



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

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

**DECISIONE**

sul ricorso in appello proposto dal CODACONS, dall'ADUSBEF e dalla  
FEDERCONSUMATORI, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro  
tempore, rappresentati e difesi dagli avv.ti Carlo Rienzi e Cristina Tabano,  
ed elettivamente domiciliati presso l'Ufficio legale del Codacons, in Roma,  
viale Mazzini, n.73;

contro

Ministero per le attività produttive, in persona del Ministro pro tempore,  
costitutosi in giudizio, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale  
dello Stato ed elettivamente domiciliato presso la stessa, in Roma, via dei  
Portoghesi, n. 12;

Direzione generale armonizzazione mercato tutela consumatori, in persona  
del legale rappresentante pro tempore, non costituito;

e nei confronti

Associazione ALTROCONSUMO, in persona del legale rappresentante pro  
tempore, costituitosi in giudizio, rappresentato e difeso dagli avv.ti Giorgio  
Giacobini, Paolo Martinello e Giovanni Valeri, ed elettivamente domiciliato  
presso quest'ultimo, in Roma, via Pasubio, n. 2, int. 7;

N. 611/2006

Reg.Dec.

N. 7541 Reg.Ric.

ANNO 2004

Acc.

5

per l'annullamento

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, Sezione III ter, n. 3501/2004;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero e dell'Associazione Altroconsumo;

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

Visti gli atti tutti della causa;

Alla pubblica udienza del 22-11-2005 relatore il Consigliere Roberto Chieppa.

Uditi l'avv. dello Stato Sica, l'avv. Rienzi, l'avv. Giacobini e l'avv. Martinello;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

### **FATTO E DIRITTO**

1. Le associazioni dei consumatori Codacons, Adusbef e Federconsumatori, iscritte nell'elenco di cui all'art. 5 della l. 30 luglio 1998 n. 281, hanno impugnato davanti al Tar del Lazio il decreto 28 novembre 2002, nella parte in cui il Ministero delle attività produttive ha proceduto all'aggiornamento dell'elenco delle associazioni consumeristiche di cui all'art. 5 della l. 281/1998, confermando l'iscrizione anche dell'Associazione Altroconsumo, deducendo l'assenza in capo a quest'ultima dei requisiti per l'iscrizione.

Con la sentenza n. 3501/2004 il Tar del Lazio ha respinto il ricorso.

Il Codacons, l'Adusbef e la Federconsumatori hanno impugnato tale decisione per i seguenti motivi:

1) assenza in capo ad Altroconsumo del requisito del possesso di uno statuto che sancisca un ordinamento a base democratica, previsto dall'art. 5, comma 2, lett. a), della legge n. 281/1998;

2) illegittimità delle modalità di adesione alla suddetta associazione e violazione dell'art. 2, comma 4, del D.M. n. 20/1999, che prevede una espressa manifestazione della volontà di aderire alle associazioni dei consumatori, mentre per Altroconsumo l'adesione deriva in via automatica dall'obbligatorio abbonamento ad una rivista;

3) violazione dell'art. 5, comma 2, lett. c), della legge n. 281/98 a causa della carenza del requisito della necessaria presenza dell'associazione in almeno cinque regioni;

4) violazione dell'art. 5, comma 2, lett. f) e comma 3, della legge n. 281/98, per la non consentita presenza del Presidente dell'associazione Altroconsumo nei consigli di amministrazione di società di capitali.

L'associazione Altroconsumo e il Ministero delle attività produttive si sono costituiti in giudizio, chiedendo la reiezione del ricorso in appello.

Con ordinanza istruttoria n. 3087/05 del 13 giugno 2005 questa Sezione ha chiesto al Ministero appellato di produrre la seguente documentazione:

a) una relazione contenente una dettagliata indicazione degli elementi presi in considerazione dal Ministero per valutare in capo a tutte le associazioni iscritte nell'elenco delle associazioni dei consumatori e degli

utenti il requisito dell'ordinamento a base democratica, previsto dall'art. 5, comma 2, lett. a) della legge n. 281/90;

b) una dettagliata indicazione delle strutture di tutte le associazioni dei consumatori iscritte nel predetto elenco, delle modalità di elezione degli organi direttivi e di gestione, delle concrete verifiche effettuate in ordine al regolare svolgimento delle elezioni, della eventuale esistenza di organi di gestione, composti in tutto o in parte da soggetti non direttamente eletti dai soci delle associazioni, delle modalità di adesione alle singole associazioni;

c) una relazione contenente il riepilogo di ogni accertamento svolto con riguardo all'adesione dei soci dell'associazione Altroconsumo e allo svolgimento delle elezioni della predetta associazione, con particolare riferimento alle contestazioni mosse dai ricorrenti circa la possibilità di irregolarità nello svolgimento delle elezioni ed effettuando un confronto con le corrispondenti modalità elettive previste e in concreto attuate dalle altre associazioni iscritte, comprese quelle ricorrenti (indicando se e in quali casi si è verificata una effettiva presenza di candidati o liste contrapposte al fine delle elezioni degli organi direttivi o del rappresentante delle associazioni);

