

ENCICLOPEDIA  
DEGLI  
**ENTI LOCALI**  
Direttore  
VITTORIO ITALIA

ENCICLOPEDIA  
DEGLI  
**ENTI LOCALI**  
Direttore  
VITTORIO ITALIA

**AMBIENTE  
INQUINAMENTO  
RESPONSABILITÀ**

**AMBIENTE  
INQUINAMENTO  
RESPONSABILITÀ**

ISBN 88-14-14937-2  
  
9 788814 149375



GIUFFRÈ EDITORE

M. Bassani - G. Bottino - M. Della Torre  
R. Deplero - G. Ruggeri - A. Zucchetti

**Segretaria di Redazione**  
Emanuela Fanni

*Volurni già pubblicati:*

1. Urbanistica - Edilizia - Espropriazione
2. Atti - Procedimenti - Documentazione
3. Appalti - Contratti - Convenzioni

**ENCICLOPEDIA  
DEGLI  
ENTI LOCALI**

Direttore  
VITTORIO ITALIA

# **AMBIENTE INQUINAMENTO RESPONSABILITÀ**



GIUFFRÈ EDITORE

## GLI AUTORI

ROBERTA ASCIQUERLO, Avvocato in Venezia. Responsabile segreteria didattica Master Ambiente.  
 SANDRA AVRONIZZI, Avvocato in Modena e Cultore della materia di Diritto Amministrativo nell'Università di Milano.  
 MAURO BASSANI, Professore a contratto nell'Università statale ed Avvocato in Milano.  
 CHIARA BRANDELLI, Avvocato in Milano.  
 MAURO BERENSONI, Funzionario della Regione Lombardia.  
 ALESSANDRO BERGAMI, Cultore della materia di Diritto nell'Università di Pisa.  
 ANTONIO BOZZI, Avvocato in Firenze. Assegnista di ricerca in diritto costituzionale presso l'UTU - Università telematica internazionale Uninetuno.  
 GABRIELE BOTTINO, Ricercatore di Diritto Amministrativo presso l'Università statale di Milano.  
 PAOLA BRAMBILLA, Avvocato in Bergamo.  
 LEONARDO BUTTI, Avvocato in Verona.  
 ALESSANDRO CAMARDA, Dottore in Giurisprudenza e Master in Diritto dell'Ambiente - Funzionario di Regione Lombardia.  
 FRANCESCO CAMILLIETTI, Ricercatore di Istituzioni di Diritto privato nell'Università e Avvocato in Milano.  
 ANTONIO CANNARICI, Consigliere di Prefettura.  
 EUSTASBERTA CECCHI, Avvocato in Milano.  
 LUCA DEL PIERO, Direttore amministrativo della Direzione regionale per i beni culturali e paesaggistici del Friuli Venezia Giulia.  
 ALFREDO FIORITTO, Professore Associato di Diritto Amministrativo nell'Università di Pisa e Avvocato in Roma.  
 DAVIDE GALLIANI, Ricercatore di Istituzioni di Diritto pubblico nell'Università degli Studi di Bologna.  
 GIUSEPPE GAZZAI, Ricercatore di Diritto Amministrativo nell'Università di Bologna.  
 VALENTINA GIOMI, Ricercatore di Diritto Amministrativo nell'Università di Bologna.  
 MARCELLA GOLA, Professore Straordinario di Diritto Amministrativo nell'Università di Pisa.  
 ADARIELLA GARAVI, Avvocato in Milano.  
 ENRICA GIURESI, Avvocato in Roma.  
 DOMENICO IZIO, Avvocato in Milano. Dottore di ricerca in Organizzazione e funzionamento della Pubblica Amministrazione.  
 VITTORIO FRUJA, Ordinario di Diritto Amministrativo nell'Università di Milano.  
 GIOVANNI LANZI, Avvocato in Milano.  
 ANGELO MASTRONI, Aggregato di Istituzioni di Diritto Pubblico alla Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Bergamo.  
 ENRICO MAGEGORA, Dirigente del Comune di Torino s.r.l. Autore di numerose pubblicazioni di Diritto degli Enti locali.  
 CARLO MADANI, Avvocato in Bergamo.  
 MASSIMO MERVENO, Avvocato in Roma - Vice Direttore Assecura.  
 SAIU MONZANI, Dottorando di ricerca di Diritto Pubblico nell'Università degli Studi di Bergamo.  
 RAMO MOREZZINI PELLEGRINI, Professore Associato di Istituzioni di Diritto Pubblico nell'Università di Bergamo.  
 LUCIA MUSSIELLI, Professore Associato di Diritto Amministrativo nell'Università degli Studi di Milano.  
 CARAMEL PANZARI, Avvocato in Milano.  
 FEDERICO PARES, Avvocato in Verona.  
 IRENE PIRATI, Funzionario del Comune di Milano.  
 FEDERICO GUSTAVO PIZZETTI, Professore Associato di Istituzioni di Diritto Pubblico nell'Università degli Studi di Milano.  
 MASSIMO FOLLITI, Sostituto Procuratore presso il Tribunale di Varese.  
 MASSIMO RAVONNI, Dottore in Chimica Industriale. Funzionario Assecura.  
 GIANGIACOMO RUGGERI, Avvocato, Dirigente del Servizio Legale dell'A.S.P. "Colsei - Redalli" di Milano.  
 LEONARDO SALVINATI, Avvocato in Milano e Professore a contratto di Diritto dell'Ambiente nell'Università di Milano.  
 STEFANO TOSCHETTI, Consigliere del Tribunale Amministrativo Regionale Toscana.  
 ALBERTO ZUCCHETTI, Professore a contratto nell'Università di Milano - Biocora. Avvocato in Milano.

## TUTTE LE COPIE DEVONO RECARRE IL CONTRASSEGNO DELLA SIAE

© Copyright Dott. A. Giuffrè Editore, S.p.A. Milano - 2009

La traduzione, l'adattamento totale o parziale, la riproduzione con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm, i film, le fotocopie), nonché la memorizzazione elettronica, sono riservati per tutti i Paesi.

Tipografia «MORI & C. S.p.A.» - 21100 Varese - Via F. Guicciardini 66  
 Finito di stampare nel mese di aprile 2009

L'Enciclopedia degli Enti locali intende offrire un panorama dei principali problemi giuridici relativi a questi Enti, che storiche e politiche, della vita amministrativa italiana. In questi sono state grandi modificazioni nella disciplina giuridica della zazione ed attività, ed i problemi relativi alla loro gestione sono tati, anche a causa dell'autonomia normativa di cui dispongono.

L'Enciclopedia degli Enti locali raccoglie, in volumi i "voci" collocate in ordine alfabetico, gli argomenti essenziali, i un'ampia tessitura organica i fili dei principali problemi pratici.

Il presente volume considera le materie dell'Urbanistic (oggi riassunte nella denominazione di "Governio del territorio e dell'Edilizia").

Ogni "voce" è articolata secondo uno schema, che va rilevanti e circolari, all'Esame della disciplina, ai Problemi risolti alla luce della Giurisprudenza ed integrati dalle opinioni. La materia è quindi esaminata secondo i tradizionali criteri, e si è tenuto anche conto delle più recenti ed innova sempre nella più assoluta libertà di pensiero ed indipendenza singoli Autori.

L'Enciclopedia degli Enti locali contiene un patrimonio di esperienze e di attività, espresse da molti studiosi ed ammi Saredo, a Vittorio Emanuele Orlando, Santi Romano, Gu Antonio Amorth, Massimo Severo Giannini, Pietro Virga, ed a la Direzione interpreta il dovere morale di salvaguardare ques culturale, di arricchirlo e di trasmetterlo a tutti coloro che oper locali.

di carrozzeria con un contenuto di COV superiore a quello prescritto dalla legge nonché l'alterazione o la contraffazione delle etichette.

I composti organici volatili rilevano anche nell'ambito della normativa in tema di qualità dell'aria e, in particolare, per il d.lgs. 21 maggio 2004, n. 183, recante « *attuazione della direttiva 2002/3/CE, relativa all'ozono nell'aria* »; il decreto, infatti, li include tra i precursori dell'ozono, ossia le « *sostanze che contribuiscono alla formazione di ozono a livello del suolo* », e introduce apposite norme tecniche per misurarne la presenza nell'aria-ambiente (vedi All. VI e relativa appendice) <sup>12</sup>.

### PROBLEMI E CASI PRATICI

**Domanda:** La presenza di composti organici volatili deve essere oggetto di espressa valutazione in sede di rilascio dell'autorizzazione ambientale integrata?

**Risposta:** Sì. Tali composti figurano nell'elenco delle sostanze di cui è obbligatorio tener conto nel rilascio dell'Autorizzazione Integrata Ambientale: in tal senso dispongono espressamente sia il d.lgs. n. 59 del 2005 (cfr. in particolare, l'All. I al medesimo decreto legislativo), che il successivo d.m. 29 gennaio 2007.

### MASSIMARIO

■ Cons. Stato, **Atti norm.**, 27 ottobre 2003, n. 4202, in **Raguison**, 2004, 243/4, 172

Ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. s), e 6 Cost., il recepimento della direttiva del Consiglio CE n. 13 del 1999, in materia di limitazione delle emissioni di composti organici volatili dovute all'uso di solventi organici in attività e impianti inquinanti, che attiene alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, rientra nella legislazione esclusiva dello Stato, con conseguente potestà statale di normazione secondaria.

