





recuperatori ed i riciclatori che non siano al contempo produttori, previo accordo con gli altri consorziati. I menzionati consorzi di filiera sono costituiti a livello nazionale per ciascuna tipologia di materiale di imballaggio, cui gli operatori appartenenti alla categoria dei produttori sono obbligati ad aderire soltanto qualora non adottino volontariamente sistemi autonomi alternativi di gestione dei propri imballaggi, quali previsti dal citato art. 221, comma 3, lett. a) e c), d.lgs. n. 152 del 2006, versandosi dunque in fattispecie di obbligatorietà per così dire a carattere residuale, in un sistema connotato dalla coesistenza del consorzio nazionale di filiera (unico per tipologia di materiale di imballaggio) con le iniziative autonome di cui alle richiamate lettere a) e c) del comma 3 dell'art. 221.

Il secondo comma dell'art. 223 d.lgs. n. 153 del 2006 prevede testualmente che «i consorzi di cui al comma 1 hanno personalità giuridica di diritto privato senza fine di lucro e sono retti da uno statuto adottato in conformità ad uno schema tipo, redatto dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di concerto con il Ministero delle attività produttive (...), conformemente ai principi del presente decreto e, in particolare, a quelli di efficienza, efficacia, economicità e trasparenza, nonché di libera concorrenza nelle attività di settore».

Occorre, al riguardo, precisare per inciso che il legislatore del d.lgs. n. 152 del 2006, pur affermando la necessaria dimensione nazionale dei consorzi in discorso, aveva originariamente previsto che gli operatori della rispettiva filiera produttiva potessero costituire «uno o più consorzi» per ciascuna delle diverse tipologie di materiali di imballaggio indicate dalle predette disposizioni legislative, mentre successivamente, con l'adozione del decreto legislativo 'correttivo' n. 4 del 2008 – al fine di meglio tutelare le esigenze di coordinamento che stanno alla base della scelta della dimensione nazionale dei detti consorzi –, è stata espunta la facoltà di costituire una pluralità di consorzi, con la previsione che, per ciascuna tipologia di materiale di imballaggio, fosse costituito un solo consorzio nazionale: la novella apportata dal d.lgs. n. 4 del 2008 ha, cioè, abbandonato l'originario modello 'concorrenziale', connotato dalla previsione della possibilità di costituire una pluralità di consorzi nazionali anche in relazione ad una stessa tipologia di materiale di imballaggio, ed è ritornata al modello del consorzio nazionale unico di filiera.

Orbene, alla luce della sopra riassunta disciplina, i consorzi unici nazionali di filiera per la gestione dei rifiuti di imballaggio non possono qualificarsi alla stregua di consorzi obbligatori ai sensi degli artt. 2616 ss. c.c. - che, peraltro, a tutt'oggi sconta la mancata adozione del decreto di attuazione di cui all'art. 111 delle disposizioni di attuazione del codice civile, sicché dovrebbero continuare a trovare applicazione le leggi precedenti (l. 16 giugno 1932, n. 834 e r.d.l. 16 aprile 1936, n. 1296), le quali, tuttavia, secondo la giurisprudenza prevalente, non sono ritenute più applicabili (v. sul punto, Cass. Sez. Un. 12 ottobre 1960, n. 2684; Cass. 9 novembre 1960, n. 2986; Cons. St. 29 gennaio 1958, n. 62) -, né come consorzi correntemente qualificati come obbligatori in quanto costituiti mediante apposito provvedimento legislativo (quest'ultima tipologia di consorzi è assoggettata ai seguenti principi comuni, ricavabili dalle relative discipline istitutive, statali e/o regionali: ciascun consorzio obbligatorio è costituito e regolato da un atto legislativo; i consorzi obbligatori sono per loro natura totalitari, comprendendo tutti coloro che in determinato ambito territoriale esercitano l'attività cui il consorzio presiede; l'appartenenza al consorzio è determinata ipso iure dal fatto di esercitare un dato tipo di attività; i consorzi obbligatori si trovano in una posizione di monopolio di diritto; essi sono persone giuridiche pubbliche).