d) indicazione dell'attuale ruolo svolto dai rappresentanti legali di Altroconsumo in imprese e della struttura del gruppo Coniseur, specificando se lo schema riportato nella Relazione conclusiva della visita ispettiva del 22-10-2002 è ancora attuale ed accertando se attraverso attività in qualche modo connesse con quella dell'Associazione Altroconsumo siano, direttamente o indirettamente, ripartiti utili destinati ai rappresentati dell'associazione (svolgendo anche in questo caso un raffronto con eventuali analoghe situazioni riguardanti altre associazioni);

e) ogni altro elemento, anche sopravvenuto, utile per la decisione della controversia.

Con la medesima ordinanza è stato chiesto anche alle associazioni ricorrenti e all'associazione Altroconsumo di fornire ogni elemento in proprio possesso, idoneo a chiarire i sopraindicati punti.

Espletata l'istruttoria, all'odierna udienza la causa è stata trattata in decisione.

2. L'oggetto del presente giudizio è costituito dalla verifica della sussistenza in capo all'associazione Altroconsumo dei requisiti richiesti per l'iscrizione nell'elenco delle associazioni dei consumatori e degli utenti rappresentative a livello nazionale, previsto dall'art. 5 della legge n. 281/98.

Essendo stato impugnato il decreto del 28 novembre 2002, si farà riferimento alle disposizioni della legge n. 281/98, oggi riprodotte nel D. Lgs. n. 206/2005 (Codice del consumo) e , in particolare, nell'art. 137 di tale decreto per quanto concerne l'iscrizione nel predetto elenco.

Il secondo motivo del ricorso in appello, con cui sono contestate le modalità di adesione alla associazione Altroconsumo, è infondato.

Secondo le ricorrenti l'art. 2, comma 4, del D.M. n. 20/1999 richiede una espressa manifestazione della volontà di aderire alle associazioni dei consumatori, mentre per Altroconsumo l'adesione deriva automaticamente dall'obbligatorio abbonamento ad una rivista.

La citata disposizione prevede che "Per iscritti all'associazione [dei consumatori] si intendono coloro che hanno espressamente manifestato la volontà di aderirvi".

La norma richiede quindi che l'iscrizione ad una associazione dei consumatori avvenga sulla base di una effettiva manifestazione di volontà in tal senso, escludendo che l'iscrizione possa derivare in via automatica da altri comportamenti in assenza di una consapevolezza da parte del socio.

L'abbinamento tra l'iscrizione ad una associazione dei consumatori e l'abbonamento ad una rivista non è quindi precluso, a condizione che emerga tale effettiva manifestazione di volontà di aderire all'associazione.

Nel caso di specie, il tagliando d'adesione ad Altroconsumo contiene due indicazioni atte a manifestare in modo chiaro e non equivoco la volontà dell'aspirante socio ad associarsi: «... Sì desidero diventare Socio Altroconsumo ...» e «... Registratemi come Socio Altroconsumo...».

Lo stesso tagliando, nello stabilire le quote per l'abbonamento dei soci alla rivista, indica altresì l'importo effettivamente afferente all'adesione: «questo importo include la quota trimestrale di associazione, pari a € 2,58...».

Come rilevato dal Tar, lo scorporo di tale quota associativa dall'importo globale chiarisce, oltre alla volontà d'aderire all'Associazione, anche la distinzione, ai fini contabili, tra le somme destinate a quest'ultimo scopo e quelle versate per l'abbonamento alla rivista.

Deve quindi ritenersi che l'iscrizione all'associazione Altroconsumo avvenga sulla base di una effettiva manifestazione di volontà e nella piena consapevolezza da parte dei neo soci, a nulla rilevando, ai fini del rispetto dell'art. 2, comma 4, del D.M. n. 20/99, che l'adesione comporti anche il necessario abbonamento ad una rivista a pagamento.



Non costituisce invece oggetto del presente giudizio di appello la questione della modalità di iscrizione derivante dalla campagna associativa attraverso cui Altroconsumo consentiva di regalare l'abbonamento alla rivista e quindi anche l'iscrizione all'associazione.

Tale modalità, già ritenuta inidonea dal Ministero delle attività produttive (v. la relazione conclusiva della vista ispettiva del 22-10-2002), non è stata poi riproposta dall'associazione e non ha costituito oggetto delle censure proposte in sede di appello.

3. E' anche infondato il motivo con viene dedotta la violazione dell'art. 5, comma 2, lett. c), della legge n. 281/98 a causa della carenza del requisito della necessaria presenza dell'associazione in almeno cinque regioni.

La norma prevede che le associazioni dei consumatori abbiano un "numero di iscritti non inferiore allo 0,5 per mille della popolazione nazionale e presenza sul territorio di almeno cinque regioni o province autonome, con un numero di iscritti non inferiore allo 0,2 per mille degli abitanti di ciascuna di esse".