### BIBLIOGRAFIA

LASTRAPOLI M., *Commento agli articoli 275, 276 e 277*, in AA.VV., *Codice dell'ambiente*, Milano, 2008, 2319 ss.

<sup>12</sup> Per la disciplina in tema di qualità dell'aria si rinvia alla voce di questo volume.

## 20. CONSORZI

di *Sandra Antoniazzi*

### NORME RILEVANTI E CIRCOLARI

#### ■ Normativa nazionale

Codice dell'Ambiente — d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, e successive modifiche ed integrazioni, artt. 233-237

### ESAME DELLA DISCIPLINA

**Sommario:** 1. Introduzione sui consorzi amministrativi in generale. — 2. In particolare, i consorzi obbligatori nel settore dei rifiuti. — 3. Il Consorzio nazionale di raccolta e trattamento degli oli e dei grassi vegetali ed animali esausti (CONOE). — 4. Il Consorzio nazionale per il riciclaggio di rifiuti di beni in polietilene (POLLECO). — 5. Il Consorzio nazionale per la raccolta ed il trattamento delle batterie di piombo usate e dei rifiuti piombosi (COBAT). — 6. Il Consorzio nazionale per la gestione, raccolta e trattamento degli oli minerali usati (COOU). — 7. Alcune norme generici sui consorzi.

#### ■ 1. Introduzione sui consorzi amministrativi in generale.

Gli artt. 233-236 del Codice Ambiente disciplinano i consorzi nazionali di gestione, raccolta, trattamento e riciclaggio di determinate categorie di rifiuti, con il fine espresso di razionalizzarne l'attività; i profili regolari riguardano il regime giuridico (personalità giuridica, costituzione, statuto), gli organi, la qualificazione dei soci e delle imprese consorziate, la specificazione dei compiti per ogni figura di consorzio e la gestione finanziaria. E, quindi, essenziale ricostruire dapprima la nozione di consorzio in generale e di consorzio amministrativo, per approfondire poi le specifiche ipotesi definite dal codice.

Secondo la teoria generale, il consorzio integra un'associazione di persone fisiche o giuridiche costituita nell'esercizio dell'autonomia privata o imposta da una disposizione di legge per l'esercizio di determinate attività, come per le ipotesi in commento, per il soddisfacimento comune degli interessi degli associati <sup>1</sup>. Ciò che distingue il consorzio dalle altre forme

<sup>1</sup> Si rinvia per le caratteristiche giuridiche essenziali a G. Ferru, voce *Consorzio*, in *Enc. dir.*, IX, Milano, 1961, 371 ss.

associative e che giustifica anche la denominazione è la situazione obiettiva che è presupposto identico per i consorziati e da cui deriva l'identità dei bisogni; la costituzione del consorzio può rappresentare la soluzione più adeguata per la soluzione di problemi dipendenti da una situazione comune a più soggetti o imprese, quando si prospetti anche l'interesse della collettività (come nel caso particolare del settore dei rifiuti) e, in tal caso, prevale la previsione obbligatoria.

In generale, può dirsi che quando i vantaggi derivanti dall'attività del consorzio, per i soggetti collegati ad una medesima situazione soggettiva, siano inscindibili è la legge a stabilire la partecipazione coattiva degli interessati con una divisione proporzionale degli oneri necessari per la realizzazione dell'interesse comune. Proprio in relazione a questa esigenza, si distinguono tre categorie di consorzi: volontari, obbligatori e coattivi, diversamente dalle associazioni; quindi, la categoria si adatta a diverse esigenze e settori con la conseguente applicabilità generale. Le attività del consorzio sono riconducibili alla realizzazione di un'opera o alla prestazione di un servizio secondo l'interesse comune dei soggetti consorziati oppure alla disciplina dei rapporti interni tra i soggetti per l'esercizio dell'attività in forma individuale.

La partecipazione al consorzio è generalmente giustificata da finalità individuali riconducibili ad utilità economica (ad esempio, come risparmio di spesa o come ripartizione dell'utilità complessiva) derivante dall'organizzazione comune. Per quanto riguarda la struttura e l'ordinamento, le modalità possono essere le più varie e tali aspetti non distinguono effettivamente la categoria dalle altre associazioni con finalità economica (ad esempio, società); mentre l'elemento caratteristico è ravvisabile nella comunione di interessi che è pressistente alla costituzione e già appartiene ai singoli che in seguito assumono la posizione di consorziati, sul presupposto di una situazione oggettiva comune. Proprio per questo aspetto il consorzio si distingue dalla società, dato che in quest'ultimo caso l'interesse comune è creato "artificialmente" e consiste nel maggior vantaggio economico derivante dall'esercizio dell'impresa.<sup>2</sup>

In particolare, la disciplina sui consorzi in materia di rifiuti richiama la categoria dei consorzi amministrativi, assai diffusa nella nostra legislazione e, ad esempio, riconducibile ai consorzi di bonifica, idraulici, stradali (per la costruzione e la manutenzione di strade pubbliche o private) e tra enti locali oppure per l'utilizzazione di beni pubblici; in questi casi vi sono compiti che

<sup>2</sup> G. FERRELLI, voce *Consorzio in generale*, cit., 372.

spettano ai singoli (come facoltà o obbligo *ex lege*) e a cui il legislatore ha attribuito rilievo proprio per l'interesse generale sotteso che giustifica la previsione di un consorzio. Ne deriva la tipicità del consorzio in diritto pubblico come manifestazione di autonomia funzionale.<sup>3</sup>

Senza dubbio il consorzio appartiene al *genus* dell'associazione dato che in ogni caso la categoria è usata dal legislatore, anche in diritto pubblico, come unione organizzata di soggetti (persone fisiche o giuridiche), ma presenta alcune caratteristiche che possono sostenere una figura autonoma alla luce della disciplina legislativa speciale: si ravvisano, infatti, in genere questi elementi: a) lo svolgimento di compiti che in realtà spettano ad una pluralità di soggetti ed anche singolarmente a ciascuno, in tal modo il consorzio si sostituisce ai consorziati; b) il consorzio è strumentale rispetto alla finalità-presupposto (volontaria o obbligatoria) della partecipazione dei singoli; c) l'assolvimento dei compiti è la finalità unica del consorzio, escludendo lo scopo di lucro o di mutualità, e quindi per quest'ultimo aspetto si distingue anche dalla cooperativa, che peraltro richiede il conferimento di beni e servizi, mentre nel caso del consorzio è possibile prelevare contributi dai consorziati.<sup>4</sup>

In definitiva il consorzio amministrativo è delineato dal legislatore come organizzazione creata da più soggetti per assolvere in modo unitario compiti spettanti a ciascuno senza finalità di lucro e senza conferimento di beni o servizi da parte dei consorziati e, inverso, senza che vi sia un trasferimento dei compiti, ma in realtà il consorzio si pone come ente di gestione di interessi altrui, che sono gli interessi dei consorziati. Ciò accade soprattutto quando il consorzio è privo della personalità giuridica, dato che in tal caso è organo comune dei consorziati; è, invece, più diffuso il riconoscimento della personalità giuridica, soprattutto per le figure obbligatorie (come nelle ipotesi dei consorzi in commento) e allora si tratta di un ente che provvede solamente all'esecuzione dei compiti (ad esempio nel caso di consorzi di comuni per la costruzione e la manutenzione di strade che non diventano proprietà del consorzio, ma sono di proprietà di ciascuno dei comuni consorziati per quella parte inclusa nel rispettivo territorio).

In sostanza, la delimitazione della nozione di consorzio amministrativo si riferisce ad una forma di aggregazione di soggetti volti a gestire interessi comuni con una struttura unitaria, secondo fini di pubblica amministrazione in senso ampio o comunque di contenuto pubblicistico, a prescindere dalla

<sup>3</sup> G. MIELE - G. STANCANELLI, voce *Consorzi amministrativi*, in *Enc. dir.*, IX, Milano, 1961, 409.

<sup>4</sup> G. MIELE - G. STANCANELLI, voce *Consorzi amministrativi*, cit., 409.

natura giuridica soggettiva dell'ente (pubblica, privata o senza personalità soggettiva) e dei consorziati (persone fisiche o giuridiche, private o pubbliche)<sup>5</sup>.

La categoria si pone, quindi, nell'ambito delle figure "organizzative associative"<sup>6</sup>, che si avvicinano ad enti istituzionali con una disciplina di settore, oppure a strutture costituite occasionalmente sulla base di accordi temporanei, ad enti pubblici rappresentativi o ad enti esponenziali di gruppi sociali<sup>7</sup>, con un carattere associativo variabile a seconda del rapporto tra organi dell'ente e soggetti consorziati.

