



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 9170 del 2014, proposto da:  
Consorzio imballaggi Alluminio - CiAL, in persona del Presidente in carica,  
rappresentato e difeso dagli avvocati Antonella Terranova, Gianni Forlani e Fabio  
Ferraro, con domicilio eletto presso il loro studio, in Roma, via Vincenzo Bellini,  
24;

***contro***

Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, Ministero dello  
sviluppo economico, in persona dei Ministri in carica, rappresentati e difesi  
dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria per legge, in Roma, via dei  
Portoghesi, 12;

***nei confronti di***

Refran s.r.l., non costituita in giudizio nel presente grado;

***per la riforma***

della sentenza del T.A.R. LAZIO - ROMA, SEZIONE II-BIS, n. 10262/2014,  
resa tra le parti e concernente: approvazione dello schema-tipo di statuto dei

consorzi nazionali unici di filiera per la gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle Amministrazioni appellate;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 26 maggio 2015, il Consigliere Bernhard Lageder e uditi, per le parti, gli avvocati Terranova e Forlani, nonché l'avvocato dello Stato Urbani Neri;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

1. Con la sentenza in epigrafe, il T.a.r. per il Lazio respingeva il ricorso n. 10650 del 2013, proposto dal Consorzio imballaggi Alluminio - CiAL avverso il decreto del 26 aprile 2013 (pubblicato sulla G.U. n. 176 del 29 luglio 2013), adottato dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, ai sensi dell'art. 223, comma 2, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, con cui è stato *«approvato lo schema tipo dello statuto dei Consorzi costituiti per la gestione degli imballaggi»*, con allegato schema-tipo di statuto, nonché avverso la nota ministeriale del 12 agosto 2013, con cui è stata stabilita la data del 26 novembre 2013 per l'adeguamento dello statuto previgente al contenuto del nuovo schema-tipo.

In particolare, il T.a.r. basava la statuizione reiettiva del ricorso, affidato a quattro motivi, sui seguenti rilievi:

- pur essendo i consorzi di gestione degli imballaggi e dei relativi rifiuti, secondo espressa previsione normativa (art. 223, comma 2, d.lgs. n. 152 del 2006), muniti di personalità giuridica di diritto privato, e pur essendo gli stessi retti dai principi di

efficienza, efficacia, economicità, trasparenza e libera concorrenza, l'autonomia privata dei consorzi doveva essere temperata con le esigenze di legittima interferenza dei pubblici poteri in funzione del rispetto dei principi informatori della materia ambientale, di rilevanza generale e pubblicistica, operando i consorzi in un settore improntato alla tutela dell'ambiente e della salute;

- la Corte costituzionale, con la sentenza n. 247/2009, aveva ritenuto ragionevole e non in contrasto con l'art. 118, comma 1, Cost., che la predisposizione dello schema-tipo di statuto dei consorzi venisse attribuita allo Stato e non alla Regione;
- la stessa forma consortile era strumentale al perseguimento di finalità di interesse pubblico e sottratta alla libera disponibilità dei consorziati;
- l'attività dei consorzi in esame aveva tratti simili a quelli propri dell'erogazione di un servizio pubblico e, analogamente ai servizi pubblici, veniva finanziato attraverso *«un contributo ambientale (c.d. CAC, disciplinato dall'art. 224, comma 3, lett. b, del D.Lgs. n. 152/2006 e dallo Statuto CONAI), il quale, pur non avendo carattere tributario, costituisce oggetto di un'obbligazione ex lege destinata ad operare secondo meccanismi del tutto simili a quelli dell'IVA, entrando a far parte integrante del prezzo di vendita dell'imballaggio con una traslazione dei costi a carico del consumatore finale»* (v. così, testualmente, l'appellata sentenza);
- di conseguenza, le numerose disposizioni sui poteri di vigilanza e di ingerenza ministeriale, contenute nello schema-tipo ministeriale, comprese quelle che prevedono la presenza di rappresentanti ministeriali negli organi consortili, anche di gestione, dovevano ritenersi in consonanza con l'art. 2619 cod. civ., costituente norma di principio a supporto del potere di vigilanza ministeriale, nonché compatibili con l'ambito riservato dalla legge al Ministero e conformi alla normativa europea;