La disposizione richiede in primo luogo una verifica sul numero degli iscritti, per i quali è previsto il doppio *quorum* del numero complessivo di iscritti non inferiore allo 0,5 per mille della popolazione nazionale e, al contempo, non inferiore allo 0,2 per mille degli abitanti di ciascuna regione considerata.

La sussistenza di tale requisito è stata correttamente dichiarata ed accertata poi dal Ministero senza valide contestazioni da parte dei ricorrenti.



Anche volendo riferire il termine "presenza sul territorio di almeno cinque regioni" non solo ad un numero minimo di iscritti per regione, ma alla necessità di una effettiva presenza dell'organizzazione dell'associazione in cinque regioni, si osserva che anche in questo caso il Ministero ha riscontrato l'esistenza di un minimo di organizzazione nelle sedi periferiche, in cui l'associazione Altroconsumo ha propri recapiti telefonici.

Le associazioni ricorrenti non hanno fornito prova che tali recapiti siano meramente fittizi e non realmente operativi.

4.1. Con altra censura viene dedotta l'assenza in capo ad Altroconsumo del requisito del possesso di uno statuto che sancisca un ordinamento a base democratica, previsto dall'art. 5, comma 2, lett. a), della legge n. 281/1998.

Il motivo è fondato nei termini che seguono.

Sia in primo grado che con l'atto di appello le associazioni ricorrenti hanno contestato il requisito della democraticità dell'associazione Altroconsumo sia con riguardo alle modalità di elezione degli organi rappresentativi dell'associazione, sia sotto il profilo della struttura dell'associazione, in base alla quale i soci non avrebbero una effettiva possibilità di partecipare alla vita associativa e di influire sulle decisioni prese dall'associazione (tale ultima questione deve ritenersi proposta anche in primo grado attraverso il richiamo all'impossibilità per i soci di prendere parte alle decisioni dell'associazione, comprese quelle relative al bilancio e alla assenza di un criterio democratico per le nomine degli organi di gestione - v. pag. 6 e 7 del ricorso di primo grado).



Il giudice di primo grado ha ritenuto infondata la censura, rilevando che lo Statuto della controinteressata prevede votazioni ogni cinque anni per il rinnovo delle cariche sociali, cui possono partecipare tutti i soci; che la previsione del voto per corrispondenza non è affatto un modo meno "democratico" di quello assembleare ed anzi serve ad agevolare l'esercizio del relativo diritto da parte di soci sparsi su tutto il territorio nazionale o anche altrove, altrimenti di fatto impossibilitati ad esprimersi in altro modo; che dal verbale della visita ispettiva ministeriale in data 12 marzo 2002, risulta che Altroconsumo ha regolarmente proceduto alle elezioni per il rinnovo delle cariche sociali del 1997 e che la relativa documentazione è debitamente conservata, a disposizione dell'Autorità tutoria.

L'associazione Altroconsumo ha evidenziato che non è prevista alcuna definizione di "ordinamento a base democratica" e ha richiamato i lavori preparatori relativi all'art. 39 della Costituzione, in cui per ordinamento interno democratico dei sindacati veniva inteso un ordinamento fondato sulla libera scelta e sulla elezione diretta e segreta di tutti i dirigenti, nonché sull'approvazione da parte dei soci delle deliberazioni e del bilancio.

In risposta alla istruttoria disposta da questa Sezione con la citata ordinanza n. 3087/05, il Ministero delle attività produttive ha premesso di esercitare il controllo sulla sussistenza del requisito della democraticità dell'ordinamento delle associazioni dei consumatori sulle norme statutarie in astratto considerate, senza una effettiva vigilanza sulla concreta applicazione di tali norme.

Sempre secondo il Ministero, in ipotesi di applicazione antidemocratica delle norme dello statuto (ad. esempio, mancata convocazione delle elezioni o svolgimento antidemocratico delle stesse) dovrebbero essere i singoli soci ad avere l'onere di reagire con gli strumenti consentiti dall'ordinamento al fine della tutela dei propri diritti di associati.

4.2. Al riguardo, si osserva che il citato art. 5, comma 2, lett. a), della legge n. 281/98, oggi art. 137 del D. Lgs. n. 206/05, prevede, al fine dell'iscrizione nell'elenco delle associazioni dei consumatori, una verifica da parte del Ministero del possesso di alcuni requisiti tra cui quello consistente nell'avere "uno statuto che sancisca un ordinamento a base democratica".

E' quindi vero che il controllo ministeriale deve essere effettuato essenzialmente sullo statuto, ma tale controllo non può tradursi in una verifica meramente formale che prescindendo totalmente dalle modalità applicative dello statuto stesso; tali modalità dovranno essere tenute presenti proprio al fine di verificare se le norme statutarie sanciscano un ordinamento democratico.