In dottrina<sup>8</sup> si riscontra un certo interesse per la ricostruzione unitaria della figura considerando l'interesse preesistente ed originario del consorzio, come elemento comune a tutte le figure consortili; in realtà tale aspetto risulta essere tipico di ogni figura associativa, se inteso in senso ampio, mentre se utilizzato come criterio specifico risulta poi difficile ricondurvi tutte le varie ipotesi di consorzi amministrativi previsti dal legislatore. Infatti, proprio perché l'individuazione degli interessi pubblici deriva, in questi casi, da scelte del legislatore per l'esercizio di funzioni pubbliche, non è implicito che detti interessi, proprio perché pubblici, siano preesistenti.

Secondo una certa posizione<sup>9</sup>, risalente, ma ancora attuale, considerata la varietà di istituti volti a realizzare la finalità consortile, negozi e persone giuridiche diversificate, soprattutto in diritto amministrativo, il problema di una nozione unitaria è di scarsa utilità, al fine di un esatto inquadramento dogmatico che non influisce sull'attività e sugli effetti giuridici; ciò nel senso che non è possibile ricostruire una nozione di consorzio come istituto derivante dalla sintesi di elementi comuni di fattispecie concrete disciplinate dal diritto positivo.

Tuttavia, come abbiamo visto, la dottrina tradizionale ha inteso evidenziare sempre un *quid* comune nelle fattispecie qualificate come consorzi, ricercando formulazioni di sintesi. Quindi, come considerazione e di valutazione unitaria, i consorzi, come in genere accade per le altre figure associative, sono costituiti per realizzare un fine di interesse comune ai consorziati, che può essere il più vario e che può essere ulteriormente sviluppato dopo la costituzione del consorzio.

<sup>5</sup> S. A. ROMANO, voce *Consorzi amministrativi*, in *Enc. giur.*, V, Roma, 1989, 1 ss.

<sup>6</sup> M. S. GIANNINI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 1981, 241.

<sup>7</sup> G. ROSSI *Enti pubblici associativi*, Napoli, 1979, 153 ss.

<sup>8</sup> S. A. ROMANO cit., 2; PASTORI G., *Tendenze e sviluppi dell'amministrazione pubblica in Italia. Gli enti comunitari*, in *Arch. ISAP*, Milano, 1962, 634.

<sup>9</sup> M. S. GIANNINI *Diritto amministrativo*, I, Milano, 1970, 241.

La questione della personalità giuridica merita di essere approfondita, dato che gli articoli in commento la prevedono espressamente per i consorzi nazionali in materia di rifiuti e, in questo caso, il riconoscimento avrebbe una finalità meramente strumentale rispetto ai compiti dei consorziati<sup>10</sup>; quindi, non vi è un trasferimento delle competenze dai consorziati al consorzio, ma lo scopo concreto è quello di istituire un'ente unitario con la funzione di svolgere i compiti in modo ottimale e la cui titolarità rimane comunque dei consorziati. Il consorzio è, quindi, utilizzato come *figura organizzatoria di tipo tecnico-gestionale* per esercitare soprattutto funzioni esecutive e non tanto amministrative o di governo.

Ciò risulta dall'esame del diritto positivo (e le recenti norme del Codice rappresentano un chiaro esempio) e dall'elaborazione scientifica con alcuni elementi strutturali costanti: a) soggetti portatori di interessi affini, anche in relazione alle situazioni soggettive di cui sono titolari (diritti, potestà); b) una relazione associativa di fonte contrattuale o autoritativa, da cui deriva l'organizzazione di un interesse comune; c) un apparato amministrativo volto alla realizzazione di questo interesse comune. Le diverse manifestazioni dipendono dalla prevalente rilevanza dell'elemento associativo, che spesso è presupposto della costituzione, o di quello organizzativo che può avere carattere autonomo acquisendo anche personalità giuridica<sup>11</sup>.

Pertanto, sebbene non sia agevole una definizione unitaria, è inevitabile l'individuazione di alcune figure, con una disciplina speciale, che nella legislazione vigente sono riconducibili alle caratteristiche che si sono fin qui indicate; il fenomeno consortile risolve problemi gestionali con figure organizzatorie associative, secondo l'evoluzione della legislazione. Tuttavia, spesso le classificazioni sono meramente descrittive e prevale il carattere asistematico della nozione; inoltre, si rileva la prevalenza di determinati tipi in diversi periodi storici, così in un periodo risalete vi sono consorzi quelli tra proprietari fondari oppure in seguito, più diffusi, quelli tra enti pubblici. Così, in passato, in diritto amministrativo, una dottrina autorevole<sup>12</sup> raccoglieva il fenomeno consortile alla diffusione dell'autoamministrazione negli enti locali.

Possiamo, comunque, dire che le categorie fondamentali atengono ai consorzi tra enti pubblici, tra enti territoriali comuni e province quale espressione delle autonomie locali (ad esempio, per la gestione di servizi pubblici) già nel T.U. com. prov. del 1934 (si veda il T.U. sugli enti locali del

<sup>10</sup> G. STANCANELLI, *I consorzi nel diritto amministrativo*, Milano, 1963, 80.

<sup>11</sup> G. DI GASPARÈ, voce *Consorzi amministrativi*, in *Dig. disc. pubbl.*, III, 1989, 475.

<sup>12</sup> S. ROMANO, *Decentramento in scritti minori*, Milano, 1951, 72.

2000), la risalente categoria dei consorzi tra proprietari fondari per la realizzazione di opere di bonifica o di infrastrutture, consorzi universitari, portuali, per la gestione di acquedotti, ecc.

La natura giuridica del consorzio può, quindi, essere di diritto pubblico o di diritto privato da valutare, secondo la dottrina<sup>13</sup>, in relazione alla qualificazione dell'apparato organizzativo alla luce dei criteri tradizionali utilizzati per la definizione di ente pubblico; tuttavia, la disciplina speciale per i singoli consorzi può diversamente qualificare gli elementi costitutivi e, in ogni caso, è prevalente sui criteri generali. Ad esempio, i consorziati possono essere enti pubblici, ma la costituzione deriva dall'esercizio della loro autonomia privata e la figura soggettiva può avere natura pubblica o privata a seconda della forma giuridica scelta<sup>14</sup>. Le concrete limitazioni derivano dalla natura dei soggetti, dall'oggetto dell'attività e dai poteri conferiti alla persona giuridica.

La diversificazione del regime, di diritto privato o di diritto pubblico per gli elementi costitutivi, può consentire anche la previsione di consorzi coattivi di diritto privato e la disciplina pubblicistica del vincolo associativo non prevale, ma l'interesse pubblico si realizza nello stesso vincolo associativo e nell'istituzione dell'apparato organizzativo.

## 2. In particolare, i consorzi obbligatori nel settore dei rifiuti.

Un'evoluzione significativa riguarda i consorzi tra privati che sono volti alla cooperazione per opere o attività per le quali l'interesse pubblico si sovrappone o si collega ad un interesse privato, come nel caso dei consorzi tra produttori nel settore dei rifiuti; questa formula organizzativa associativa, che si precisa nei singoli casi con caratteri diversi (ad esempio, realizzazione di strutture comuni per la gestione di opere o di servizi, mera partecipazione alle spese, ecc.), è stata introdotta in settori sociali e ambientali e proprio in materia di gestione di particolari categorie di rifiuti con la precedente disciplina di cui al d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 con la norma sui consorzi in generale di cui all'art. 40 e art. 41 sul "Consorzio Nazionale Imballaggi", art. 47 "Consorzio nazionale di raccolta e trattamento degli oli e dei grassi vegetali ed animali esausti".

Invero già la legge n. 475/1988 prescriveva la costituzione di consorzi

<sup>13</sup> G. Di Gaspare, cit., 478.

<sup>14</sup> E. Gizza, voce *Consorzi tra enti pubblici*, in *Nuoviss. dig.*, IV, Torino, 1968, 262.

obbligatori di riciclaggio per la plastica, il vetro ed il metallo, che si aggiungevano ad altri preesistenti per le batterie e per gli oli esausti, quali strutture organizzatorie volte a dare esecuzione ad alcuni obblighi imposti dall'Unione europea per alcuni limiti obiettivi di riciclaggio; ciò può interpretarsi come una prima e particolare applicazione della sussidiarietà, dato che gli operatori privati costituivano un'associazione per realizzare attività che sarebbero spettate ad enti pubblici<sup>15</sup>.

Si erano allora prospettati alcuni problemi — ora ormai risolti dal d.lgs. n. 152/2006 — sulla natura giuridica, riguardo ai rapporti con i Ministeri per l'ambiente e l'industria coinvolti e ai rapporti interni tra i consorziati<sup>16</sup>, prevaleva la definizione di enti privati di interesse pubblico, mentre i ministeri esercitano un potere di vigilanza e non di direzione ed i consorziati sono obbligati all'adempimento delle obbligazioni dipendenti dal "patto consortile".

Occorre, peraltro, sottolineare che anche alla fine degli anni novanta non esistevano strutture amministrative statali o locali-regionali adeguate al problema della gestione dei rifiuti; in seguito, il d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 ha decisamente innovato la disciplina, prevedendo nell'art. 38 per gli obblighi dei produttori di riciclaggio, recupero, di ripresa e di raccolta degli imballaggi, la possibilità di organizzare autonomamente la raccolta, il riutilizzo, il recupero, ecc., di introdurre un sistema di cauzione poi disciplinato da norme secondarie oppure di aderire ad uno dei consorzi previsti, in generale, dall'art. 40, che si è comunque affermata come la soluzione più semplice, considerata l'iniziativa ministeriale di promozione e di direzione nella costituzione dei consorzi, sulla base dell'esperienza precedente dei consorzi obbligatori.