Infatti, l'espressa qualificazione dei consorzi di cui all'art. 223 d.lgs. n. 153 del 2006 come soggetti muniti di personalità giuridica di diritto privato e la coesistenza, nello stesso settore di gestione dei rifiuti da imballaggio, di operatori privati gestori di sistemi autonomi, con conseguente apertura a un sistema tendenzialmente concorrenziale (seppure non tra consorzi nazionali, unici per tipologia di imballaggio, ma tra consorzio unico nazionale ed operatori autonomi; v. sopra), implicano, per un verso, l'inapplicabilità diretta dei principi in tema di consorzi obbligatori - con conseguente inconferente richiamo, nell'impugnata sentenza (al fine di giustificare le denunciate previsioni invasive contenute nello schema-tipo di statuto), ed improprio rinvio, nell'art. 24 dello schema-tipo di statuto, al regime di vigilanza governativa di cui all'art. 2619 cod. civ. - e, per altro verso, l'assoggettamento dei consorzi in esame alla disciplina privatistica propria dei consorzi volontari, improntata ai principi di autonomia statutaria (a sua volta esplicazione del principio di autonomia contrattuale ex art. 1322 c.c.), organizzativa e gestionale.

Svolgendo i consorzi nazionali unici di filiera attività di pubblico interesse (v. art. 177, comma 2, d.lgs. n. 152 del 2006, secondo cui «la gestione dei rifiuti costituisce attività di pubblico interesse», funzionale alla protezione dell'ambiente e della salute umana), e non già un servizio pubblico in senso stretto - con conseguente erroneo richiamo, nell'appellata sentenza, dei principi regolatori del settore dei servizi pubblici, a partire dalle relative modalità di finanziamento -, si giustificano le previsioni legislative, di per sé non contestate in punto di *an*, della predisposizione di uno schema-tipo di statuto da parte del Ministero dell'ambiente di concerto con il Ministero dello sviluppo economico e della successiva approvazione dello statuto in concreto adottato dai singoli consorzi di filiera. In altri termini, non è in discussione la previsione legislativa dell'adozione di uno schema-tipo di statuto con decreto ministeriale, costituendo tale attribuzione espressione del potere/dovere di vigilanza e di controllo dell'Amministrazione a tutela degli interessi generali che permeano il settore della gestione dei rifiuti, bensì l'introduzione, con lo schema-tipo approvato con il qui impugnato decreto ministeriale, di norme di eccessivo dettaglio e di modalità invasive di controllo che, secondo la prospettazione del consorzio appellante, ne comprimono ingiustificatamente l'autonomia negoziale/statutaria e gestionale/organizzativa.

Ebbene, ritiene il Collegio che l'univoca scelta legislativa di attribuire ai consorzi personalità giuridica di diritto privato - ricorrendo allo strumento del consorzio (da qualificare come volontario) che, peraltro, costituisce la figura privatistica tipica configurata dal codice civile, negli artt. 2602 ss., per la collaborazione tra imprese - e di sottrarli, quindi, alle regole organizzative proprie delle pubbliche amministrazioni, imponga al Ministero, in sede di adozione dello schema-tipo di statuto, di far tendenzialmente riferimento all'ordinaria disciplina che presiede all'organizzazione e all'attività

degli enti di diritto privato, e di limitarsi ad apportarvi i correttivi di stampo pubblicistico strettamente necessari al perseguimento degli interessi generali predeterminati dalla legge, cui è tesa l'attività dei soggetti consortili in questione, in un rapporto di reciproca autonomia e nel rispetto del principio di sussidiarietà orizzontale sancito dall'art. 118, comma 4, Cost., oltre che dei principi di proporzionalità e di ragionevolezza *sub specie* di congruità tra disciplina normativa e azione amministrativa e di adeguatezza, necessità e idoneità delle previsioni regolatorie limitative dell'autonomia consortile rispetto all'obiettivo da perseguire, costituito dalla riduzione al minimo possibile, per tutto il ciclo di vita, dell'impatto ambientale degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio (art. 217, comma 2, d.lgs. n. 152 del 2006).

Quanto al ruolo delle varie categorie di operatori nell'ambito della filiera, l'art. 221, comma 1, d.lgs. n. 152 del 2006, in applicazione del principio «chi inquina paga», individua i produttori e utilizzatori [questi ultimi, da intendersi ai sensi dell'art. 218, comma 1, lett. s), per «*i commercianti, i distributori, gli addetti al riempimento, gli utenti di imballaggi e gli importatori di imballaggi pieni*»] quali soggetti responsabili della corretta ed efficace gestione ambientale degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio generati dal consumo dei propri prodotti. Tali categorie di operatori, nell'ambito del consorzio di filiera - pur nel rispetto del principio della «*responsabilità condivisa*», sancito dall'art. 217, comma 2, d.lgs. n. 152 del 2006, con riguardo a tutti gli operatori della filiera -, sono, di conseguenza, destinati ad assumere, per la loro posizione di responsabilità prevalente, un ruolo tendenzialmente preminente negli organi consortili di gestione.