E' anche vero che la verifica del requisito della democraticità può risultare non particolarmente agevole a causa dell'assenza di definizioni normative, ma ciò non conduce certo ad escludere tale verifica, che è espressamente richiesta dal legislatore.

Del resto, la stessa associazione Altroconsumo ha indicato alcuni elementi minimali necessari per il riconoscimento della democraticità dell'ordinamento interno: la previsione di libere elezioni e la partecipazione

dei soci al alcuni momenti della vita associativa (approvazione delle deliberazioni e del bilancio).

Ed in effetti, il legislatore, nel richiedere l'esistenza di uno statuto che sancisca un ordinamento a base democratica, ha inteso proprio stabilire, quale requisito necessario per l'iscrizione delle associazione dei consumatori nel relativo elenco, che vi sia una effettiva possibilità per i soci di partecipare alle decisioni sulle attività svolte dall'associazione a difesa dei consumatori, di valutare l'operato degli organi di gestione e poterli quindi sostituire in sede di rinnovo delle cariche sociali, di presentarsi alle elezioni associative proponendo linee alternative alle modalità di difesa dei consumatori perseguite dagli organi in scadenza.

Ove lo statuto di un associazione dei consumatori impedisse, o rendesse estremamente difficili, tali minimali possibilità per i soci di partecipare alle principali decisioni dell'associazione e di incidere sulla nomina o elezione degli organi cui spetta la gestione dell'associazione, vi sarebbe un evidente deficit di democraticità con il venir meno del descritto requisito richiesto per la contestata iscrizione.

4.3. Con riferimento allo statuto di Altroconsumo anche la verifica in astratto, ritenuta l'unica possibile dal Ministero, conduce a rilevare quel deficit democratico illustrato in precedenza.

Infatti, tale Statuto prevede quali organi dell'associazione l'Assemblea dei soci (che in realtà non si riunisce mai, essendo prevista l'elezione per corrispondenza del Consiglio), il Presidente, il Consiglio e il Comitato di direzione.

I poteri di gestione dell'associazione sono in massima parte concentrati nel Comitato di direzione, che è l'organo esecutivo, cui compete la nomina di persone incaricate di assumere funzioni o svolgere attività, la nomina del Direttore e del tesoriere, l'istituzione di uffici servizi, gruppi di lavoro ed organismi interni (art. 9 Statuto).

Anche la riforma dello Statuto è nella sostanza rimessa alla volontà del Comitato di direzione (art. 10), potendo essere promossa solo su richiesta maggioritaria del Comitato, o in alternativa del 30 % dei soci (alternativa difficilmente praticabile vista l'assenza di una reale assemblea societaria e di modalità idonee a consentire la proposizione di tale richiesta per corrispondenza).

Anche la norma di chiusura che riserva al Comitato tutte le attribuzioni non riservate al Consiglio risulta potenziare soprattutto il ruolo del Comitato, visto che lo Statuto non fissa le competenze del Consiglio in modo specifico, limitandosi ad affermare il ruolo di massimo organo di rappresentanza e controllo dell'associazione (art. 6).

E' quindi evidente come il vero centro decisionale dell'associazione Altroconsumo sia costituito dal Comitato di direzione e tale scelta rientra ovviamente negli ampi spazi consentiti all'autonomia di un'associazione di consumatori.

Tuttavia, la composizione del Comitato di direzione è tale da non costituire una espressione, anche indiretta, della volontà dei soci, in quanto è formato solo per tre componenti su sette da soggetti eletti dal Consiglio, a sua volta eletto dai soci; i restanti membri sono nominati da Euroconsumer

(tre) e da Edizioni Altroconsumo (uno), soggetti distinti dall'associazione Altroconsumo.

Pertanto, la maggioranza del principale organo dell'associazione Altroconsumo non è espressione dei soci e quindi non è eletta su base democratica, ma è nominata da soggetti terzi che assumono così il reale controllo dell'associazione ed hanno gli strumenti per impedire anche modifiche statutarie idonee a ripristinare un ordinamento a base democratica (vedi il già descritto potere del Comitato in relazione alla modifica dello Statuto).

Nella relazione pervenuta il 27-10-2005 il Ministero delle attività produttive ha evidenziato che il Presidente di Altroconsumo ha dichiarato che Euroconsumer non ha mai provveduto a nominare formalmente i tre componenti del Comitato di direzione, che è stato così composto quanto meno in maggioranza da membri eletti dal Consiglio, espressione dell'assemblea dei soci.

La circostanza non può assumere rilievo proprio sulla base delle considerazioni espresse dallo stesso Ministero, secondo cui la verifica sulla democraticità dell'ordinamento dell'associazione si impone in primo luogo in astratto a prescindere dalla concreta applicazione delle norme statutarie.

La concreta mancata nomina dei componenti non eletti del Comitato non incide sul giudizio di non democraticità della struttura dell'associazione, tenuto conto che in qualsiasi momento tale nomina può intervenire, magari anche solo in presenza di un reale tentativo dei soci di intervenire nella vita associativa e nelle scelte strategiche dell'associazione.