L'art. 40 prevede un numero indeterminato di consorzi non obbligatori, poiché la norma si limita ad introdurre la costituzione di un consorzio per ciascuna tipologia di materiale<sup>17</sup>, mentre l'art. 41 si riferisce allo specifico Consorzio Nazionale Imballaggi (CONAI) (ancora presente nel vigente Codice: art. 224, a cui si rinvia per il commento); la prima categoria rientra

<sup>15</sup> In tal senso, S. Amorosino, *op. cit.*, 102.

<sup>16</sup> Per approfondimenti, S. Amorosino, *I consorzi tra produttori ed il consorzio nazionale imballaggi*, in *AA.VV.*, *Il decreto Ronchi*, Milano, 1997, 101 ss.

<sup>17</sup> Per un commento: F. Carvetti Sruano, *La nuova normativa sui rifiuti*, Milano, 1998, 248 ss.; detti consorzi possono essere qualificati come enti privati di interesse pubblico per la rilevanza pubblicistica dell'attività ed, inoltre, lo statuto è soggetto ad approvazione del Ministro dell'ambiente e dell'industria. Si tratta di consorzi verticali definiti "filiera" per singoli materiali da imballaggio (alluminio, carta, legno, plastica) e si occupano di gestire le relazioni con i comuni che organizzano raccolte differenziate

nei consorzi obbligatori di cui alla legge 9 novembre 1988, n. 475 in quanto enti privati di interesse pubblico per l'evidente rilevanza pubblicistica dell'attività svolta; gli statuti soggetti all'approvazione dei Ministeri dell'ambiente e dell'industria, per verificare la conformità alla legge nella disciplina delle attività spettanti al consorzio.

Per il contenuto, l'amministrazione centrale può imporre regole organizzative democratiche (diritti ed obblighi per i consorziati, stabilità degli organi, garanzie per il consorzio, ecc.); vi sono riferimenti ai mezzi di finanziamento derivanti dalle attività e dai contributi dei consorziati e ciò vale per il riciclaggio che deve produrre profitti da destinare al consorzio. Gli artt. 41 e 42 si riferiscono ai consorzi c.d. di filiera che sono volti ad obiettivi settoriali di recupero e di riciclaggio nell'ambito di un generale programma di gestione; questi obiettivi settoriali si individuano per sottrazione nel senso che si considerano sottratti dagli obiettivi che devono essere perseguiti da tutti i produttori di ciascun materiale, quelle quote di produttori che effettuano l'"autosmaltimento" o forniscono le cauzioni, mentre la parte rimanente dovrà essere riciclata dai consorzi. Non è presente una potestà di indirizzo del Ministero nei confronti dei consorzi, bensì si ravvisa l'attività di coordinamento programmatico, con un procedimento di tipo ascendente-discendente (artt. 40-42) <sup>18</sup>.

### 3. Il Consorzio nazionale di raccolta e trattamento degli oli e dei grassi vegetali ed animali esausti (CONOE).

L'art. 233 del Codice Ambiente esamina in modo puntualmente descrittivo la struttura essenziale, la personalità giuridica, il regime, l'organizzazione ed i compiti del consorzio nazionale (CONOE) — in quanto svolge attività per tutto il territorio nazionale — di raccolta e trattamento per la particolare categoria di rifiuti oli e grassi vegetali ed animali esausti, costituito dagli operatori del settore e, quindi, dalle imprese che producono, detengono, riciclano e/o recuperano detti rifiuti e associazioni di categoria del settore.

Per la definizione di rifiuti (art. 183, a cui si rinvia per lo specifico commento) occorre riferirsi ad una nozione tendenzialmente oggettiva e cioè a qualsiasi sostanza od oggetto di cui all'elenco dell'allegato A della parte quarta del Decreto, e questa formulazione riprende sostanzialmente quanto previsto dall'art. 6, primo comma, lett. a) del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 <sup>19</sup>

<sup>18</sup> S. AMOROSINO, *op. cit.*, 108.

<sup>19</sup> Il d.lgs. n. 22/1997, ampiamente modificato ed integrato da interventi successivi, è

che ha, a sua volta, recepito la definizione contenuta nella direttiva CEE quadro n. 156 del 1991; ciò deriva dalla combinazione di un criterio oggettivo riferendosi a qualsiasi sostanza ad oggetto riportate nell'allegato A con un criterio soggettivo "di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi" <sup>20</sup>. In definitiva, per l'individuazione del rifiuto è necessaria una duplice valutazione e cioè verificare l'appartenenza del residuo all'allegato A e la volontà del detentore o produttore di disfarsene <sup>21</sup>.

La nozione di rifiuto è stata a lungo oggetto di incertezze, forse non ancora del tutto chiarite; secondo la costante giurisprudenza comunitaria, la definizione comprende anche sostanze ed oggetti suscettibili di riutilizzo azione economica ed industriale. Gli elenchi comunitari di rifiuti devono ritenersi di carattere indicativo (ad esempio, Commissione 2001/118 e 119/2001) e la definizione di rifiuto dipende dal significato che si attribuisce al termine "disfarsi" che non deve essere inteso in senso restrittivo alla luce delle circostanze e della direttiva 75/442/CEE che reca finalità di tutela della salute, dell'ambiente, dei principi di precauzione e di prevenzione.

Il legislatore nazionale è intervenuto successivamente al d.lgs. n. 22/1997 per ridurre la nozione di rifiuto non considerando alcuni materiali (ad esempio, scarti derivanti dalla lavorazione di metalli preziosi, terre e rocce di scavo) ed escludendo dall'applicazione della disciplina le attività di effettivo riutilizzo di beni, sostanze e materiali residuati di produzione, senza un trattamento preventivo rientrante nel recupero <sup>22</sup>; con la legge n. 178 del 2002 (legge di conversione del d.l. 8 luglio 2002, n. 138) è stata affermata un'interpretazione autentica del concetto di rifiuto, limitandone di fatto la portata, chiarendo il controverso significato di "disfarsi" <sup>23</sup>.

stato emanato in attuazione della delega contenuta nell'art. 36 della legge n. 146/1994 con i termini prorogati dall'art. 6, primo comma, della legge 6 febbraio 1996, n. 52 (legge comunitaria 1994) per il recepimento di tre direttive comunitarie (direttiva 91/156/CEE, direttiva 91/689/CEE, direttiva 94/62/CEE); per il rapporto tra disciplina comunitaria e nazionale: F. GIAMPIETRO - M. G. BOCCA, *I rifiuti*, II, Milano, 1995-1997.

<sup>20</sup> FONDERICO F., *La tutela dell'ambiente*, in Cassese S., *Trattato di diritto amministrativo, Parte Speciale*, II, Milano, 2003, 2067 ss.

<sup>21</sup> Per approfondimenti sulla nozione di rifiuto e di smaltimento nella legislazione previgente fino al d.p.r. 10 settembre 1982, n. 915, P. GIAMPIETRO, voce *Rifiuti*, in *Enc. dir.*, XI, Milano, 1989, 786 ss.

<sup>22</sup> F. FONDERICO, *op. cit.*, 2068.

<sup>23</sup> Sull'interpretazione ed il dibattito: G. GIOVE, *La tutela dell'ambiente nel ciclo dei rifiuti*, Milano, 2005, 55 ss. Secondo l'art. 14 del d.l. n. 138/2002 "si disfà" deve intendersi come comportamento tramite il quale in modo diretto o indiretto una sostanza, un materiale o un bene sono avviati o sottoposti ad attività di smaltimento o di recupero secondo gli allegati A e B del d.lgs. n. 22/1997; "abbia deciso": la volontà di destinare ad operazioni di

La nozione di rifiuto di cui all'art. 6 del d.lgs. n. 22/1997 è più ampia di quella affermata in precedenza dal d.p.r. n. 915/1982, poiché qualifica come rifiuto non solo le sostanze di cui il detentore si liberi (o abbia deciso di disfarsi), ma anche quelle di cui abbia l'obbligo giuridico di disfarsi; quindi, si ha rifiuto anche quando, senza che rilevi l'abbandono o la volontà del detentore, una fonte normativa imponga al detentore di disfarsi della sostanza e la circolare ministeriale 28 giugno 1999 ha previsto che l'obbligo di disfarsi può derivare da una disposizione di legge o da un provvedimento dell'autorità amministrativa<sup>24</sup>.

Il decreto legislativo del 1997 si basa non tanto sul principio di prevenzione della produzione dei rifiuti, ma sul criterio della gestione (raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, controllo di queste operazioni) e del recupero di materiali e di energia che deve essere prioritaria rispetto allo smaltimento; l'attività di gestione è di certo di pubblico interesse e da ciò derivano i modelli di intervento, quali appunto i consorzi obbligatori<sup>25</sup>.

