

97



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

97/12
Proc 18/12
Rep 75/12

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

sentenza

nella causa civile di primo grado iscritta al n. 28527 del ruolo contenzioso generale dell'anno 2008 posta in deliberazione all'udienza del 10 maggio 2011, con concessione alle parti del termine di giorni sessanta per il deposito di comparse conclusionali e di giorni venti per repliche e vertente

tra

Consorzio per il riciclaggio dei rifiuti di beni in polietilene - Polieco, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, elettivamente domiciliato in Roma, viale Angelico, n. 12, presso lo studio degli avv.ti prof. Marvasi ed Elena Santoro che lo rappresentano e difendono, in virtù di delega posta a margine dell'atto di citazione,

attore;

e

[redacted] in persona del legale rappresentante *pro tempore*, elettivamente domiciliata in Roma, [redacted], presso lo studio dell'avv. [redacted] che, unitamente agli avv.ti [redacted] e [redacted] [redacted] la rappresenta e difende, in virtù di delega posta in calce alla copia notificata dell'atto di citazione,

convenuta;

Oggetto: consorzio

Conclusioni delle parti: come da verbale del 10 maggio 2011

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized, elongated vertical stroke with a small hook at the top and a tail at the bottom.

ragioni di fatto e di diritto della decisione

Con atto di citazione ritualmente notificato, il Consorzio per il riciclaggio dei rifiuti di beni in polietilene - Polieco (istituito ex art. 48 d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22) conveniva in giudizio, dinanzi al Tribunale di Roma, la [redacted] al fine di sentire "accertare e dichiarare che la [redacted] in ragione della tipologia di beni prodotti e/o commercializzati è tenuta, allo stato, a partecipare obbligatoriamente al Consorzio per il riciclaggio dei rifiuti dei beni in polietilene - Polieco nonché ad adempiere a tutti gli oneri e gli obblighi del socio, compreso il pagamento del contributo ambientale dovuto. Con vittoria delle spese, competenze ed onorari di lite, oltre al rimborso delle spese generali, all'iva ed al cpa come per legge".

A fondamento della svolta domanda, la difesa del Consorzio attore rappresentava che:

- l'art. 48 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 istituiva il Consorzio obbligatorio per il riciclaggio dei rifiuti di beni in polietilene - Polieco al fine di provvedere a riciclaggio di detti beni immessi al consumo sul mercato nazionale;
- in particolare, il secondo comma di detta disposizione normativa stabiliva l'obbligatorietà della partecipazione al Consorzio per le seguenti categorie di imprenditori: a) produttori e importatori di beni in polietilene; b) trasformatori di beni in polietilene; c) associazioni nazionali di categoria rappresentative delle imprese che effettuano la raccolta, il trasporto e lo stoccaggio dei rifiuti di beni in polietilene; d) imprese che riciclano e recuperano rifiuti di beni in polietilene;
- il medesimo art. 48 prevedeva un contributo percentuale di riciclaggio da applicarsi sull'importo netto delle fatture emesse dalle imprese produttrici ed importatrici di materia prima per forniture destinate alla produzione di beni in polietilene per il mercato interno;
- con decreto del 15 luglio 1998, i Ministeri dell'Ambiente e dell'Industria procedevano all'approvazione dello Statuto del Consorzio Polieco;
- lo Statuto demandava al Consiglio di amministrazione di determinare "l'entità dei contributi di cui all'art. 11 a carico dei consorziati" e di stabilire "le

modalità del relativo versamento da sottoporre all'approvazione dell'assemblea";

- conseguentemente, il Consiglio di amministrazione, con deliberazione del 25 febbraio 1999, determinava il contributo dovuto per le diverse categorie di beni e tale deliberazione veniva approvata dall'Assemblea del Consorzio con deliberazione del 26 febbraio 1999;
- la [redacted] aderiva al Consorzio Polieco chiedendo di essere ammessa allo stesso quale socio ed il Consorzio ne deliberava l'ammissione in data 5 novembre 2001;
- da quel momento, la [redacted] adempiva regolarmente alle proprie obbligazioni fino al giugno 2006 allorché, con missiva del 13 giugno 2006, affermava che, in forza dell'art. 234 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, sarebbe venuto meno il suo obbligo di iscrizione al Consorzio e comunicava il proprio recesso dallo stesso.

