

## **Circolare PolieCo sull'*inquadramento giuridico privatistico dei consorzi di gestione dei rifiuti***

Roma, 3 maggio 2016

L'*inquadramento giuridico privatistico* dei consorzi di gestione dei rifiuti come dal legislatore introdotti nell'ordinamento giuridico italiano con il d. lgs. n. n. 22/97 e poi confermati con il d. lgs. n. 152/2006 – anche contro “aspettative” di consorzi stessi che, a partire dallo stesso PolieCo, in più occasioni si erano politicamente mossi affinché, *per il futuro*, fosse riconosciuto il profilo pubblicistico - ha trovato la sua autorevole conferma nella ricostruzione fattane in tre sentenze del Consiglio di Stato [(Sezione Sesta) in sede giurisdizionale, la numero 4475/15, la numero 4476/15 e la numero 4477/15] pronunciate su ricorsi *contro* il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ed anche il Ministero dello sviluppo economico [*per la riforma* della sentenza del T.A.R. Lazio - Roma, Sezione II-Bis, n. 10262/2014, concernente l'approvazione dello schema-tipo di statuto appunto di consorzi nazionali per la gestione dei rifiuti di cui al decreto del 26 aprile 2013 (pubblicato sulla G.U. n. 176 del 29 luglio 2013)]. La ricostruzione fatta dal Consiglio di Stato con le tre richiamate sentenze [e nella fattispecie dettata per altri consorzi di gestione dei rifiuti inseriti nell'architettura del d. lgs. 152/2006] ovviamente vale specularmente in linea di diritto anche per il PolieCo [essendo questo, parimenti agli altri consorzi, inserito nell'architettura disegnata dal legislatore per i consorzi di gestione dei rifiuti attraverso il d. lgs. 152/2006].

Ancora nelle sentenze sopra menzionate il Consiglio di Stato richiama in primo luogo l'attenzione sulla *personalità giuridica di diritto privato* consortile e – pur essendo il diretto riferimento all'articolo 223, d.lgs. n. 152 del 2006 - quanto in narrativa nelle dette tre sentenze è utilizzabile anche per la norma “gemella” appunto dettata per il PolieCo e rappresentata dall'art. 234 d.lgs. n. 152 del 2006 dove [sostanzialmente con le stesse parole usate all'articolo 223, ma in questo caso per il PolieCo] al terzo comma, si prevede testualmente che «*il consorzio di cui al comma 1, già riconosciuto dalla previgente normativa, ha personalità giuridica di diritto*

---

**Sede Legale**

Piazza di S. Chiara, 49 – 00186 Roma  
P.IVA e Cod. Fiscale 05119661006

**Sede Operativa– Presidenza**

Piazza di S. Chiara, 49 – 00186, Roma  
Tel 06.6896368  
Fax 06. 68809427

**Sportello di Servizi**

Tel 06.6896368  
Fax 06.68809427  
indirizzo e-mail: [info@polieco.it](mailto:info@polieco.it)  
sito internet: [www.polieco.it](http://www.polieco.it)

*privato senza fine di lucro e adegua il proprio statuto in conformità allo schema tipo approvato dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministero dello sviluppo economico (...), e ai principi contenuti nel presente decreto e, in particolare, a quelli di trasparenza, efficienza, efficacia, economicità, nonché di libera concorrenza nelle attività di settore».* Infatti, l'espressa qualificazione dei consorzi di gestione dei rifiuti [e quindi anche il PolieCo] di cui al d.lgs. n. 152 del 2006 come soggetti muniti di personalità giuridica di diritto privato - e la coesistenza, nello stesso settore di gestione dei rifiuti, di possibili [perché legislativamente previsti] operatori privati gestori di sistemi autonomi, con conseguente apertura a un sistema tendenzialmente concorrenziale (tra consorzio unico nazionale ed operatori autonomi) - implicano l'assoggettamento dei consorzi in esame alla disciplina propriamente privatistica propria dei consorzi volontari, improntata ai principi di autonomia statutaria (a sua volta esplicitazione del principio di autonomia contrattuale *ex art.* 1322 cod. civ.), organizzativa e gestionale.

Ha così ritenuto, sempre nelle dette tre sentenze, il Consiglio di Stato 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 dell'Ambiente, anche 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 strettamente necessari al perseguimento degli interessi generali predeterminati dalla legge, al cui perseguimento è tesa l'attività dei soggetti consorziali in questione. Per il Consiglio di Stato quindi i consorzi di gestione dei rifiuti [e consequenzialmente anche il PolieCo] sono soggetti muniti di personalità giuridica di diritto privato<sup>1</sup> (personalità giuridica che è, eccezionalmente, loro attribuita dalla stessa norma di legge,

---

<sup>1</sup> Peraltro e solo per sottolineare una linea di continuità tra i mentovati d. lgs n. 22/97 ed il d. lgs. n. 152/2006 succedutisi nella materia ambientale in tema di consorzi di gestione dei rifiuti, di utilità può essere anche il decontestualizzato rinvio alla sentenza del TAR Bologna (sez. II), 16 ottobre 2002, n. 1516 che testualmente così si esprime: “*Non risulta poi che in concreto il Consorzio [di gestione di rifiuti] sia concessionario di pubblici servizi, così da rientrare sotto tale profilo fra le “autorità pubbliche” [vale a dirsi, tutte le amministrazioni pubbliche statali, regionali,*

sebbene rivestano forma consortile pura), aperti a un sistema tendenzialmente concorrenziale, a cui non sono neppure applicabili i principi in tema di consorzi obbligatori né il regime di vigilanza governativa di cui all'art. 2619 cod. civ.