Quanto al sistema di finanziamento ed alla gestione economico-finanziaria dei consorzi, occorre precisare che, contrariamente a quanto ritenuto dal T.A.R., il finanziamento non è costituito, esclusivamente o prevalentemente, dal contributo ambientale CONAI (c.d. CAC) di cui all'art. 224, comma 3, lett. h), d.lgs. n. 152 del 2006, ma anche dai contributi annuali dei consorziati e, soprattutto, dai proventi della cessione dei rifiuti di imballaggio, con conseguente mancata incidenza della relativa attività sul bilancio dello Stato ed insussistenza di correlativa ragione giustificatrice di strumenti di controllo particolarmente incisivi del Ministero.

Inoltre, la disposizione dell'art. 224, comma 4, d.lgs. n. 152 del 2006, che vieta espressamente la redistribuzione degli avanzi e delle riserve a favore dei consorziati, impedisce che la sussistenza di disavanzi di gestione possa comportare un'alterazione del contesto competitivo, quale paventata dalle Amministrazioni appellate a giustificazione delle censurate previsioni pervasive dello schema-tipo di statuto.

Né il contributo ambientale può essere assimilato all'IVA, «*entrando a far parte integrante del prezzo di vendita dell'imballaggio con traslazione dei costi a carico del consumatore finale*» (v. così, testualmente, l'appellata sentenza), accollando per contro l'art. 219, comma 2, d.lgs. n. 152 del 2006 il costo della raccolta differenziata, della valorizzazione e dell'eliminazione dei rifiuti di imballaggio alle categorie dei produttori e utilizzatori, e vietando il successivo art. 221, comma 11, che la restituzione di imballaggi usati o di rifiuti di imballaggio, ivi compreso il conferimento di rifiuti in raccolta differenziata, possa comportare oneri economici per il consumatore, con conseguente insussistenza, anche sotto tale profilo, di una ragione giustificatrice di previsioni statutarie particolarmente limitative dell'autonomia privata.

6.2. Orbene, scendendo all'esame delle censure mosse avverso l'impostazione dello schema-tipo di statuto formulate dall'odierno appellante, si osserva che appaiono fondate le censure di violazione degli artt. 223 d.lgs. n. 152 del 2006 e 1322, 2602 ss. c.c. e di eccesso di potere per illogicità ed irragionevolezza, dedotte con il primo motivo in relazione alla predisposizione di un unico schema-tipo per tutti i consorzi di filiera a prescindere dalla tipologia di materiale di imballaggio, attesa la profonda diversità delle diverse filiere, dovendosi distinguere tra filiere c.d. 'a catena aperta', dove i riciclatori non coincidono con i produttori (come, ad es., quelle della plastica e del legno), e filiere, nelle quali i materiali recuperati tendenzialmente ritornano alle stesse industrie di produzione (come nel settore degli imballaggio in acciaio e alluminio).

Per rispondere in modo adeguato alle esigenze, caratteristiche e composizioni proprie di ciascuna filiera (definita in ragione della tipologia del materiale di imballaggio), appaiono più congrue le soluzioni costituite o dall'adozione di schemi-tipo di statuto differenziati per tipologia (come peraltro, avvenuto in passato, con l'emanazione dei decreti del Ministero dell'ambiente del 15 luglio 1998, con cui erano stati adottati sei differenti statuti-tipo con riferimento ai diversi consorzi di filiera), oppure dall'introduzione, nell'ambito di uno schema-tipo unico, di una maggiore possibilità di differenziazione con appropriate clausole di flessibilità.

6.2.1. Quanto alle singole previsioni dello schema-tipo, oggetto delle censure di primo grado devolute in appello (v. pp. 16 ss. dell'atto d'impugnazione), appare, in primo luogo, viziata dai dedotti profili di eccesso di potere e di violazione degli artt. 223 d.lgs. n. 152 del 2006 e 1322, 2602 ss. c.c., la disciplina di cui all'art. 12 dello schema-tipo, nelle parti in cui:

- viene fissato un numero massimo di consiglieri (nove) - mentre, allo stato attuale, il consiglio di amministrazione di RILEGNO è costituito da dodici membri -, restando in tal modo preclusa la rappresentanza della varietà degli interessi e delle componenti, di cui i singoli consorzi nazionali di filiera sono espressione;
- è predeterminato il numero dei consiglieri in rappresentanza di ciascuna categoria (segnatamente, due in rappresentanza della categoria dei produttori, due in rappresentanza della categoria dei trasformatori, due in rappresentanza della categoria degli utilizzatori e due in rappresentanza della categoria dei recuperatori e riciclatori, oltre al componente designato dal Ministero dell'ambiente e dal Ministero dello sviluppo economico tra i dipendenti ministeriali), non essendo, in tale modo, garantito il peso determinante, nella *governance* consortile, delle categorie responsabili della corretta ed efficace gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio (ossia, principalmente, quella dei produttori e, in via secondaria, quella degli utilizzatori, v. sopra), e non risultando rispettata la previsione dell'art. 223, comma 2, d.lgs. n. 152 del 2006 che, in caso di partecipazione al consorzio anche dei riciclatori/recuperatori