Sulla scorta di tali premesse, il Consorzio attore concludeva come sopra riportato.

Si costituiva la [redacted] la quale concludeva per il rigetto dell'opposizione.

Istruita la causa esclusivamente mediante acquisizione della documentazione prodotta dalle parti, all'udienza del 10 maggio 2011, le parti precisavano le rispettive conclusioni come da relativo verbale, e la causa veniva trattenuta in decisione con concessione alle parti del termine di giorni sessanta per il deposito di comparse conclusionali e di giorni venti per repliche.

1. Ritiene il Tribunale che la soluzione delle questioni oggetto della presente controversia non possa prescindere da una ricostruzione dell'evoluzione della disciplina legale relativa all'obbligatorietà della partecipazione degli operatori del settore al Consorzio oggi attore.

L'art. 48 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 prevedeva che, al fine di ridurre il flusso di rifiuti in polietilene destinati allo smaltimento, "è istituito il consorzio per il riciclaggio dei rifiuti di beni in polietilene" (primo comma), avente personalità giuridica di diritto di

privato e retto da statuto approvato dal Ministro dell'ambiente di concerto col Ministro dell'industria (ottavo comma) e che "al consorzio partecipano" i soggetti espressamente indicati nello stesso articolo (secondo comma).

Dalla partecipazione al consorzio erano esclusi i produttori e commercianti degli imballaggi indicati nel precedente art. 35, comma 1, lett. a), b), c) e d), nonché dei beni per uso domestico espressamente qualificati come "durevoli" dal precedente art. 44 (primo comma).

Tale consorzio aveva finalità ed oggetto specificamente indicati dalla legge (terzo comma), i relativi "mezzi finanziari" erano costituiti anche "dai contributi dei soggetti partecipanti" (quinto comma, lett. b) e le deliberazioni dei relativi organi, "adottate in relazione agli scopi del presente decreto ed a norma di statuto, [erano] vincolanti per tutti i soggetti partecipanti" (sesto comma).

Di qui la legittimità delle clausole dello statuto di Polieco in materia di contributo finanziario annuo, deliberato dall'assemblea, per la raccolta, il riciclaggio ed il recupero di beni in polietilene, posto che lo specifico contributo finanziario previsto dall'art. 48, settimo comma, del decreto del 1997 (denominato "contributo percentuale di riciclaggio") a carico dei soggetti partecipanti obbligatoriamente al consorzio aveva fonte (decreto del Ministro dell'ambiente di concerto con il Ministro dell'industria) e presupposti (mancato raggiungimento degli "obiettivi minimi di riciclaggio") diversa da quella statutaria e concorrevva, quindi, ove disposto, con il contributo ordinario previsto dalle sopra citate clausole statutarie del consorzio.

L'ultimo comma dello stesso art. 48 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 prevedeva poi che, dopo novanta giorni dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del decreto di approvazione dello statuto del consorzio (pubblicazione che avvenne il 12 agosto 1998), "chiunque, in ragione della propria attività, detiene rifiuti di beni in polietilene è obbligato a conferirli al consorzio direttamente o mediante consegna a soggetti incaricati dal consorzio".

Il testo delle disposizioni di legge era, quindi, quanto mai chiaro nell'evidenziare che la partecipazione a tale consorzio aveva natura obbligatoria (*ex lege*) per quei soggetti (imprenditori ed associazioni sindacali di categoria fra imprenditori) che producono, importano, trasformano, i beni in polietilene specificamente indicati dalla stessa legge e per quelli che riciclano e recuperano rifiuti degli stessi beni: le espressioni usate dal

legislatore (“è istituito il consorzio”; “al consorzio partecipano”; “è obbligato a conferirli al consorzio”) sono certamente univoche in questa prospettiva (nel senso che la partecipazione a Polieco è di fonte legale senza riservare all’autorità amministrativa di controllo sul consorzio alcun potere discrezionale nella scelta dei soggetti obbligati, cfr., in sede di regolamento di giurisdizione, la già citata Cassazione civile, Sezioni unite, 15 febbraio 2006, n. 3275).