- sotto altro profilo, le previsioni di dettaglio inserite nello schema-tipo erano in larga parte assistite dalla clausola di flessibilità e, pertanto, *«meramente indicative o comunque modificabili in sede di recepimento»* (v. così, testualmente, l'appellata sentenza);
- non poteva ritenersi violato il principio di sussidiarietà orizzontale sancito dall'art. 118, comma 4, Cost., dovendosi tale principio coordinare con gli altri principi regolatori dell'attività della pubblica amministrazione, segnatamente con quello di buon andamento ex art. 97 Cost., né la previsione di poteri di vigilanza ministeriale travalicava *«il dettato di legge, il principio di ragionevolezza e la sostanziale autonomia dei consorzi»* (v. così, testualmente, l'appellata sentenza);
- alla luce di tali considerazioni, si giustificava l'art. 12 dello statuto sulla composizione del consiglio di amministrazione, ispirato al principio della *«responsabilità condivisa, per cui debbono essere “gli operatori delle rispettive filiere degli imballaggi nel loro complesso” a garantire “che l'impatto ambientale degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio sia ridotto al minimo possibile per tutto il ciclo di vita” (art. 217 comma 2 del TUA»* (v. così, testualmente, l'appellata sentenza), con conseguente legittima e ragionevole previsione, nello schema-tipo di statuto, della presenza dei rappresentanti di gran parte degli operatori economici contemplati dall'art. 218, comma 1, lett. q), d.lgs. n. 152 del 2006, anche alla luce della considerazione che nella normale composizione del consiglio di amministrazione i produttori, intesi come categoria comprensiva dei produttori di materiali di imballaggio e dei trasformatori, avrebbero comunque costituito la maggioranza relativa dei componenti;
- la riduzione del numero massimo dei consiglieri di amministrazione (a nove membri, di cui due per i produttori, due per i trasformatori, due per gli utilizzatori, due per i recuperatori/riciclatori e uno designato dal Ministero) era giustificata dall'applicazione dei principi di economicità, efficienza ed efficacia, mentre la ripartizione delle quote di partecipazione, quale prevista dall'art. 4 dello schema-

tipo, era meramente indicativa, con la conseguenza che il numero dei consiglieri di amministrazione avrebbe potuto essere anche inferiore, essendo la relativa scelta rimessa ai singoli consorzi, così come la partecipazione al consorzio della categoria dei recuperatori/riciclatori sarebbe stata facoltativa ed eventuale (ma, in caso di presenza, la menzionata categoria doveva essere rappresentata in seno al consiglio di amministrazione con un numero pari ai rappresentanti della categoria dei produttori);

- quanto alla mancata indicazione, nello schema-tipo (art. 14), della categoria di appartenenza del presidente e del vice presidente, il consorzio ricorrente era privo di interesse a formulare relative censure, in quanto neppure il vigente statuto CiAL imponeva la nomina di tali organi tra gli appartenenti ad una categoria specifica di consorziati, e, ad ogni modo, non poteva ritenersi illegittima *«l'astratta previsione di una possibile nomina di tali soggetti nell'ambito di una qualsiasi categoria rappresentativa in CDA»*, avendo i consorzi comunque titolo a *«precisare, integrare o modificare le disposizioni di tale articolo»* (v. così, testualmente, l'appellata sentenza);

- la previsione di un *quorum* deliberativo particolarmente elevato per l'assemblea straordinaria in seconda convocazione (art. 11) era attenuata dalla clausola di flessibilità, nonché comunque giustificata dalla natura straordinaria e dall'importanza delle relative deliberazioni;

- la previsione della nomina di un rappresentante ministeriale in seno al consiglio di amministrazione e della designazione di un componente effettivo e di uno supplente nel collegio sindacale era giustificata *«dai profili di rilievo pubblicistico dell'attività dei consorzi e dalle esigenze di relativa vigilanza anche in riferimento alle risorse provenienti dalla generalità degli utenti e dei consumatori finali»* (v. così, testualmente, l'appellata sentenza);

- era, altresì, legittima la fissazione del termine del 26 novembre 2013 per l'adeguamento dello statuto consortile, in quanto conforme alle previsioni

legislative, a prescindere da profili di improcedibilità della relativa censura per effetto dell'intervenuta sospensione cautelare degli atti impugnati.

2. Avverso tale sentenza interponeva appello il consorzio originario ricorrente, deducendo i motivi come di seguito rubricati:

a) «*Erronea interpretazione, violazione e falsa applicazione dell'art. 223 TUA in relazione agli artt. 1322 e 2616 C.C. Violazione degli artt. 1, 42 e 117, lett. e) della Cost. »*

b) «*Violazione e falsa applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale (art. 118, comma 4, Cost.). In via subordinata, questione di legittimità costituzionale dell'art. 223 TUA per violazione dell'art. 118, comma 4, Cost. »;*

c) «*Violazione e falsa applicazione dell'art. 223 TUA. Eccesso di potere per illogicità manifesta, sviamento e travalicamento di potere, ingiustizia manifesta e disparità di trattamento. Difetto di motivazione*», con conseguente erronea reiezione delle censure relative alle previsioni dello schema-tipo di statuto relative alla composizione del consiglio di amministrazione, all'elevato *quorum* deliberativo in seconda convocazione dell'assemblea straordinaria, alla nomina del dipendente ministeriale in seno al consiglio di amministrazione ed alla designazione ministeriale di un componente effettivo e di uno supplente del collegio sindacale;

d) «*Violazione e falsa applicazione dell'art. 223 TUA. Eccesso di potere per illogicità manifesta, sviamento e travalicamento di potere, ingiustizia manifesta. Incompetenza. Difetto di motivazione*», in relazione alla contestata assegnazione di un termine per l'adeguamento dello statuto consortile.

Il consorzio appellante chiedeva pertanto, previa sospensione della provvisoria esecutorietà dell'impugnata sentenza e in sua riforma, l'accoglimento del ricorso di primo grado.