La disciplina sul consorzio nazionale obbligatorio di raccolta e trattamento degli oli e dei grassi vegetali ed animali esausti, può ritenersi particolarmente approfondita e puntuale rispetto al regime previsto dall'art. 47 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22<sup>26</sup>, che ha istituito il consorzio obbligatorio e che prevedeva sommarariamente i compiti, mentre per le delibere, le quote di partecipazione, le risorse finanziarie e gli obblighi di equilibrio di gestione, di trasmissione del bilancio al Ministero dell'ambiente, sono stati affermati

smaltimento e di recupero, secondo gli allegati B e C del d.lgs. n. 22, sostanze materiali o beni. Mentre "abbia l'obbligo di disfarsi" e cioè di avviare un materiale, una sostanza o un bene ad operazioni di recupero o di smaltimento, stabilito da una disposizione di legge o da un provvedimento delle pubbliche autorità o imposto dalla natura stessa del materiale, della sostanza e del bene o dal fatto che i medesimi siano compresi nell'elenco dei rifiuti pericolosi di cui all'allegato D del d.lgs. n. 22/1997 (allegato poi soppresso, il riferimento è stato in seguito l'allegato A del decreto Ronchi per i rifiuti segnalati con asterisco). Non vi è la decisione di "disfarsi" per beni o sostanze e materiali residui di produzione o di consumo se possono essere riutilizzati senza un intervento preventivo di trattamento o di consumo trattamento preventivo senza un'operazione di recupero tra quelle indicate nell'allegato C del d.lgs. n. 22/1997.

<sup>24</sup> B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2005, 190 ss., e 194 ss., sull'identificazione delle diverse categorie di rifiuti, per approfondimenti: F. NOVARESE, *La « nuova » disciplina « emergenziale » dei rifiuti*, in *Riv. giur. amb.*, 2003, 443 ss.; M. DI LULLO, *Il rifiuto come bene: titolarità e gestione*, in *Riv. giur. amb.*, 2001, 383 ss.

<sup>25</sup> Con i decreti ministeriali 15 luglio 1998 sono stati approvati, ad esempio, gli statuti dei consorzi per il recupero e riciclo degli oli e grassi vegetali ed animali esausti, per i rifiuti in polietilene e per imballaggi.

<sup>26</sup> Per approfondimenti sull'art. 47, F. CERVETTI SPANO, *op. cit.*, 287 ss.

criteri analoghi. Riguardo alla composizione del consiglio di amministrazione del consorzio, il numero dei consiglieri che rappresentano i raccoglitori e i riciclatori deve essere identico a quello dei consiglieri di amministrazione che rappresentano i produttori di materie prime.

L'approvazione dello Statuto segue una particolare procedura che coinvolge i Ministeri dell'ambiente e dello sviluppo economico con la possibilità di osservazioni a cui il consorzio deve adeguarsi.

È definita la finalità generale di razionalizzazione e di organizzazione della gestione degli oli e dei grassi vegetali e animali esausti, con lo strumento del consorzio nazionale; per gestione (art. 183, lett. d) deve intendersi la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento, compreso il controllo su queste operazioni e sulle scariche dopo la loro chiusura. La partecipazione deve essere consentita a tutti gli operatori del settore alla luce di criteri direttivi anche di origine comunitaria di trasparenza, di non discriminazione, di libera circolazione, di concorrenza e secondo il "massimo rendimento possibile" da intendersi come un'accentuazione dei criteri tradizionali di efficienza e di efficacia, alla luce delle finalità indicate nel comma. È possibile rilevare la *ratio* di piena conformità al sistema comunitario del mercato concorrenziale.

Il regime giuridico del consorzio, pur ricondotto alla personalità giuridica privata, può ritenersi quello del consorzio amministrativo, considerate le finalità di interesse pubblico sottese, quale appunto la gestione dei rifiuti come attività di pubblico interesse (art. 178), il coinvolgimento del Ministero dell'ambiente, e le considerazioni sull'istituto esaminate nella premessa generale, pur coinvolgendo soggetti privati (operatori del settore e, quindi, imprese). È ovvio che proprio la categoria del consorzio esclude la finalità di lucro, trattandosi di figura ben distinta dalle società e più vicina all'associazione con finalità organizzativa e di gestione di interessi comuni dei consorziati.

La struttura e l'organizzazione è regolata da uno statuto che deve attuare uno schema generale elaborato dal Ministero dell'ambiente di concerto con il Ministero delle attività produttive; lo statuto deve essere ovviamente conforme ai principi del presente Decreto Legislativo e ad ulteriori principi generali che ormai possiamo ritenere criteri di riferimento impliciti dell'azione amministrativa (efficienza, efficacia, economicità e trasparenza) ulteriormente ribadita la libera concorrenza trattandosi di un settore che comunque coinvolge interessi ed operatori economici. Lo Statuto adottato dal consorzio deve essere, inoltre, sottoposto all'approvazione del Ministero dell'ambiente con un apposito provvedimento di concerto con il Ministro

dello sviluppo economico e che deve intervenire nei successivi sessanta giorni.

Sono delineate tre categorie generali di compiti che il consorzio svolge sul territorio nazionale che non presentano particolari problemi interpretativi dato che sono state elaborate con una definizione assai ampia: *a)* la raccolta degli oli, grassi animali e vegetali esausti detenuti da soggetti per l'attività professionale svolta; *b)* lo smaltimento quando non sia possibile il riutilizzo, in coerenza con la disciplina sull'inquinamento; *c)* indagini di mercato e studi per il miglioramento tecnico ed economico delle modalità di raccolta, di trattamento e di recupero. Detti compiti saranno certo meglio specificati nello Statuto quale atto di riferimento per l'attività del consorzio.

Il contenuto delle delibere degli organi consorziati, che ovviamente devono essere coerenti con la complessiva disciplina in materia di gestione dei rifiuti (artt. 177 ss.) e con lo Statuto, è vincolante per tutte le imprese consorziate che, in quanto tali, sono soggette alle scelte di organizzazione e di gestione dell'ente. Le imprese che possono partecipare al consorzio sono quelle che svolgono un'attività che consente di entrare in contatto con questa categoria di rifiuti e, pertanto, quelle imprese che, ai sensi delle lettere *a)*, *b)*, *c)*, e *d)* del quinto comma, producono, importano o detengono, riciclano oli e grassi vegetali ed animali esausti, nonché svolgono attività di raccolta, trasporto o stoccaggio (definite nell'art. 183 a cui si rinvia); sono altresì considerate quelle imprese che, essendo produttori o importatori (comma 10, lett. *d)* abbiano versato i contributi di riciclaggio, che è attività di recupero dei rifiuti con la quale si riproduce un materiale delle stesse qualità primitive con il reimpiiego della materia prima.

La disposizione prevede norme puntuali sulle quote di partecipazione dei consorzianti ed il criterio applicato è quello del rapporto tra la capacità produttiva dell'impresa e quella complessiva risultante da tutte le imprese consorziate di una medesima categoria; al consiglio di amministrazione spetta questa determinazione secondo le regole dello Statuto ed una scadenza annuale, essendo le quote soggette a modifica.

È prevista la possibilità per il consorzio, secondo modalità e limiti stabiliti dallo Statuto, di stipulare contratti per lo svolgimento dei compiti di raccolta, stoccaggio, trasporto e riutilizzo, con imprese pubbliche o private esterne, quando le imprese consorziate siano inadempienti per impossibilità o incapacità di adempiere agli obblighi di raccolta, trasporto, stoccaggio, riutilizzo di oli e grassi vegetali e animali esausti secondo la normativa; tale disposizione riprende la disciplina precedente che già prevedeva questa facoltà.

Gli operatori possono adottare una diversa soluzione rispetto alla ge-

312

AMBIENTE, INQUINAMENTO, RESPONSABILITÀ

stione consorzile di cui al primo comma, con quelle conseguenze organizzative e giuridiche e cioè organizzare autonomamente la gestione dei rifiuti, pur mantenendo l'obbligo dello Statuto secondo il tipo predisposto dal Ministero e rispettando l'obbligo del riconoscimento del sistema adottato previa valutazione da parte dell'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti di cui all'art. 207, che si esprime entro novanta giorni dalla richiesta dopo l'istruttoria; questo autonomo sistema deve essere organizzato secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, in concreto funzionante ed in grado di conseguire gli obiettivi *ex lege*. È, inoltre, previsto un obbligo di informazione sulle modalità del sistema nei confronti degli utilizzatori e degli utenti finali.

L'equilibrio della gestione finanziaria è principio vincolante per i consorzi che possono acquisire risorse dalle attività svolte, dalla gestione patrimoniale del fondo e dalle quote di partecipazione delle imprese consorziate, nonché dal contributo ambiente versati dai produttori e dagli importatori dei rifiuti, che sono quantificati annualmente dal Ministero dell'ambiente di concerto con il Ministero delle attività produttive; i bilanci preventivo e consuntivo sono sottoposti alla vigilanza dei predetti Ministeri entro sessanta giorni dall'approvazione ed annualmente deve essere presentata una relazione tecnica sull'attività esercitata durante l'anno precedente. È così evidente il potere di vigilanza delle autorità amministrative centrali, senza che comunque si estenda ad un potere di indirizzo, come già evidenziato per il precedente regime del 1997.