Peraltro tale interpretazione è ulteriormente rafforzata dalle sanzioni amministrative a contenuto pecuniario previste dall’art. 51, comma 6 *ter* dello stesso decreto del 1997, introdotto dall’art. 10, quarto comma, della legge n. 93 del 2001, per i soggetti indicati nell’art. 48, secondo comma, dello stesso decreto del 1997 “che non adempiono all’obbligo di partecipazione ivi previsto”. L’introduzione di una specifica sanzione amministrativa da parte della citata legge del 2001 senza mutamento dei precetti contenuti nel citato art. 48 conferma, infatti, che dal secondo comma di detto articolo, derivava l’obbligo legale, per le categorie di soggetti ivi previste, di partecipare al consorzio di cui si discute.

Come opportunamente rilevato in numerose pronunce di questa sezione del Tribunale di Roma, gli imprenditori del settore sono stati dunque obbligati a partecipare a Polieco non già dalla data della sua costituzione, bensì solo dal giorno di entrata in vigore della citata legge n. 93 del 2001: tale termine, peraltro, è stato prorogato, una prima volta, sino al 31 ottobre 2001 (dall’art.1 d.l. 16 luglio 2001) ed, una seconda volta, sino al 31 marzo 2004 (dall’art. 10 del d.l. 24 dicembre 2003 n. 355).

Non si ignora che con talune pronunce di questo Tribunale (cfr. 12413/06, 20547/06, 56697/07) si è ritenuto che: la L. 93/2001 si sarebbe solo limitata ad introdurre sanzioni amministrative a contenuto pecuniario per il caso di inadempimento degli imprenditori - associati per legge a tale consorzio - agli obblighi di contribuzione previsti dalla legge e dallo statuto di Polieco; sull’esistenza di tale obbligazione di fonte legale di partecipazione al consorzio degli imprenditori indicati dal citato decreto legislativo non avrebbe inciso il precetto contenuto nell’art. 10 del d.l. n. 355, convertito con legge n. 47 del 2004, secondo cui “la decorrenza degli obblighi di cui agli articoli 48, comma 2, e 51, comma 6 *ter*, del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, e successive modificazioni, nonché delle sanzioni previste dal medesimo articolo 51, commi 6 *bis*, 6 *ter* e 6 *quinquies*, è differita al 31 marzo 2004. Restano salvi gli effetti dei provvedimenti

sanzionatori adottati con atti definitivi”, in quanto tale disposizione dovrebbe interpretarsi nel senso di differire al 31 marzo 2004 l'applicabilità delle sanzioni amministrative pecuniarie alle imprese che abbiano iniziato la loro attività prima del 1999 senza pagare a Polieco i contributi associativi, non anche nel senso di differire al 31 marzo 2004 l'obbligo legale di partecipazione allo stesso consorzio delle imprese che svolgono le attività indicate nel decreto n. 22 e di corrispondere allo stesso consorzio i contributi di funzionamento dallo stesso determinati e che i consorziati per legge sono tenuti a pagare in base a deliberazioni adottate dagli organi del consorzio per gli stessi vincolanti (quanto all'obbligo di contribuzione, art. 48, quinto comma, lett. b) e sesto comma, D.lgs. n. 22/1997; artt. 7, terzo comma, lett. b), 11, primo comma, lett. a) statuto Polieco).

Il predetto orientamento non appare pienamente condivisibile.

