

**CONSIGLIO DI STATO Sez. VI, 18/12/2006 (C.C. 17/10/2006), Sentenza n. 7560.
In materia di riciclaggio dei rifiuti dei beni in polietilene**

Il nuovo decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, ha esplicitamente escluso l'obbligatorietà della partecipazione al Consorzio per il riciclaggio dei rifiuti dei beni in polietilene per i produttori ed importatori di materie prime in polietilene stabilendo, al comma 5 dell'articolo 234, che tali operatori potessero (e non dovessero) eventualmente aderire al consorzio. Ne consegue, l'inapplicabilità agli stessi delle disposizioni del nuovo decreto legislativo concernenti gli obblighi e le sanzioni previste per coloro che, pur essendovi obbligatoriamente tenuti, non aderiscono al consorzio ed il venir meno del capo di domanda come originariamente proposta per la parte concernente la dedotta incostituzionalità dell'articolo 48 del D. Lgs. n. 22/97 (Nella specie, il Consiglio di Stato ha disposto l'annullamento dell'articolo 4 dello statuto del Consorzio per il riciclaggio dei rifiuti dei beni in polietilene approvato con decreto del Ministero dell'ambiente, dell'industria, del commercio e dell'artigianato del 15 luglio 1998, nella parte in cui prevede l'obbligatoria partecipazione dei produttori ed importatori di materie prime destinate alla fabbricazione di beni in polietilene. Infatti, ha ritenuto che sia in base alla lettera dell'art. 48, comma 2, del D.Lgs. n. 22/97, sia in base alla finalità del consorzio, non aveva giustificazione l'estensione dell'obbligo di iscrizione ai soggetti che operavano a monte della catena produttiva dei beni in polietilene e che, come successivamente confermato nel decreto legislativo n. 152/1996, non erano identificabili in alcuna delle categorie le quali, a norma dell'articolo 48 comma 2 del decreto legislativo n. 22/97, erano obbligatoriamente tenute ad aderirvi).

**REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

N.7560/2006
Reg.Dec.
N. 8416 Reg.Ric.
ANNO 2000

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta) ha pronunciato la
seguinte

DECISIONE

sul ricorso in appello n. 8416/2000 proposto da POLIMERI EUROPA S.R.L., DOW

ITALIA S.P.A. e BP ITALIA S.P.A., SOLVAY ITALIA S.A., tutte rappresentate e difese dall'Avv. Ugo Ruffolo con domicilio eletto in Roma Corso Vittorio Emanuele II,308;

contro

il MINISTERO DELL'AMBIENTE e il MINISTERO DELL'INDUSTRIA, COMMERCIO E ARTIGIANATO, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato con domicilio in Roma via dei Portoghesi n. 12;

CONSORZIO PER RICICLAGGIO RIFIUTI BENI POLIETILENE rappresentato e difeso dall'Avv. Daniela Anselmi, dall'Avv. Lorenzo Acquarone e dall'Avv. Ludovico Villani con domicilio eletto in Roma via Asiago n.8, presso l'Avv. Ludovico Villani;

per l'annullamento

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, sede di Roma Sez. II bis n. 2589/1999;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio delle parti intimiate;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Alla pubblica udienza del 17 ottobre 2006 relatore il Consigliere Sabino Luce. Uditi l'avv. Berti per delega dell'avv. Ruffolo, l'avv. Acquarone e l'avv. dello Stato Spina;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

FATTO

Con ricorso (n.14585/99) al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, le società Solvay Italia s.a., Polimeri Europa s.r.l., Dow Italia s.p.a., BP Italia s.p.a., Macplast s.p.a. ed Eiffel s.p.a. impugnavano il decreto del 15 luglio 1998 (pubblicato sulla gazzetta ufficiale n. 187, del 12 agosto 1998) del Ministero dell'ambiente di concerto con il Ministero dell'industria, commercio ed artigianato, con il quale era stato approvato lo statuto del Consorzio per il riciclaggio dei rifiuti dei beni in polietilene, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 48 del D. L.gs. 5 febbraio 1997, n. 22 (così come modificato e integrato dal D.Lgs. 8 novembre 1997, n. 389) recante attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CEE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio, nonché lo statuto del Consorzio costituito, in conformità all'articolo 48 del D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, con il decreto

ministeriale menzionato. Il ricorso, con sentenza n. 2589/99, del 2 dicembre 1999, era, tuttavia, dichiarato inammissibile dal Tribunale amministrativo regionale per mancata esibizione della procura speciale della s.p.a Dow Italia e per mancata indicazione della data del rilascio della procura per le altre ricorrenti. Contro tale decisione Polimeri Europa s.r.l., Solvay Italia s.a., Dow Italia s.p.a. e BP Italia s.p.a. hanno proposto appello al Consiglio di Stato chiedendo, con ricorso notificato il 18 settembre 2000, la riforma dell'impugnata sentenza con l'annullamento- previa eventuale remissione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 48 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22- degli atti impugnati in primo grado; ed il ricorso, nella resistenza delle intimate amministrazioni, chiamato per l'udienza odierna, all'esito è stato trattenuto in decisione dal collegio.