Dopo l'approvazione dello Statuto e la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, qualsiasi soggetto che per l'attività professionale detenga oli e grassi vegetali e animali esausti, dovrà depositarli presso il costituito consorzio o gli operatori che abbiano organizzato autonomamente la gestione (comma 9) oppure, come facoltà alternativa, presso imprese di un altro stato membro, osservando il principio della concorrenza in ambito comunitario.

Sussiste, inoltre, un obbligo di deposito preliminare in appositi contenitori o di recupero con interventi di messa in riserva dei materiali (stoccaggio: art. 183, lett. *f)* per i medesimi soggetti), in attesa della consegna al consorzio di settore secondo le regole sullo smaltimento. Il legislatore ribadisce la necessaria conformità alle discipline nazionali e comunitarie più specificamente per i prodotti, sottoprodotti e rifiuti di origine animale.

È previsto un obbligo, entro sessanta giorni, di aderire ai consorzi (primo comma) o di adottare un sistema autonomo di gestione (nono comma) per quelle imprese definite nel quinto comma che siano state costituite o che svolgano le attività ivi precisate ed iniziate dopo l'entrata in vigore del decreto n. 152/2006. L'intenzione del legislatore è senza dubbio quella di

313

AMBIENTE, INQUINAMENTO, RESPONSABILITÀ

favorire il più possibile un'adeguata gestione di questa categoria di rifiuti con la previsione della facoltà di optare per la soluzione di cui al comma nove, pur essendo evidente che l'amministrazione centrale e l'Autorità di vigilanza sui rifiuti esercitano un significativo potere di controllo delle attività.

#### 4. Il Consorzio nazionale per il riciclaggio di rifiuti di beni in polietilene (POLIECO).

La disposizione di cui all'art. 234 del Codice Ambiente attiene alla diversa tipologia del consorzio nazionale per il riciclaggio di rifiuti di beni in polietilene (POLIECO), con finalità, anche in questo caso, di razionalizzazione, organizzazione e gestione della raccolta, del trattamento e dello smaltimento, per la cui definizione si rinvia all'art. 183; si escludono alcuni particolari materiali di imballaggio di cui all'art. 218, alcuni beni e rifiuti di cui agli artt. 227 e 231. Per i sistemi di gestione sono invocati comunque i principi di trasparenza, di non discriminazione, di concorrenza e di libera circolazione, con il massimo rendimento possibile, come nell'ipotesi di consorzio di cui all'art. 233. Questo consorzio nazionale obbligatorio è stato istituito dall'art. 48 del dlgs. 5 febbraio 1997, n. 22, secondo una struttura più sintetica, ma sostanzialmente riconfermata con diversi approfondimenti soprattutto per i mezzi finanziari del consorzio ed i documenti di bilancio.

L'individuazione dei beni in polietilene rientranti nell'ambito di applicazione della presente disposizione è contenuta nel d.m. 2 maggio 2006 (in *G.U.*, 11 maggio 2006, n. 108 e in *wuw.comdel.it*), che per alcune incongruenze ed illegittimità, anche con riferimento alla normativa comunitaria, è stato oggetto di un recentissimo dibattito: il decreto ministeriale è stato sospeso dal Ministro dell'ambiente <sup>27</sup> per l'efficacia, e sottoposto al vaglio del T.A.R. Lazio proprio da POLIECO. Il T.A.R. Lazio, sez. II *bis*, con ordinanza 13 ottobre 2006 <sup>28</sup> ha confermato la sospensione da parte del Ministro dell'ambiente, affermando che non appare giustificato alcun adempimento contenuto nel d.m., che è da considerarsi privo di effetti giuridici. Da ciò deriva anche che l'art. 234 deve ritenersi allo stato disapplicato in quanto relativo ad un costituendo consorzio, allorché sarà emanato lo

<sup>27</sup> Il comunicato del Ministero dell'ambiente (in *G.U.*, 26 giugno 2006, n. 146) ha sospeso anche gli altri decreti ministeriali in quanto non inviati preventivamente alla Corte dei Conti.

<sup>28</sup> Ordinanza cautelare 5657/2006 reperibile in *wuw.giustizia-amministrativa.it*, peraltro, documenti sulla questione e relativi al Consorzio sono reperibili in *wuw.polieco.it*.

“statuto tipo”; è, quindi, tuttora in vigore il d.m. 15 luglio 1998 <sup>29</sup>, recante lo statuto del consorzio POLIECO, il relativo regolamento nonché il dlgs. n. 22/1997. Quindi, al momento non sarebbe esercitabile la facoltà di costituire o aderire ad un nuovo consorzio o porre in essere forme di gestione ad essi alternative, in assenza del nuovo “statuto tipo” e delle modalità di esercizio di detta facoltà (si rinvia all'art. 265 *Disposizioni transitorie*, comma 5, del dlgs. n. 152/2006).

I beni di polietilene, ritenuti beni di lunga durata, saranno definiti entro novanta giorni e per essi deve essere versato un contributo per il riciclo ridotto, proprio perché è materiale utilizzabile a lungo o per la riciclabilità finale.

Anche questa categoria di consorzi si caratterizza per la personalità giuridica di diritto privato, l'assenza di scopo di lucro e lo statuto adeguato allo schema predisposto dal Ministero dell'ambiente di concerto con il Ministero dello sviluppo economico; per questi aspetti, possiamo ravvisare una sostanziale identità rispetto all'art. 233. Ciò vale anche per le modalità di approvazione dello statuto e di adeguamento per quei consorzi già riconosciuti dalla disciplina previgente; anche per questa tipologia di consorzio è affermata la regola sulla composizione del consiglio di amministrazione di cui al precedente art. 235.

Le imprese che possono partecipare ai consorzi sono direttamente collegate al materiale considerato, poiché trattasi di produttori ed importatori di beni in polietilene, utilizzatori e distributori nonché riciclatori e recuperatori di rifiuti derivanti da questi beni. A queste categorie di consorzi si aggiungono, come soci “aggiunti” e, quindi, non principali, i produttori e gli importatori di materie prime in polietilene per la produzione di beni e quelle imprese che svolgono attività di raccolta, trasporto e stoccaggio di beni della stessa materia, secondo modalità di partecipazione specificate nello statuto soggetto ad approvazione ministeriale.

Anche in questo caso i soggetti giuridici individuati nelle tre categorie di cui al quarto comma, che abbiano iniziato l'attività dopo l'entrata in vigore del decreto, devono aderire ad un consorzio o adottare il sistema di gestione autonoma di cui al settimo comma entro sessanta giorni dalla costituzione o dall'inizio dell'attività.

<sup>29</sup> Pubblicato in *Suppl. ord. G.U.*, 12 agosto 1998, n. 187, recante “Approvazione dello statuto del Consorzio per il riciclaggio dei rifiuti di beni in polietilene”; si rinvia all'art. 264 *Abrogazione di norme*, comma 1, lettera f), del dlgs. n. 152/2006 che consente l'applicazione dei decreti attuativi del precedente dlgs. n. 22/1997 fino all'entrata in vigore dei nuovi provvedimenti attuativi.

Per gli operatori sono previste due alternative ai consorzi nazionali: l'organizzazione autonoma della gestione dei rifiuti di beni in polietilene a livello nazionale e il sistema della restituzione dei beni dopo l'utilizzo per poi destinarli al riciclaggio e al recupero; è necessario il riconoscimento del sistema adottato richiesto all'Osservatorio nazionale sui rifiuti, come stabilito per l'analogo istituto nell'art. 233, comma 9, seguendo la medesima procedura.

I compiti definiti dal legislatore per questa ipotesi di consorzio, nella prospettiva di favorire il ritiro dei beni a base di polietilene dopo l'utilizzo per la successiva fase di riciclaggio e di recupero, attingono alla promozione della gestione dei beni, la raccolta, il riciclaggio, recupero dei rifiuti, promozione dell'utilizzo di quel materiale minore non riutilizzabile e dell'informazione degli utenti per ridurre il consumo e favorire una raccolta e smaltimento corretti, ed, infine, assicurano l'eliminazione dei rifiuti di beni se non sia possibile o conveniente il riciclaggio. Nella distribuzione dei prodotti derivanti dall'attività è possibile richiedere un deposito cauzionale.

Il principio dell'equilibrio della gestione finanziaria vale, ovviamente, anche per questa figura di consorzio e le risorse derivano dalle attività svolte, dai contributi dei consorziati, dalla gestione patrimoniale del fondo, dal contributo di riciclaggio calcolato in percentuale sull'importo netto delle fatture emesse dalle imprese produttrici ed importatrici di beni di polietilene (comma 13). È anche richiamato il principio di vincolatività delle delibere degli organi consorziati per tutti i soggetti partecipanti e gli obblighi di trasmettere annualmente al Ministero dell'ambiente e a quello delle attività produttive, il bilancio preventivo e consuntivo e la relazione tecnica sull'attività complessiva.

I Ministeri coinvolti determinano, con decreto e ogni due anni, anche gli obiettivi minimi di riciclaggio, con una certa funzione di indirizzo in questo caso, e in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi può essere stabilito un contributo percentuale di riciclaggio da applicarsi sull'importo netto delle fatture emesse dalle imprese di produzione ed importazione di beni di polietilene.