I pronunciamenti del Consiglio di Stato alle nostre cure sono stati poi richiamati nella recentissima indagine dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato chiusasi il 21 gennaio 2016. Limitandoci alle questioni alle nostre cure, il paragrafo 621 [tra l'altro e con riferimento diretto al *CONAI* (e quindi con riferimento indiretto agli altri consorzi di gestione dei rifiuti come unitariamente disegnati dal d. lgs. n. 152/2006)] recita letteralmente: “[...] non essendo [...] un soggetto incaricato di servizio pubblico che svolge un ruolo super partes, ma un soggetto di diritto privato [...](così poi da trarne le dovute conseguenze)”. A supporto della sua tesi espressa, l'Autorità stessa fa appunto riferimento alle “nostre” tre sentenze qui in parola. In tale occasione, come abbiamo sopra veduto e come l'Autorità richiama, il Consiglio di Stato nel censurare contro il MATTM il decreto, aveva ritenuto che i consorzi di gestione dei rifiuti fossero soggetti muniti di personalità giuridica di diritto privato. L'Autorità peraltro sempre nello stesso paragrafo rammenta, e vale la pena di rammentarlo anche qui, come un'iniziativa analoga a quella del MATTM fosse stata intrapresa dal Legislatore nella prima bozza del Collegato ambientale alla *Legge di Stabilità* 2015, che con l'art. 13-bis proponeva una modifica agli artt. 223 e 224 del TUA nel senso di arrivare a qualificare CONAI e i consorzi di filiera come soggetti senza scopo di lucro e incaricati di pubblico servizio [nel senso che i consorzi di gestione dei rifiuti non essendo incaricati di pubblico servizio avrebbero potuto diventarlo per volontà del legislatore]. Com'è noto, e come è sottolineato dall'Autorità, tale disposizione è stata, tuttavia, stralciata dal testo nel corso dell'esame al Senato [e quindi *i consorzi di gestione dei rifiuti, nell'ordinamento giuridico italiano, continuano a non essere incaricati di pubblico servizio*]<sup>2</sup>.

---

locali, le aziende autonome, gli enti pubblici e i concessionari di pubblici servizi, con l'eccezione degli organi che esercitano competenze giurisdizionali o legislative, come] *definite dalla lettera b), dell'art. 2 del d. lgs. n. 39/1997* [riguardante l'accesso alle informazioni in materia di ambiente]; *né l'attività demandata ai consorzi* [di gestione dei rifiuti] *dal d. lgs. n. 22/97 può considerarsi servizio pubblico* [...].”

<sup>2</sup> Si voglia a questo proposito gradire il diretto rinvio alla IC49 dell'Autorità, in stralcio essenziale per ciò che qui interessa.

**Sede Legale**

Piazza di S. Chiara, 49 – 00186 Roma  
P.IVA e Cod. Fiscale 05119661006

**Sede Operativa– Presidenza**

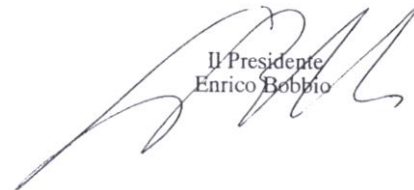
Piazza di S. Chiara, 49 – 00186, Roma  
Tel 06.6896368  
Fax 06. 68809427

**Sportello di Servizi**

Tel 06.6896368  
Fax 06.68809427  
indirizzo e-mail: [info@polieco.it](mailto:info@polieco.it)  
sito internet: [www.polieco.it](http://www.polieco.it)

Nella fattispecie, dalla natura privatistica dei consorzi e dalle considerazioni sopra esposte, il Consiglio di Stato e l’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ricavano come effettivamente ciascun consorzio di gestione dei rifiuti sia costituito affinché sia reso possibile nell’ordinamento giuridico italiano un **adempimento collettivo degli obblighi ambientali che ricadono singolarmente sui soggetti “imprenditoriamente” coinvolti nell’esercizio di attività** che, nell’esempio del PoleCo, abbiano a che fare con i beni a base di polietilene ed i rifiuti che si generano. Ed in effetti anche il PolieCo può essere visto come un consorzio, cioè un’associazione economica tra imprese di settore, costituita ed operante in primis per realizzare interessi economici ed egoistici delle parti, ovvero, uno strumento di collaborazione fra imprese autonome per massimizzare i propri rispettivi risultati in materia di politiche ambientali, sia attraverso la regolamentazione e la disciplina delle rispettive attività, sia alternativamente ed eventualmente, tramite lo svolgimento di fasi delle rispettive imprese.

Ringraziando per l’attenzione restiamo a disposizione per ulteriori chiarimenti.

  
Il Presidente  
Enrico Bobbio

**Sede Legale**

Piazza di S. Chiara, 49 – 00186 Roma  
P.IVA e Cod. Fiscale 05119661006

**Sede Operativa– Presidenza**

Piazza di S. Chiara, 49 – 00186, Roma  
Tel 06.6896368  
Fax 06. 68809427

**Sportello di Servizi**

Tel 06.6896368  
Fax 06.68809427  
indirizzo e-mail: [info@polieco.it](mailto:info@polieco.it)  
sito internet: [www.polieco.it](http://www.polieco.it)