DIRITTO

Come già rilevato nelle premesse di fatto, il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, con l'impugnata sentenza, accogliendo un'eccezione formulata nel corso della discussione orale del ricorso dal rappresentante del Consorzio per il riciclaggio dei rifiuti di beni in polietilene, ha dichiarato l'inammissibilità del ricorso ad esso proposto dalle rubricate appellanti per irritualità nel rilascio della procure alla lite: le procure all'avvocato difensore erano state rilasciate successivamente alla notificazione del ricorso ed erano prive dell'indicazione della data del rilascio.

Secondo i giudici di primo grado, nel ricorso giurisdizionale amministrativo, l'indicazione dell'esatta data di conferimento della procura alla lite non è necessaria soltanto nel caso di mandato apposto in calce o a margine del ricorso stesso, ai sensi dell'articolo 83 del codice di procedura civile; l'indicazione della data sarebbe, invece, necessaria, ai sensi dell'articolo 6 del r.d. 17 agosto 1907, n. 642, qualora il mandato speciale venga rilasciato separatamente con apposito atto. Nel caso in esame, invece, per nessuna delle società ricorrenti il mandato alle liti risultava apposto in calce o a margine del ricorso, dal momento che le procure erano state semplicemente allegate, in sede di deposito, al ricorso introduttivo successivamente all'ultima pagina di notificazione del gravame. Mancava, inoltre- secondo il Tribunale amministrativo

regionale- nel ricorso introduttivo qualsiasi riferimento che potesse ricondurre le indicate procure speciali nel contesto dell'atto cartolare del ricorso introduttivo; il che valeva anche per le società Solvay Italia S.A. e Dow Italia s.p.a. per le quali il ricorso introduttivo faceva riferimento ad una mera produzione documentale relativa, peraltro, a procure speciali a soggetti aventi a loro volta mero titolo al rilascio della procura alla lite. Di modo che- secondo i giudici di primo grado- l'inammissibilità del ricorso derivava: a) dal fatto che per tutte le società ricorrenti (con esclusione della Dow Italia s.p.a.) le procure alla lite erano di data posteriore alla messa in moto della tutela giurisdizionale attivata con la notificazione del ricorso avvenuta il 30 ottobre 1998 (per la Solvay Italia s.a. in data 2 novembre 1998, per la Polimeri Europa s.r.l. in data 2 novembre 1998, per la BP Italia s.p.a. in data 13 novembre 1998, per la Macplast s.p.a. in data 3 novembre 1998, per la Eiffel in data 3 novembre 1998); b) per la Dow Italia s.p.a. non era stata esibita in giudizio la procura speciale all'avvocato Musico la cui procura alle liti al difensore risultava pertanto sprovvista della prova della legittimazione al conferimento.

La decisione, impugnata dalle società indicate in rubrica, è errata e va riformata.

Ed invero, come correttamente rileva l'impugnata sentenza, ai sensi dell'articolo 6 del r.d. 17 agosto 1907, n. 642 e dell'articolo 35 del r.d. 26 giugno 1924, n. 1054, richiamati, per quelli proposti al Tribunale amministrativo regionale dall'articolo 19 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, il ricorso, tra l'altro, deve contenere la sottoscrizione delle parti o di una di esse e dell'avvocato ammesso al patrocinio in corte di cassazione, ovvero del solo avvocato, indicandosi, in questo caso, la data del mandato speciale. La disposizione, tuttavia, va integrata con le norme- di carattere generale- di cui agli articoli 83 e 125 del codice di procedura civile in base alle quali la procura al difensore dell'attore può essere rilasciata anche in data posteriore alla notificazione dell'atto purché, come è avvenuto nel caso in esame, anteriormente alla costituzione della parte rappresentata. Né- ad avviso del collegio- è di ostacolo all'applicazione di detta disposizione la peculiarità del processo amministrativo che, a differenza di quello civile, si propone con ricorso e non mediante citazione in giudizio: la norma è di portata generale e la sua applicazione è esclusa, per espressa disposizione, per i soli atti di parte per i quali è necessario un mandato speciale al

difensore. Contrariamente, pertanto, a quanto deciso con l'impugnata sentenza, il ricorso proposto in primo grado dalle rubricate appellanti era ammissibile e, nei limiti che saranno specificati, anche fondato.