Dopo la pubblicazione del decreto di approvazione dello statuto e decorsi novanta giorni, i detentori di rifiuti di beni in polietilene, sono obbligati a depositarli presso i consorzi riconosciuti o a soggetti incaricati dai consorzi; i rifiuti possono essere ceduti anche ad imprese di altro stato membro della Comunità europea, secondo il principio di libera circolazione dei prodotti.

## 5. Il Consorzio nazionale per la raccolta ed il trattamento delle batterie al piombo usate e dei rifiuti piombosi (COBAT).

L'art. 235 del Codice Ambiente si occupa dei consorzi nazionali per la raccolta e trattamento delle batterie al piombo esauste e dei rifiuti piombosi (COBAT)<sup>30</sup>, al fine di razionalizzare ed organizzare la gestione di questo particolare materiale; l'ambito oggettivo riguarda tutte le imprese descritte nell'art. 9-*quinquies* del d.l. 9 settembre 1988, n. 397 (convertito nella legge 9 novembre 1988, n. 475)<sup>31</sup> che non abbiano aderito alla figura di consorzio obbligatorio ivi indicato, devono costituire uno o più consorzi con i sistemi di gestione di cui all'art. 237, già richiamato.

I consorzi hanno personalità giuridica di diritto privato senza scopo di lucro, regolati da uno statuto che deve essere conforme allo schema elaborato dal Ministero dell'ambiente di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, secondo quelle modalità già esaminate per le precedenti fattispecie. È prevista la comunicazione di cui all'art. 189 al Consorzio per i soggetti che svolgono l'attività di gestione di batterie e di rifiuti piombosi; in caso di violazione dell'obbligo è prevista la medesima sanzione prevista per la mancata comunicazione di cui all'art. 189, comma 3.

L'obbligatorietà delle delibere degli organi del consorzio si impone per tutte le imprese partecipanti, che è regola generale per le categorie di consorzi in commento. La partecipazione ai consorzi è obbligatoria per i soggetti giuridici elencati nel comma 15 che siano stati costituiti o iniziano l'attività e questi devono aderire al consorzio entro sessanta giorni dalla data di costituzione o di inizio della propria attività, dopo l'entrata in vigore del presente decreto.

<sup>30</sup> Si ricorda che con l'art. 15 della l. 1 marzo 2002, n. 39 "Comunitaria 2002", è stato modificato l'art. 9-*quinquies* della legge n. 475/1988 istitutiva del COBAT; tale legge ha stabilito che tutte le imprese autorizzate in base alla normativa allora vigente possono esercitare le attività di raccolta di batterie esauste e di rifiuti piombosi e cederli a imprese appartenenti a un qualsiasi stato membro comunitario, regola poi recepita nell'attuale Decreto in commento.

<sup>31</sup> La disciplina del 1988 è stata poi modificata dalla l. n. 39/2002 (legge comunitaria 2001); alcuni decreti ministeriali hanno previsto lo statuto, la composizione, le quote sociali, organi (d.m. 2 febbraio 2004), il sovrapprezzo unitario di vendita delle batterie (d.m. 16 marzo 2005). La l. 23 dicembre 2000, n. 388, art. 12, ha previsto la tassazione degli avanzati di gestione e la l. 31 luglio 2002, n. 179, art. 23, primo comma, ha previsto l'esenzione dall'iscrizione nell'albo nazionale delle imprese esercenti servizi di smaltimento rifiuti di tenuta dei registri di carico e scarico rifiuti. Il quadro normativo, lo statuto ed altri documenti sono reperibili nel sito [www.cobat.it](http://www.cobat.it).

Più in generale, per chiunque detenga batterie al piombo esauste o rifiuti piombosi è obbligato al conferimento ai consorzi o ai soggetti incaricati da questi ultimi ad esercitare l'attività di gestione di tali rifiuti, con la facoltà di cedere detti rifiuti ad imprese di altri stati della Comunità europea. È previsto l'obbligo di stoccaggio in appositi contenitori per i soggetti che detengono, per l'attività svolta, batterie esauste, secondo le regole sullo smaltimento dei rifiuti.

I mezzi finanziari dei consorzi derivano da un'aggiunta al contributo ambientale sulla vendita delle batterie in relazione alla quantità di piombo contenuta, che deve essere applicato dai produttori e dagli importatori, con la previsione di un diritto di rivalsa nei confronti degli acquirenti nella commercializzazione. Il contributo ambientale viene versato direttamente dai produttori e dagli importatori al consorzio di riferimento. La quantificazione del contributo spetta al Ministero dell'ambiente di concerto con il Ministero delle attività produttive, nonché la percentuale dei costi inclusa nel sovrapprezzo.

I bilanci preventivo e consuntivo devono essere inviati annualmente ai Ministri dell'ambiente e delle attività produttive nonché una relazione tecnica sull'attività complessiva dell'anno solare precedente.

Sul regime giuridico è inserita una nuova parte nel d.l. 9 settembre 1988, n. 397, stabilendo la personalità giuridica di diritto privato senza scopo di lucro; le imprese che possono partecipare sono quelle che si occupano di riciclaggio delle batterie al piombo esauste e dei rifiuti piombosi con la produzione di piombo secondario raffinato o in lega, di fabbricazione o di importazione di batterie al piombo, di raccolta delle batterie al piombo esauste e dei rifiuti piombosi, di sostituzione e di vendita di batterie al piombo.

Per la determinazione delle quote di partecipazione da attribuire ai singoli soci, vi sono tre modalità a seconda del tipo di attività svolta dall'impresa: per le imprese di riciclo, la quota dipende dal rapporto tra la capacità produttiva di piombo secondario e quella complessivamente considerata di tutti i consorziati della stessa categoria. Per le imprese di fabbricazione o di importazione delle batterie al piombo, le quote dipendono dal contributo ambientale al netto del rimborso delle spese, oppure per un'altra categoria di imprese di cui alla lett. c), le quote di partecipazione sono attribuite alle associazioni nazionali dei raccoglitori di batterie al piombo esauste secondo un criterio di proporzione rispetto ai quantitativi conferiti al consorzio dagli associati ed alle associazioni dell'artigianato che installano le batterie al piombo.

Per la programmazione degli obiettivi pluriennali di recupero e riciclaggio, gli eventuali avanzzi di gestione, accantonati dai consorzi nelle riserve che costituiscono il patrimonio netto, non devono rientrare nel reddito, consi-

derata però la condizione del divieto di distribuzione ai consorziati di questi avanzzi e riserve, anche se si verificchi lo scioglimento del consorzio.

## 6. Il Consorzio nazionale per la gestione, raccolta e trattamento degli oli minerali usati (COOU).

Il consorzio nazionale per la gestione, raccolta e trattamento degli oli minerali usati (COOU) è disciplinato dall'art. 236 del Codice Ambiente con una normativa per diversi aspetti coincidente con quella già esaminata, dato che trattasi di consorzi con caratteristiche diverse per la categoria di rifiuti considerati e, quindi, per quegli aspetti specifici connessi al materiale e alla presenza di una disciplina speciale precedente. Questo consorzio è stato istituito nel 1982 con d.p.r. n. 691/1982, in attuazione delle direttive di settore (direttiva 75/439/CEE, sull'eliminazione e il riutilizzo degli oli lubrificanti usati, e direttiva 87/101/CEE, che ha introdotto una nuova definizione di olio usato stabilendo nuovi obblighi a carico delle imprese dedite al trattamento)<sup>32</sup>. In seguito, il d.lgs. 27 gennaio 1992, n. 95 — ancora in vigore — ha riconfermato il consorzio obbligatorio ed ha completato e reso più organica la normativa di riferimento definendo più chiaramente le competenze, delle autorizzazioni e delle modalità di svolgimento dell'attività di raccolta e di eliminazione degli oli usati, ma con esigenze di coordinamento; l'art. 1 contiene le varie definizioni di olio usato, eliminazione, rigenerazione, trattamento, combustione e raccolta e le altre disposizioni una disciplina speciale per il settore.

Il d.m. 392 del 16 maggio 1996 ha introdotto alcune norme tecniche in materia di eliminazione, soprattutto definendo i parametri analitici da determinare per la corretta destinazione degli oli; con il "Decreto Ronchi" (d.lgs. n. 22/1997), gli oli usati e le emulsioni vengono fatti rientrare nella categoria dei rifiuti pericolosi<sup>33</sup>. Il d.lgs. n. 152/2006 è intervenuto con modifiche ed

<sup>32</sup> Per un ampio commento della legge 27 gennaio 1992, n. 95, si veda: P. Ficco, *La gestione dei rifiuti tra d.lgs. 22/1997 e leggi complementari*, in P. Ficco (a cura di), *La gestione dei rifiuti tra d.lgs. 22/1997 e leggi complementari*, Milano, 2004, 181 ss.

<sup>33</sup> Lo statuto e la legislazione nazionale di riferimento è reperibile nel sito [www.coou.it](http://www.coou.it); peraltro, si segnalano per i contributi dovuti il d.m. 17 febbraio 1993, per le norme tecniche n. 145/1998, per il modello di registro di carico e scarico dei rifiuti il d.m. n. 148/1998. Occorre anche citare il d.lgs. 22 maggio 1999, n. 209 in tema di smaltimento che attua la direttiva 96/59/CE, il d.m. 25 febbraio 2000, n. 124 che riguarda l'incenerimento dei rifiuti pericolosi, ed il d.lgs. 18 febbraio 2005, n. 59 in attuazione integrale della direttiva 96/61/CE in tema di prevenzione e riduzione integrale dell'inquinamento.

integrazioni del modello del 1992 per la parte relativa ai consorzi nazionali già presenti e per quelli nuovi da costituire.