4.4. All'elemento appena descritto, che attiene alla struttura dell'associazione e alle norme statutarie, si aggiunge anche un ulteriore profilo dedotto con lo stesso motivo del ricorso e relativo alle modalità di elezione del Consiglio.

Lo Statuto di Altroconsumo prevede che all'assemblea dei soci spetti ogni cinque anni l'elezione del Consiglio; che la convocazione dell'assemblea deve essere comunicata ai soci per lettera o a mezzo delle pubblicazioni periodiche dell'associazione, che le candidature devono avvenire a mezzo di liste chiuse composte da 21 soci; che la votazione si svolge per posta, utilizzando le schede distribuite dall'associazione per lettera o attraverso le pubblicazioni periodiche dell'associazione; che raccolte le schede in una cassa sigillata, all'esito dello scrutinio viene indicata la lista di candidati più votata (art. 8 Statuto).

Come rilevato dal Tar, la previsione del voto per corrispondenza non è di per sé un modo meno "democratico" di quello assembleare ed anzi serve ad agevolare l'esercizio del relativo diritto da parte di soci sparsi su tutto il territorio nazionale.

Tuttavia, tale valutazione in astratto favorevole al voto per corrispondenza deve in concreto trovare conferma attraverso modalità di svolgimento delle elezioni tali da garantire il rispetto del principio democratico.

E' questo uno dei casi in cui la astratta previsione statutaria deve essere valutata anche alla luce delle concrete modalità attuative e tale verifica si impone proprio perché lo Statuto si limita a prevedere il voto per

corrispondenza senza dettare ulteriori prescrizioni al fine di garantire l'effettiva democraticità del metodo prescelto.

L'assenza di tali ulteriori prescrizioni ha consentito in concreto che il voto per corrispondenza si svolgesse con le seguenti modalità: presentazione di lista bloccata di 21 soci comunicata agli iscritti tramite tagliando inserito nella rivista Altroconsumo; possibilità di sbarrare sulla scheda la casella "approvo / non approvo" senza alcun voto di preferenza; invio della scheda in busta chiusa all'associazione Altroconsumo.

Tali modalità non consentono di sapere se effettivamente il voto provenga da un socio, potendo qualunque soggetto essere venuto in possesso della scheda ed averla inviata; non consentono di escludere che possano circolare un numero di schede maggiore rispetto al numero effettivo dei soci, non essendovi alcun tipo di controllo per numerare le schede con sistemi che garantiscano comunque la segretezza del voto (senza la necessità di ricorrere al sistema di voto per corrispondenza utilizzato dalla SIAE e richiamato dai ricorrenti, basterebbe prevedere una doppia busta la prima idonea ad identificare il socio e la seconda chiusa da inserire nella apposita cassa sigillata).

Inoltre, la stessa sola possibilità di approvare o meno la lista consente l'elezione del Consiglio anche in presenza di rilevanti manifestazioni di dissenso ("non approvo").

Anche la mancata possibilità di indicare un voto di preferenza non è rispondente ad un sistema democratico, in cui normalmente l'elettore esercita il proprio diritto di scegliere i propri rappresentanti, indicando il/i

nominativo/i per cui intende esprimere la propria preferenza all'interno della lista prescelta.

La stessa possibilità di presentare liste alternative è resa più complicata dalla necessaria presentazione di una lista di 21 soci e dalla difficoltà nell'accedere ad un elenco pubblico dei soci (peraltro, requisito per l'iscrizione delle associazioni dei consumatori nel relativo elenco è anche l'obbligatoria tenuta di un unico elenco dei soci, imposto dall'art. 5, comma 2, lett. b) della legge n. 281/98 e che deve essere annualmente aggiornato con l'indicazione delle quote versate e conservato per cinque anni e messo a disposizione dell'autorità ministeriale, come previsto dall'art. 2, comma 3, del D.M. n. 20/99).

I descritti elementi conducono a ritenere che il sistema elettorale individuato dallo Statuto non sia rispondente ad un ordinamento su base democratica, tenuto conto sia dell'assenza nello Statuto di garanzie idonee a rendere meno vulnerabile il voto per corrispondenza, sia delle concrete modalità con cui sono state effettuate le votazioni, che confermano tali carenze.

4.5. In definitiva, deve ritenersi che la struttura dell'associazione Altroconsumo, caratterizzata dalla concentrazione dei poteri di gestione in un organo (Comitato di Direzione), la cui maggioranza non viene eletta e il sistema per l'elezione del Consiglio costituiscono elementi tali da condurre ad un giudizio negativo circa il requisito del possesso di uno Statuto che sancisca un ordinamento a base democratica, previsto dall'art. 5, comma 2, lett. a), della legge n. 281/98, oggi art. 137 del D. Lgs. n. 206/2005.