Al riguardo, va rilevato che, in primo grado, erano stati impugnati lo statuto del Consorzio per il riciclaggio dei rifiuti di beni in polietilene, costituito in conformità all'articolo 48 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 ed approvato con il decreto ministeriale del 15 luglio 1998 del Ministero dell'ambiente di concerto con quello dell'industria, commercio ed artigianato. Le società ricorrenti avevano dedotto l'illegittimità costituzionale dell'indicato articolo 48 del decreto legislativo n. 22/1997, per eccesso di delega e per contrasto con gli articoli 10, 11 e 3 della Costituzione, oltre all'illegittimità dell'articolo 4 dello statuto indicato, nella parte in cui estendeva la sua operatività ai produttori ed importatori di materia prima per la fabbricazione di beni in polietilene. Sennonché, nelle more del procedimento di appello, è sopravvenuta l'abrogazione, ad opera del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 del cui articolo 48 era stata contestata la legittimità costituzionale. Il nuovo decreto legislativo, come correttamente fanno rilevare i ricorrenti, ha esplicitamente escluso l'obbligatorietà della partecipazione al Consorzio per il riciclaggio dei rifiuti dei beni in polietilene per i produttori ed importatori di materie prime in polietilene stabilendo, al comma 5 dell'articolo 234, che tali operatori potessero (e non dovessero) eventualmente aderire al consorzio. Ne consegue, così come dedotto dai ricorrenti, l'inapplicabilità agli stessi delle disposizioni del nuovo decreto legislativo concernenti gli obblighi e le sanzioni previste per coloro che, pur essendovi obbligatoriamente tenuti, non aderiscono al consorzio ed il venir meno del capo di domanda come originariamente proposta per la parte concernente la dedotta incostituzionalità dell'articolo 48 del D. Lgs. n. 22/97.

La controversia, quindi, resta circoscritta alla verifica della legittimità dello statuto del Polieco (in particolare, del relativo articolo 4), approvato con decreto ministeriale del 15 luglio 1998 in vigenza del decreto legislativo n. 22/1997, nella parte in cui prevedeva l'obbligatoria partecipazione anche dei produttori e importatori di materie prime in polietilene. Come, infatti, deducono le parti appellanti, il loro interesse alla risoluzione della questione scaturisce dal fatto che la norma transitoria di cui

all'articolo 264 lettera 1 del successivo decreto legislativo n. 152/2006 stabilisce che, onde assicurare che non vi sia alcuna soluzione di continuità nel passaggio dalla preesistente normativa a quella prevista nella parte quarta del nuovo decreto, i provvedimenti attuativi del citato decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 continuano ad applicarsi sino alla data di entrata in vigore dei corrispondenti provvedimenti attuativi previsti dalla parte quarta del nuovo decreto n. 152/2006.

In tal modo definiti i confini della controversia, l'appello, come già anticipato, è fondato.

L'articolo 48, comma 2, del decreto legislativo n. 22/97, in base al quale era approvato lo statuto del consorzio, nella analitica e puntuale elencazione dei soggetti obbligatoriamente tenuti all'adesione allo stesso (produttori, importatori, trasformatori dei beni in polietilene, associazioni nazionali di categorie rappresentative delle imprese autorizzate che effettuano la raccolta e lo stoccaggio dei rifiuti di beni in polietilene, le imprese che riciclano e recuperano beni in polietilene) non faceva riferimento alla categoria dei produttori ed importatori di materie prime destinate alla fabbricazione di beni in polietilene. Il consorzio, inoltre, nella proclamata esigenza (art. 2 del D.Lgs. 22/97) di assicurare un'elevata protezione dell'ambiente e controlli efficaci, tenendo conto della specificità dei rifiuti pericolosi, era costituito allo specifico fine di favorire il ritiro dei beni a base di polietilene al termine del ciclo di utilità per avviarli all'attività di riciclaggio e recupero. Conseguentemente, sia in base alla lettera della disposizione menzionata, sia in base alla finalità del consorzio non aveva giustificazione l'operata estensione, in sede di redazione dello statuto, la previsione della obbligatoria partecipazione di soggetti che operavano a monte della catena produttiva dei beni in polietilene e che, come successivamente confermato nel decreto legislativo n. 152/1996, non erano identificabili in alcuna delle categorie le quali, a norma dell'articolo 48 comma 2 del decreto legislativo n. 22/97, erano obbligatoriamente tenute ad aderirvi.

In conclusione, pertanto, nei limiti indicati va accolto l'appello ed in riforma dell'impugnata decisione va disposto l'annullamento dell'articolo 4 dello statuto del Consorzio per il riciclaggio dei rifiuti dei beni in polietilene approvato con decreto del

Ministero dell'ambiente, dell'industria, del commercio e dell'artigianato del 15 luglio 1998, nella parte in cui prevede l'obbligatoria partecipazione dei produttori ed importatori di materie prime destinate alla fabbricazione di beni in polietilene, con compensazione tra le parerti delle spese processuali per le alterne vicende della lite.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione sesta, accoglie l'appello ed in riforma dell'impugnata decisione, annulla lo statuto del Consorzio per il riciclaggio dei beni in polietilene approvato con decreto del Ministro dell'ambiente, dell'industria, del commercio e dell'artigianato del 15 luglio 1998, nella parte in cui all'articolo 4 estende l'obbligo della partecipazione ai produttori ed importatori di materie prime destinate alla produzione di beni in polietilene. Spese compensate.

Ordina che la decisione venga eseguita in via amministrativa.

Così deciso in Roma il 17 ottobre 2006 in camera di consiglio dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione sesta, con l'intervento dei sigg:

Mario Egidio Schinaia Presidente
Sabino Luce Consigliere Est.
Carmine Volpe Consigliere
Gianpiero Paolo Cirillo Consigliere
Giuseppe Romeo Consigliere