In primo luogo si osserva che laddove, nel d.lgs. 22/1997 (oggi espressamente abrogato, come si dirà meglio in prosieguo), il legislatore volle distinguere i termini di decorrenza dell'obbligo di partecipazione ad un consorzio obbligatorio (con conseguente obbligo al pagamento dei relativi contributi) da quelli di applicabilità delle sanzioni per il mancato adempimento all'obbligo di partecipazione ebbe a farlo espressamente: si veda l'art. 54 primo comma, che analogamente prevedeva: “i produttori e gli utilizzatori che non adempiono all'obbligo di cui all'art. 38 comma 2 (vale a dire all'obbligo di partecipazione al [redacted] di cui all'art. 41) entro il 31.12.1998 (termine poi prorogato al 28.2.1999 dal D.L. 28.12.1998 n.452 convertito con L. 22.2.1999 n. 35) sono puniti con la sanzione amministrativa pecuniaria pari a sei volte le somme dovute per l'adesione al [redacted], ma aggiungeva espressamente “fatto comunque salvo l'obbligo di corrispondere i contributi pregressi”; si veda inoltre l'art. 38 ottavo comma del D. Lgs. 22/1997, che prevedeva che “i produttori che non dimostrano di adottare adeguati provvedimenti sono obbligati a partecipare ai consorzi di cui all'art. 40, fatti salvi l'obbligo di corrispondere i contributi pregressi e l'applicazione delle sanzioni di cui all'art. 54”. L'art 51 comma sei *ter*, viceversa, non contiene l'inciso “fatto comunque salvo l'obbligo di corrispondere i contributi pregressi”, sicché - per evidenti motivi logico sistematici - deve ritenersi che, nel sancire che “i soggetti di cui all'art. 48 comma 2 che non adempiono all'obbligo di partecipazione ivi previsto entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione sono puniti (...)”, il legislatore abbia inteso

stabilire, per l'obbligatorietà della partecipazione al Consorzio e per l'applicabilità delle sanzioni, un unico termine di decorrenza.

Peraltro, tale interpretazione appare confermata dal chiaro tenore letterale sia dell'art.1 d.l. 16 luglio 2001 (che detto termine ha prorogato sino al 31.10.2001), sia dell'art. 10 del d.l. 24 dicembre 2003 n. 355 (che l'anzidetto termine ha ulteriormente prorogato sino al 31 marzo 2004): entrambe le disposizioni normative in esame, infatti, espressamente ribadiscono che il differimento riguarda non solo le sanzioni previste dall'articolo 51, commi 6 bis, 6 ter e 6 quinquies del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 ma anche "la decorrenza degli obblighi di cui agli articoli 48, comma 2, e 51, comma 6 ter" del medesimo decreto legislativo, vale a dire la decorrenza dell'obbligo di partecipazione al consorzio che - come costantemente affermato anche dallo stesso Polieco nei propri scritti difensivi - trova proprio nell'art. 48, secondo comma, D. Lgs. 22/1997 il proprio fondamento normativo.

Né, in contrario, può validamente argomentarsi che la norma che consentirebbe allo statuto dell'ente di imporre ai propri associati specifici contributi a contenuto pecuniario per lo svolgimento dell'attività dell'entè sarebbe l'art. 48, quinto comma, lett. b), del D.lgs. n. 22 del 1997, norma non espressamente contemplata tra quelle impositive di obblighi oggetto dei successivi differimenti disposti dall'art.1 D.L. 16.7.2001 e dall'art. 10 del D.L. 24.12.2003 n. 355: è evidente, infatti, che il potere di imporre contributi anche a soggetti che non abbiano volontariamente aderito al Consorzio spetta a detto Ente - non in virtù di tale sola norma, che si limita a prevedere che i mezzi finanziari per il funzionamento del consorzio sono costituiti, tra l'altro, "dai contributi dei soggetti partecipanti" - bensì in virtù del combinato disposto della stessa con l'art. 48 secondo comma (che, si ripete, sancisce la obbligatorietà della partecipazione in parola, per quanto sopra già detto, espressamente differita dalle disposizioni sopra richiamate).

2. Ciò posto, il d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152 (cosiddetto Codice Ambientale) - il cui art. 264 primo comma lett. i. ha espressamente abrogato il d.lgs. 5 febbraio 1997 n. 22 - all'art. 234 ha abolito il monopolio del Consorzio Polieco (come si vedrà nel prosieguo) col sancire che gli operatori (ovvero i produttori e gli importatori di beni in polietilene, gli utilizzatori e i distributori di beni in polietilene ed i riciclatori e i recuperatori di rifiuti di beni in polietilene; comma 4) che non provvedano ai sensi del comma 1 ad aderire al Consorzio Nazionale per il riciclaggio dei rifiuti di beni in polietilene (ossia il Consorzio

Polieco), possono, in alternativa, organizzare autonomamente la gestione dei rifiuti di beni in polietilene su tutto il territorio nazionale o mettere in atto un sistema di raccolta e restituzione dei beni in polietilene al termine del loro utilizzo, con avvio al riciclo o al recupero, previo accordo con aziende che svolgono tali attività, con quantità definite e documentate (comma 7).