L'assenza del requisito rende illegittima l'impugnata iscrizione di Altroconsumo negli elenchi delle associazioni dei consumatori previsti dalla medesima norma.

5.1. E' in parte fondata anche l'ulteriore censura con cui i ricorrenti deducono la violazione dell'art. 5, comma 2, lett. f) e comma 3, della legge n. 281/98, per la non consentita presenza del Presidente dell'associazione Altroconsumo nei consigli di amministrazione di società di capitali.

La citata lett. f) impone che i rappresentanti legali dell'associazione non rivestano la qualifica di imprenditori o di amministratori di imprese di produzione e servizi in qualsiasi forma costituite, per gli stessi settori in cui opera l'associazione; mentre il successivo comma stabilisce che "alle associazioni dei consumatori e degli utenti è preclusa ogni attività di promozione o pubblicità commerciale avente per oggetto beni o servizi prodotti da terzi ed ogni connessione di interessi con imprese di produzione o di distribuzione".

Innanzitutto, la censura deve essere esaminata solo con riferimento alla lett. f) del comma 2, in quanto il terzo comma dell'art. 5 della legge n. 281/98, pur essendo citato nel titolo del motivo di appello, non è stato in alcun modo richiamato nello svolgimento della censura.

Non è in contestazione il fatto che il legale rappresentante dell'associazione Altroconsumo, Avv. Paolo Martinello, sia anche Presidente del consiglio di amministrazione di Altroconsumo edizioni s.r.l. (la società che pubblica e gestisce la rivista Altroconsumo), Presidente del consiglio di amministrazione di Altroconsumo edizioni finanziarie s.r.l. (società che gestisce la rivista finanziaria Soldi Sette), nonché membro del

consiglio di amministrazione di Altroconsumo immobili s.r.l. (società che gestisce alcuni immobili) e di Euroconsumers S.A. (già Conseur S.A., società anonima di diritto lussemburghese, che gestisce alcune partecipazioni societarie ed ha lo scopo di difendere i consumatori).

Tutte queste società sono legati da rapporti di gruppo: Euroconsumers detiene il 70 % di Altroconsumo edizioni s.r.l., che a sua volta deteneva una quota di Euroconsumers, poi ceduta e detiene la totalità delle quote di Altroconsumo immobili s.r.l. e di Altroconsumo edizioni finanziarie s.r.l..

Le quote di Conseur sono detenute da altre associazioni e da una persona fisica; mentre l'associazione Altroconsumo ha il 30 % di Editoriale Altroconsumo s.r.l..

Dal 2003 l'Avv. Martinello è membro del consiglio di amministrazione anche di ESTCF S.A. e di Deco Proteste Lda, entrambi facenti parte del gruppo Conseur.

Secondo il Tar, la ratio delle due norme è quella di escludere in radice ogni forma di cointeressenza delle associazioni consumeristiche con imprese terze (che siano effettivamente tali, ossia del tutto estranee agli scopi istituzionali delle associazioni); non sussiste, invece, alcun divieto per tutti i rapporti commerciali ed organizzativi, che siano strumentali all'attività di tutela di consumatori ed utenti, non contrastino con tali scopi e non generino evidenti conflitti di interessi.

Il giudice di primo grado, inoltre, ha evidenziato che l'associazione Altroconsumo non ha alcun controllo della Società editoriale e l'adopera solo per la stampa e la distribuzione della sua rivista; quanto, poi, alla

circostanza della presenza di suoi amministratori presso la Conseur s.a., non sarebbe stata fornita alcuna prova dell'attualità del conflitto di interessi tra essa e tale Società, che, peraltro, svolgerebbe funzioni perfettamente coerenti con gli scopi dell' Associazione Altroconsumo.

Secondo il Ministero delle attività produttive la presenza dell'Avv. Martinello nei consigli di amministrazione delle società editoriali va considerata strumentale al perseguimento degli scopi dell'associazione Altroconsumo; la presenza del medesimo soggetto nel CdA di Altroconsumo Immobili s.r.l. non pone alcun problema di conflitto di interessi, gestendo la società solo gli immobili di proprietà di Altroconsumo edizioni s.r.l.; mentre la presenza nel CdA di Conseur (Euroconsumers) non determinerebbe anche alcuna incompatibilità attesi i medesimi scopi di tutela dei consumatori perseguiti da quest'ultima.

Le associazioni ricorrenti replicano, evidenziando che è comunque preclusa la presenza del legale rappresentante dell'associazione Altroconsumo nei consigli di amministrazione di società di capitali, che erogano servizi ai consumatori ed operano quindi nello stesso settore dell'associazione; vengono anche sottolineati i rischi di una tale commistione di interessi, richiamando gli atti da cui emergono rilevanti prestiti e donazioni di denaro da parte dell'associazione Altroconsumo ad altre associazioni di consumatori estere, tra cui una associazione brasiliana che ha lo stesso nome della Deco Proteste Lda, nel cui consiglio di amministrazione siede lo stesso Avv. Martinello.