(previo accordo con gli altri consorziati), impone l'eguaglianza del numero dei consiglieri in rappresentanza dei predetti con quello dei soli «produttori di materie prime di imballaggio», e non già con quella, più ampia, dei produttori, quale definita dall'art. 218, comma 1, lett. r), d.lgs. n. 152 del 2006 e contemplata dall'art. 12 dello schema-tipo;

- è prevista la designazione di un componente del consiglio di amministrazione da parte dei due Ministeri, tra i dipendenti ministeriali, ponendosi la presenza di un membro di designazione ministeriale nell'organo gestorio (peraltro, ai sensi dell'art. 13, comma 4, dello schema-tipo non revocabile dall'assemblea neppure per giusta causa) in contrasto sia con la disciplina del d.lgs. n. 152 del 2006, che delinea il rapporto tra consorzi e pubblica amministrazione senza prevedere un'ingerenza pubblica diretta nella gestione dei consorzi di filiera (né una siffatta ingerenza pubblica è imposta dalla direttiva 94/62/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 dicembre 1994 sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio), sia con la loro natura privatistica e con la connessa autonomia negoziale ed organizzativa propria degli enti collettivi di diritto privato, oltre che con i principi di efficacia, efficienza ed economicità cui deve essere improntata l'azione consortile.

Infatti, l'art. 223 d.lgs. n. 152 del 2006 disciplina i rapporti tra consorzi e autorità ministeriale, finalizzati al raggiungimento degli obiettivi di raccolta e riciclo degli imballaggi fissati nell'allegato E al Codice dell'ambiente, con strumenti diversi da quello dell'ingerenza diretta nell'organo gestorio, prevedendo:

- la redazione di un programma pluriennale di prevenzione della produzione di rifiuti di imballaggio da inviare al CONAI e all'Osservatorio nazionale dei rifiuti entro il 30 settembre di ogni anno;

- la redazione di un programma specifico di prevenzione e gestione relativo all'anno solare successivo, da inviare all'autorità competente e al CONAI e da inserire nel programma generale di prevenzione e gestione entro il 30 settembre di ogni anno;

- la redazione di una relazione sulla gestione relativa all'anno precedente con l'indicazione nominativa dei consorziati, il programma specifico ed i risultati conseguiti nel recupero e nel riciclo dei rifiuti di imballaggio da presentare all'Osservatorio nazionale dei rifiuti e al CONAI.

Né i sopra rilevati contrasti dell'articolo 12 dello schema-tipo di statuto con il citato assetto legislativo e con i richiamati principi ordinamentali sono superabili attraverso l'applicazione delle clausole di flessibilità apposte in calce all'articolo in esame, restando le rilevate criticità immutate, nella loro sostanza lesiva, pur in caso di operatività delle clausole medesime.

Considerazioni analoghe valgono con riguardo alla suddivisione in misura fissa (seppur attenuata da una clausola di flessibilità) delle quote di partecipazione e alla loro ripartizione tra le diverse categorie di operatori (una quota del 30 per cento per i produttori, una quota del 30 per cento per i trasformatori, una quota del 20 per cento per gli utilizzatori e una quota del 20 per cento per i recuperatori/riciclatori), previste dall'art. 4, comma 1, dello schema-tipo, in quanto lesive dell'autonomia privata e dei principi concorrenziali, venendo attribuito alle varie categorie, in modo aprioristico ed astratto, un peso nella composizione dei consorzi, svincolato dalla loro ruolo oggettivo svolto nel sistema di gestione dei rifiuti di imballaggio nell'ambito di ciascuna filiera.

6.2.2. Pure la previsione di un *quorum* deliberativo particolarmente elevato per l'assemblea straordinaria in seconda convocazione (art. 11 dello schema-tipo), seppur munita di una clausola di flessibilità, contrasta con l'autonomia statutaria propria degli enti di diritto privato e con l'esigenza di differenziazione per tipologia di consorzio di filiera, portando ad un assetto troppo rigido in relazione al numero elevato di consorziati, con possibili riflessi negativi sull'efficacia ed efficienza dell'azione consortile e sull'equilibrio tra le varie categorie di operatori nell'ambito di ciascun consorzio.