Ebbene, si osserva che in base all'art. 266, sesto comma del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, "fatti salvi gli effetti dei provvedimenti sanzionatori adottati con atti definitivi, dalla data di pubblicazione del presente decreto non trovano applicazione le disposizioni recanti gli obblighi di cui agli artt. 48, comma 2, e 51, comma 6 *ter*, del decreto legislativo 5.2.1997 n. 22, nonché le disposizioni sanzionatorie previste dal medesimo art. 51, commi sei *bis*, sei *ter* e sei *quinquies*, anche con riferimento a fattispecie verificatesi dopo il 31.3.2004", in tal modo definitivamente escludendo l'obbligatorietà della partecipazione al Polieco e, quindi, della relativa contribuzione, anche per il periodo successivo all'ultimo differimento di cui si è parlato sopra.

3. Ulteriore tappa dell'evoluzione legislativa che ha interessato la materia in argomento è costituita dall'entrata in vigore del d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4 che ha modificato alcune norme di cui al codice dell'ambiente.

In particolare, a seguito delle modifiche apportate dall'art. 2 comma 30 *septies* del d.lgs 16 gennaio 2008, n. 4, il primo comma dell'art. 234 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 prevede che, "al fine di razionalizzare, organizzare e gestire la raccolta e il trattamento dei rifiuti di beni in polietilene destinati allo smaltimento, è istituito il Consorzio per il riciclaggio dei rifiuti di beni in polietilene, esclusi gli imballaggi di cui all'articolo 218, comma 1, lettere a), b), c), d), e) e dd), i beni, ed i relativi rifiuti, di cui agli articoli 227, comma 1, lettere a), b) e c), e 231".

Il terzo comma della richiamata disposizione, poi, dispone che il consorzio di cui al comma 1, già riconosciuto dalla previgente normativa (e, cioè, il Consorzio Polieco), ha personalità giuridica di diritto privato senza scopo di lucro e adegua il proprio statuto in conformità allo schema tipo approvato dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, entro centoventi giorni dalla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, e ai principi contenuti nel presente decreto ed in particolare a quelli di trasparenza, efficacia, efficienza ed economicità, nonché di libera concorrenza nelle attività di settore.

La soluzione in concreto data al caso di specie, anche sulla base della disciplina legale sopravvenuta nel corso del processo, l'esistenza di una legislazione dai contenuti frequentemente cangianti (come tale non certo foriera di stabilità nei rapporti che la stessa intende disciplinare), la complessità delle questioni giuridiche coinvolte nel processo costituiscono, in una considerazione unitaria, giusti motivi per disporre l'integrale compensazione fra le parti delle spese processuali da esse rispettivamente anticipate (art. 92, secondo comma, c.p.c.).

p.q.m.

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

- I) *dichiara che, fino all'entrata in vigore dell'art. 2 comma 30 septies del d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4, la [redacted] non era obbligata a partecipare al Consorzio per il riciclaggio dei rifiuti di beni in polietilene - Polieco;*
- II) *dichiara che, successivamente all'entrata in vigore dell'art. 2 comma 30 septies del d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4, la [redacted] è, allo stato, obbligata a partecipare al Consorzio per il riciclaggio dei rifiuti di beni in polietilene - Polieco e ad adempiere a tutti gli oneri ed obblighi del socio;*
- III) *compensa integralmente tra le parti le spese della presente procedura.*

Roma, 27 dicembre 2011

TRIBUNALE ORDINARIO DI ROMA
Depositato in Cancelleria



Roma, il

03 GEN. 2012

CANCELLIERE CT
Dott.ssa Pia Carmela Fusco

Il Giudice
(dott. Guido Romano)