Il Collegio rileva che tale ultima questione è estranea all'oggetto del giudizio e non deve quindi formare oggetto di valutazione.

5.2. Con riguardo al requisito, previsto dalla citata lett. f) dell'art. 5 della legge n. 281/98, si ritiene che la presenza dell'Avv. Martinello quanto meno nei consigli di amministrazione di Conseur S.A. (Euroconsumers), di Altroconsumo Edizioni s.r.l. e di Altroconsumo Edizioni finanziarie s.r.l. si pone in contrasto con il divieto sancito dalla disposizione in esame.

Infatti, nessuna di dette società può essere considerata meramente strumentale all'attività dell'associazione dei consumatori Altroconsumo.

Per quanto concerne le due società editoriali la strumentalità vi sarebbe stata se fossero state costituite e partecipate, interamente o in via maggioritaria, dall'associazione Altroconsumo, che invece riveste il ruolo di socio di minoranza in una sola di queste.

Il Consiglio di Stato ha già esaminato in modo approfondito il rapporto intercorrente tra l'associazione Altroconsumo e Altroconsumo edizioni s.r.l., quando ha ritenuto che alla prima non spettano i contributi previsti dall'art. 6 della legge n. 281/1998 per le attività editoriali svolte dalle associazioni consumeristiche (Cons. Stato, IV, n. 2555/2004).

Con tale decisione è stato evidenziato che "può ammettersi che una associazione consumeristica (priva di scopo di lucro in base alla legge n. 281\1998), si avvalga per la pubblicazione a stampa, di un'impresa (quale ne sia la forma giuridica), purché si possa riscontrare che è la prima a svolgere attività editoriale e che la seconda è un mero strumento realizzativo dell'attività editoriale in questione. Ciò presuppone che la prima abbia la effettiva direzione e sia responsabile della linea editoriale della seconda. Nel caso di specie così non è, perché il Comitato Altroconsumo non controlla in via immediata e diretta la s.r.l. Editoriale Altroconsumo, essendo irrilevante

che il proprio presidente faccia parte del consiglio di amministrazione di Conseur s.a., ovvero che esistano accordi negoziali costitutivi di vincoli di scopo e di cooperazione fra la s.r.l. Editoriale, il Comitato consumatori e la Conseur s.a., nonché che le azioni di quest'ultima siano gestite da una fondazione composta da rappresentanti delle associazioni nazionali di consumatori che collaborano in seno alla società.”

Tali considerazioni conducono a considerare Altroconsumo Edizioni s.r.l. come un soggetto terzo rispetto alla associazione e, in quanto soggetto terzo, la società editoriale viene ad essere una impresa di produzione, che opera nello stesso settore dell'associazione: l'offerta di servizi per i consumatori attraverso l'abbonamento alla rivista gestita con scopo di lucro dalla società.

Il termine “stessi settori”, richiamato dalla lett. f) del comma dell'art. 5 della legge n. 281/98, va infatti riferito sia al settore dei servizi ai consumatori, sia a specifici settori di mercato in cui operano le associazioni dei consumatori.

Il divieto contenuto nella norma mira quindi a impedire una commistione di amministratori tra le associazioni dei consumatori e imprese aventi scopo di lucro, che operano in specifici settori che possono venire a contatto con i consumatori, o svolgono la loro attività fornendo servizi agli stessi consumatori con scopo di lucro, come avviene per la società editoriale.

Ciò che è precluso non è quindi un accordo tra associazione e società editoriale, ma la evidenziata commistione tra amministratori.

Del resto, sotto il profilo dell'interesse dell'associazione e dei consumatori da questa rappresentati sarebbe stato più ragionevole la costituzione di una società controllata dall'associazione, che avrebbe così incassato i rilevanti utili prodotti dalla rivista, potendoli destinare ad attività a vantaggio dei propri soci e dei consumatori in generale.

La scelta diversa non viola alcuna disposizione, ma richiede un maggior rigore nel valutare le incompatibilità con la conseguenza dell'impossibilità di una commistione di amministratori.

In presenza di un divieto imposto a livello legislativo, a nulla rileva il fatto che sia lo stesso statuto dell'associazione Altroconsumo a prevedere la presenza del Presidente e del Vice Presidente dell'associazione all'interno degli organi societari della società editoriale (art. 7).

Le medesime considerazioni valgono ovviamente anche per Altroconsumo edizioni finanziarie s.r.l., che è controllata da Altroconsumo edizioni s.r.l.

5.3. Il ragionamento svolto non è contraddetto dal fatto che gli utili delle società editoriali finiscano comunque nelle casse di Conseur S.A. (oggi Euroconsumers S.A.), che persegue anche lo scopo di tutela dei consumatori.

Infatti, anche tale società ricade nella nozione di "impresa di produzione e servizi in qualsiasi forma costituita, per gli stessi settori in cui opera l'associazione", per la quale scatta l'incompatibilità tra gli organi di amministrazione.