3. Si costituivano in giudizio gli appellati Ministeri, resistendo.

4. Accolta con ordinanza n. 5854 del 19 dicembre 2014 l'istanza di sospensiva per la ritenuta sussistenza sia del *fumus boni iuris* che del *periculum in mora* – sulla base

della testuale motivazione che *«le prescrizioni contenute nello schema tipo di statuto adottato dal Ministero dell'Ambiente si caratterizzano, specie per quanto concerne la composizione del consiglio di amministrazione, per un livello di dettaglio che male si concilia con la personalità giuridica privatistica che il legislatore espressamente riconosce ai consorzi»*, e che *«prevale allo stato l'esigenza di conservare, nelle more della definizione del merito, gli assetti statutari preesistenti»* –, la causa all'udienza pubblica del 26 maggio 2015 è stata trattenuta in decisione.

5. Si premette in linea pregiudiziale di rito – in parziale accoglimento di correlativa eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa del consorzio appellante – che la *«memoria di replica per l'udienza del 26.05.2015»*, depositata dalla difesa erariale il 5 maggio 2015, può ritenersi processualmente utilizzabile limitatamente alle deduzioni difensive che si risolvono in una replica alla memoria difensiva depositata dalla controparte il 24 aprile 2015 in vista dell'udienza di discussione, mentre non si possono tener conto delle difese ed eccezioni per così dire autonome (ossia, non in replica all'avversaria memoria), che dovevano essere svolte nella memoria difensiva da depositare almeno trenta giorni prima dell'udienza ai sensi dell'art. 73, comma 1, cod. proc. amm., nella specie non presentata dalla difesa erariale.

6. Nel merito, i primi tre motivi d'appello *sub* 2.a), 2.b) e 2.c), tra di loro connessi e da esaminare congiuntamente, sono fondati nei sensi di cui appresso.

6.1. Occorre premettere, in linea di diritto, che l'art. 223, comma 1, d.lgs. n. 153 del 2006, nel testo vigente quale introdotto dal d.lgs. n. 4 del 16 gennaio 2008, prevede che i produttori di imballaggi – come definiti dall'art. 218, comma 1, lett. r), d.lgs. n. 153 del 2006 (ossia, *«i fornitori di materiali di imballaggio, i fabbricanti, i trasformatori e gli importatori di imballaggi vuoti e di materiali di imballaggio»*) –, che non provvedano ai sensi dell'art. 221, comma 3, lett. a) e c), d.lgs. n. 153 del 2006 (i quali, cioè, non organizzino autonomamente, anche in forma collettiva, la gestione dei propri

rifiuti di imballaggi sull'intero territorio nazionale, oppure non attestino sotto la propria responsabilità che è stato adottato un sistema di restituzione dei propri imballaggi, mediante documentazione che dimostri l'autosufficienza del sistema) costituiscono un consorzio unico nazionale per ciascun materiale di imballaggio di cui all'allegato E (acciaio, alluminio, legno, plastica, vetro, carta e cartone), al quale possono partecipare i 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. cod. civ. – 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 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 illegittimo 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 cod. civ.), organizzativa e gestionale.

Svolgendo i consorzi 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 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 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, al cui perseguimento è tesa l'attività dei soggetti consorziali 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 preponderante 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 (nel caso di specie, dalla vendita dell'alluminio proveniente dalla raccolta differenziata), 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’odierna appellante, si osserva che appare fondata la censura d’illogicità e d’irragionevolezza della 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. il terzo motivo d'appello, a pp. 22 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 cod. civ., 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 del CiAL è costituito da diciotto 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, dei produttori e 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 e dei 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.

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. 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 in esame.

6.3. Il quarto motivo d'appello, relativo alla censura di illegittima assegnazione del termine del 26 novembre 2013 per l'adeguamento dello statuto previgente al nuovo schema-tipo, resta assorbito dalle statuizioni di accoglimento di cui sopra *sub* 6.1. e 6.2., comportanti l'annullamento *in parte qua* dell'impugnato decreto ministeriale e la necessità, sotto il profilo conformativo, dell'adozione di un nuovo schema-tipo di statuto – o di 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 in questione temperata dalla disciplina speciale del Codice dell'ambiente, ed emendato delle previsioni lesive sopra accertate, con conseguente superamento di ogni questione relativa al termine assegnato, ormai spirato.

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.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto (ricorso n. 9170 del 2014), lo accoglie e, per l'effetto, in riforma dell'impugnata sentenza accoglie il ricorso di primo grado nei sensi e nei limiti di cui in motivazione; condanna i Ministeri appellati a rifondere al Consorzio appellante le spese del doppio grado di giudizio, che si liquidano nell'importo complessivo di euro 4.000,00 (quattromila/00), oltre agli accessori di legge.

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

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 26 maggio 2015, con  
l'intervento dei magistrati:

Filippo Patroni Griffi, Presidente

Claudio Contessa, Consigliere

Gabriella De Michele, Consigliere

Giulio Castriota Scanderbeg, Consigliere

Bernhard Lageder, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 24/09/2015

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)