrata della legge 28/2012 di conversione del d.l. 2/2012.

Tale carenza probatoria esclude, trattandosi di giudizio risarcitorio, la praticabilità di un intervento acquisitivo ad opera del giudice (cfr., da ultimo, Consiglio di Stato sez. V, 11 ottobre 2024), l'ammissibilità della prova testimoniale e la necessità di disporre, come richiesto da parte ricorrente, una consulenza tecnica, dovendo trovare applicazione il consolidato orientamento giurisprudenziale

secondo cui, laddove la parte non abbia assolto all'onere sulla stessa gravante di fornire la prova di tutte le voci del danno asseritamente subito, detto adempimento non può essere surrogato tramite il ricorso alla c.t.u. o alla verifica tecnica (cfr. Consiglio di Stato, IV, 20 agosto 2024, n. 7182).

Per le medesime ragioni, e in considerazione del fatto che si tratta di danno meramente patrimoniale, va pure respinta l'istanza di liquidazione equitativa (cfr., da ultimo, Tar Lombardia, Milano, sez. IV, 23 dicembre 2024, n. 3762).

La rilevata carenza probatoria, da ultimo, non può essere colmata attraverso la qualificazione del danno subito in termini di perdita di chance, atteso che anche di tale danno la parte aveva, proprio perché ricavabile da documentazione in suo possesso, la possibilità di fornire la prova.

Il ricorso e i motivi aggiunti, per la parte relativa alla domanda risarcitoria, devono essere respinti.

In conclusione, deve essere dichiarata l'improcedibilità dell'azione di annullamento; l'azione risarcitoria deve essere respinta.

La complessità della vicenda giustifica, a giudizio del Collegio, la compensazione tra le parti delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Ter), definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li dichiara improcedibili quanto all'azione di annullamento e li respinge quanto alla domanda di condanna delle amministrazioni intimete al risarcimento del danno.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 28 gennaio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Donatella Scala, Presidente

Roberta Cicchese, Consigliere, Estensore

Achille Sinatra, Consigliere

L'ESTENSORE
Roberta Cicchese

IL PRESIDENTE
Donatella Scala

IL SEGRETARIO