Conseur S.A. non può essere definita una associazione di consumatori, ma è una società che opera nel settore del consumo, che

produce utili e soprattutto che può ripartire tali utili tra gli azionisti (tra cui figura anche una persona fisica oltre ad altri enti), come previsto dall'art. 18 del suo Statuto.

Tale possibilità di ripartizione degli utili tra i soci determina che anche Euroconsumers sia una impresa di servizi che opera nello stesso settore dell'associazione e a cui si applica il divieto di compresenza degli amministratori, previsto dal citato art. 5.

Del resto, il legislatore ha voluto fare riferimento a imprese "in qualsiasi forma costituite" proprio per evitare che il divieto potesse essere aggirato tramite la costituzione di soggetti, che comunque nella sostanza hanno la possibilità di operare come vere e proprie imprese come avviene per Conseur.

In definitiva, la presenza del legale rappresentante dell'associazione Altroconsumo nei consiglio di amministrazione delle due società editoriali e di Conseur (Euroconsumers) costituisce una violazione dell'art. 5, comma 2, lett. f) della legge n. 281/98 (oggi art. 137 del D. Lgs. n. 206/2005), che preclude l'iscrizione dell'associazione nell'elenco delle associazioni dei consumatori.



Non viene presa in considerazione la presenza dello stesso legale rappresentante di Altroconsumo nel CdA di ESTCF S.A. e di Deco Proteste Lda, in quanto successiva all'impugnato decreto e non rilevante quindi ai fini del presente giudizio.

6. In conclusione, ciascun singolo elemento autonomamente considerato conduce a ritenere che l'associazione Altroconsumo non avesse

alla data di adozione dell'impugnato provvedimento i requisiti necessari per l'iscrizione nell'elenco delle associazioni dei consumatori.

Tali singoli elementi sono peraltro confermati dalla sommatoria di più cause ostative all'iscrizione, che considerate unitariamente rafforzano tale conclusione.

Deve quindi essere annullato il decreto del 28 novembre 2002, nella parte in cui il Ministero delle attività produttive ha incluso Altroconsumo nell'elenco delle associazioni dei consumatori.

Il Ministero dovrà quindi verificare sulla base dei principi contenuti nella presente decisione se l'assenza dei requisiti richiesti per l'iscrizione permane in capo all'associazione Altroconsumo, che risulta attualmente iscritta nel predetto elenco sulla base di successivi provvedimenti (V. Decr. Dirett. 2-12-2005).

Deve però essere precisato che i principi contenuti nella presente sentenza comportano la necessità di un controllo più approfondito e non limitato ad una verifica in astratto compiuta sui soli Statuti delle associazioni, come finora fatto dal Ministero; tale controllo, per evidenti esigenze di parità di trattamento, non potrà che essere esteso a tutte le associazioni di consumatori.

In presenza di una tendenza alla personalizzazione di tali associazioni, emersa anche nel presente giudizio, andrà quindi verificato se effettivamente le norme statuarie e la concreta applicazione delle stesse consentano uno svolgimento democratico della vita associativa e non impediscano, o rendano estremamente difficile, ai singoli soci di proporre

linee alternative rispetto alle attuali gestioni da sottoporre democraticamente agli iscritti in sede di elezioni.

Fermo restando l'annullamento del decreto del 28-11-2002, con tutte le conseguenze anche in relazione ad eventuali benefici economici percepiti, è auspicabile che il Ministero applichi i principi contenuti nella presente decisione nell'esercizio delle proprie competenze in ordine all'iscrizione delle associazioni dei consumatori nell'apposito elenco previsto dalla legge.

In conclusione, l'appello deve essere accolto con conseguente annullamento dell'atto impugnato, in riforma della sentenza di primo grado.

Ricorrono giusti motivi per compensare integralmente tra le parti le spese di giudizio.

**P. Q. M.**

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Sesta, accoglie il ricorso in appello indicato in epigrafe e per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, annulla il provvedimento impugnato.

Compensa tra le parti le spese del giudizio.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, il 22-11-2005 dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale - Sez.VI -, riunito in Camera di Consiglio, con l'intervento dei Signori:

Mario Egidio Schinaia

Presidente

Sabino Luce

Consigliere

Giuseppe Romeo

Consigliere

Lanfranco Balucani

Consigliere

Roberto Chieppa

Consigliere Est.

Presidente

Consigliere

Segretario

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

il. 15.2.2006  
(Art. 55, L.27/4/1982, n.186)

Il Direttore della Sezione

*Mani Roberto Chieppa*

CONSIGLIO DI STATO

In Sede Giurisdizionale (Sezione Sesta)

Addi 15.2.2006 copia conforme alla presente è stata trasmessa  
al Ministero Attività Produttive

a norma dell'art. 87 del Regolamento di Procedura 17 agosto 1907 n.642

Il Direttore della Segreteria

*Democrazia Reo*