6.2.3. Deve, invece, ritenersi compatibile con il sopra richiamato assetto normativo, disciplinante i rapporti tra consorzi e autorità ministeriale, la previsione, contenuta nell'art. 15 dello schema-tipo, della designazione ministeriale di un membro effettivo e di uno supplente in seno al collegio sindacale, considerata l'attribuzione legislativa di funzioni di controllo e di vigilanza all'autorità ministeriale, ed attesa la natura di organo di controllo e di vigilanza propria del collegio sindacale, con conseguente giustificazione della presenza di componenti di nomina ministeriale nell'organo in questione.

6.2.4. Parimenti giustificate dai poteri di vigilanza a controllo attribuiti all'autorità ministeriale dalla d.lgs. n. 152 del 2006 e conformi ai principi di proporzionalità ed adeguatezza appaiono le previsioni in tema di scioglimento anticipato dei consorzi (art. 1, comma 4, dello schema-tipo), di scioglimento di uno o più organi e relativo commissariamento (art. 24 dello schema-tipo, salvo l'improprio rinvio all'art. 2619 c.c., per le ragioni esposte sopra sub 6.1.), di autorizzazione ministeriale per la costituzione di enti e società e l'assunzione di partecipazioni societarie (art. 3, comma 9, dello schema-tipo) e del potere ministeriale di chiedere ai consorzi l'adozione delle modifiche dei regolamenti consortili per conformarle allo statuto (art. 19 dello schema-tipo).

6.2.5. La censura concernente l'illegittima mancata indicazione della categoria di appartenenza del presidente e del vicepresidente del consorzio (art. 14 dello schema-tipo) deve ritenersi assorbita dall'accoglimento delle censure proposte avverso le previsioni dell'art. 12, riflettendosi la sopra affermata necessità di una modificazione della previsione relativa alla composizione del consiglio di amministrazione sui rapporti di forza tra le varie categorie della filiera, a loro volta incidenti sulla nomina delle cariche rappresentative in esame.

6.2.6. Fondata appare, invece, la censura mossa avverso la previsione dell'art. 3, comma 3, dello schema tipo - secondo cui «il ritiro delle frazioni similari ai rifiuti di imballaggi è un'attività complementare e sinergica degli scopi primari, in relazione alle esigenze del servizio che i Consorzi prestano nei confronti dei Comuni e delle pubbliche amministrazioni» -, che, proprio per la natura facoltativa dell'attività in questione, messa in evidenza nell'appellata sentenza, non può trovare la propria fonte di disciplina nello schema-tipo predisposto dalle autorità ministeriali, ma

deve ritenersi rimessa alla piena autonomia privata dei singoli consorzi.

6.2.7. Nell'ambito delle censure dedotte con l'ultimo motivo d'impugnazione (pp. 25-26 del ricorso in appello), meritano accoglimento le doglianze mosse avverso le previsioni dell'art. 5, commi 2 e 3, dell'art. 6, lett. f), e dell'art. 9, comma 1, lett. i), dello schema-tipo, in materia di fondo consortile, le quali dovranno essere conformate alla disciplina di responsabilità patrimoniale posta dall'art. 2615 c.c.

Le previsioni relative ai *quorum* deliberativi del consiglio di amministrazione di cui all'art. 13, commi 7 e 9, dello schema-tipo, pure specificamente impugnate, sono inficiate da profili di illegittimità analoghi a quelli sviluppati sopra *sub* 6.2.2. in relazione al *quorum* deliberativo dell'assemblea straordinaria, mentre le altre previsioni, censurate nel contesto del motivo in esame, appaiono conformi ai principi di proporzionalità e ragionevolezza e non lesive dell'autonomia privata degli enti consortili.

6.3. Per le esposte ragioni, in riforma dell'appellata sentenza e in parziale accoglimento del ricorso di primo grado, s'impone l'annullamento dell'impugnato decreto ministeriale nei limiti dei sopra rilevati profili di illegittimità, con la conseguenza, sotto il profilo conformativo, che dovrà essere adottato un nuovo schema-tipo di statuto - o, secondo la valutazione discrezionale dell'Amministrazione, una pluralità di nuovi schemi-tipo in relazione alle singole filiere -, rispettoso, in applicazione dei principi di proporzionalità e di ragionevolezza, della natura privatistica dei consorzi *de quibus* temperata dalla disciplina speciale del Codice dell'ambiente, ed emendato delle previsioni lesive sopra accertate.

7. In applicazione del criterio della soccombenza (prevalente), le spese del doppio grado di giudizio, come liquidate nella parte dispositiva, devono essere poste a carico solidale delle Amministrazioni appellate.

(*Omissis*)