Il fine comune di razionalizzazione e di organizzazione della gestione degli oli minerali usati, è volto alla rigenerazione per produrre poi oli di base, ed impone per le imprese produttrici o che attivino l'immissione al consumo, l'adesione al consorzio di cui all'art. 11 del d.lgs. 27 gennaio 1992, n. 95. I consorzi adottano i sistemi di gestione di cui al più volte citato art. 257.

Il consorzio già previsto dalla disciplina del 1992 deve adeguare lo statuto ai nuovi principi indicati dalla disposizione, con la fase successiva dell'approvazione e l'eventuale introduzione di modifiche da parte del Ministero dell'ambiente; ribadita la personalità giuridica di diritto privato senza scopo di lucro, per i nuovi consorzi è prevista l'adozione di uno statuto conforme allo schema elaborato dal Ministero. La procedura di approvazione è quella già esaminata con l'obbligo di adeguamento alle osservazioni espresse dai Ministeri entro sessanta giorni.

In particolare, le imprese che eliminano gli oli minerali usati con lo strumento della co-combustione e gli altri consorzi devono informare il consorzio di cui all'art. 11 del d.lgs. n. 95 del 1992 dati tecnici per consentire al medesimo consorzio di comunicare annualmente i dati e una relazione illustrativa ai Ministeri che svolgono una funzione di controllo.

Al consorzio nazionale partecipano le imprese produttrici di oli base vergini o derivanti da rigenerazione oppure imprese che immettono sul mercato oli lubrificanti e per tali soggetti consorziati le delibere sono vincolanti. Le quote di partecipazione sono ripartite tra le categorie di cui al quarto comma secondo il criterio, già adottato, in proporzione della quantità di oli lubrificanti prodotti, commercializzati, rigenerati o recuperati. I soggetti giuridici imprese di cui al comma 4, che siano stati costituiti o abbiano iniziato l'attività dopo l'entrata in vigore della nuova disciplina, devono aderire ad un consorzio nazionale. Mentre per i soggetti che detengono oli minerali esauriti vi è l'obbligo di depositarli presso i consorzi nazionali o i soggetti incaricati che svolgono regolare attività di gestione di questi rifiuti, con la facoltà di utilizzare imprese di altri stati membri comunitari.

I consorzi devono determinare annualmente, sulla base dei costi annuali al netto dei ricavi, il contributo per chilogrammo di olio lubrificante immesso al consumo nell'anno successivo e devono considerarsi tali quegli oli lubrificanti di base e finiti al momento del pagamento dell'imposta di consumo. Le imprese consorziate devono versare al consorzio i contributi dovuti secondo le modalità, termini di accertamento, riscossione e versamento stabiliti con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con gli altri Ministeri coinvolti nel settore.

I bilanci preventivo e consuntivo del consorzio devono essere trasmessi, come regola generale di vigilanza, al Ministro dell'ambiente e a quello delle attività produttive, entro sessanta giorni dall'approvazione da parte del consorzio, nonché una relazione tecnica sull'attività complessiva.

I consorzi svolgono in ambito nazionale compiti che la legge classifica in ben dieci categorie elencate nel comma 12 dalla lett. a) alla lett. l), definite puntualmente e che riprendono compiti svolti dagli altri consorzi esaminati, ma ovviamente adeguati alla tipologia di materiale considerato e alle attività svolte dalle imprese consorziate. Le funzioni sono svolte direttamente oppure con mandati conferiti ad imprese per determinati settori o aree geografiche, che svolgono la loro attività sotto la direzione e responsabilità dei consorzi mandanti.

Per gli obiettivi pluriennali di recupero e di riciclaggio, anche in questo caso gli eventuali avanzati di gestione accantonati dai consorzi nelle riserve che integrano il patrimonio netto, non contribuiscono alla formazione del reddito (e, pertanto, non sono oggetto di imposte) sul presupposto che venga rispettato il divieto di distribuzione di tali avanzati e riserve ai consorziati, anche se il consorzio venga in seguito sciolto.

### 7. Alcune norme generali sui consorzi.

La norma di chiusura della disciplina sui consorzi richiede, per i vari sistemi di gestione esaminati, l'apertura alla più ampia partecipazione possibile di tutti gli operatori dei vari settori, riprendendo il principio di trasparenza delle procedure e delle modalità delle operazioni, nonché alcuni essenziali principi generali dell'ordinamento comunitario, quali il principio di non discriminazione e di concorrenza del mercato, di libera circolazione (agli operatori si consente, ad esempio, di rivolgersi anche ad imprese di altri stati membri), assicurando il criterio del massimo rendimento possibile delle scelte di gestione dei rifiuti, da intendersi secondo produttività, efficienza, efficacia ed economicità.

### PROBLEMI E CASI PRATICI

**Domanda:** Il versamento del contributo al COOU è sempre obbligatorio?

**Risposta:** Sì, poiché l'obbligo del contributo deriva dalla mera immissione al consumo dei prodotti oli lubrificanti, non rilevando l'effettiva utilizzazione nel territorio nazionale e, quindi, anche per automezzi da esportare.

**Domanda:** Qual è il giudice competente per territorio in caso di controversie aventi ad oggetto l'obbligazione pecuniaria di versare i contributi ambientali ai consorzi CONAI e POLIFECO?

**Risposta:** Il giudice competente per territorio è quello del luogo ove hanno sede i consorzi e, quindi, il Tribunale di Roma, prevalendo il criterio del momento genetico dell'obbligazione riconducibile al momento dell'adesione al Consorzio, luogo anche dell'adempimento.

### MASSIMARIO

Cass. civ., sez. I, 2 aprile 2007, n. 8203, in *Giust. civ. mass.*, 2007, 4

Per le controversie aventi ad oggetto l'obbligazione di pagare i contributi ambientali ai consorzi CONAI e POLIFECO, ai sensi del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, è competente per territorio il giudice del luogo ove i consorzi hanno sede e, quindi, il Tribunale di Roma, poiché il momento genetico dell'obbligazione è quello dell'adesione agli stessi ed essendo la sede medesima il luogo ove l'obbligazione pecuniaria deve essere adempita; mentre non rileva il luogo di emissione delle fatture di vendita dei beni (imballaggi e materie prime destinate alla fabbricazione di imballaggi) sul cui importo viene effettuato il calcolo dei contributi dovuti.

Cass. civ., sez. I, 14 settembre 2004, n. 18464, in *banca dati De Iure, Giuffrè*

L'esportazione di automezzi dotati di oli lubrificanti non incide sull'obbligazione del contribuente in favore del Consorzio degli oli usati, poiché la debenza deriva, ai sensi dell'art. 11 del d.lgs. 1992, n. 95, dalla mera immissione al consumo di quei prodotti, a prescindere dall'effettiva utilizzazione in ambito nazionale.

Cons. Stato, sez. VI, 18 dicembre 2006, n. 7560, in *www.giustizia-amministrativa.it*

Lo statuto di un Consorzio per il riciclaggio dei rifiuti dei beni in polietilene approvato con decreto 15 luglio 1998 del Ministro dell'ambiente, dell'Industria, del commercio e dell'artigianato, è illegittimo nella parte in cui stabilisce la partecipazione obbligatoria dei produttori ed importatori delle materie prime destinate alla fabbricazione di questi beni, in quanto tali soggetti non erano riconducibili ad alcuna delle categorie di cui all'art. 48, secondo comma, del d.lgs. n. 22 del 1997, anche alla luce dell'art. 2 da cui si evince il fine di un'elevata protezione dell'ambiente e di controlli efficaci considerata la specificità di questi rifiuti pericolosi, di favorire il ritiro dei beni al termine del ciclo di utilità per il riciclaggio ed il recupero, come confermato dal d.lgs. n. 152 del 2006.

Cons. Stato, sez. II, 22 giugno 2005, n. 3598, in *www.giustizia-amministrativa.it*

Per la raccolta ed il riciclaggio di batterie al piombo esauste o di rifiuti piombosi, l'attività del consorzio obbligatorio COBAT, istituito con d.lgs. 9 settembre 1988, n. 397, è svolta in una fase successiva a quella di autorizzazione ed è volta a "consorziane" soggetti che già hanno ottenuto l'autorizzazione ad operare nel settore.

Cons. Stato, Adunanza sez. II, 2 dicembre 1998, n. 1527, *parere*, in *banca dati De Iure, Giuffrè*

L'art. 9-*quinquies* della legge n. 475 del 1988, che attribuiva al Consorzio obbligatorio delle batterie al piombo esauste e dei rifiuti piombosi, un diritto di esclusiva per la raccolta e lo smaltimento con riciclaggio, è stato ritenuto in contrasto con gli artt. 3, 30-34 del Trattato CEE, il regolamento del Consiglio n. 259/93 e con l'art. 41 Cost., e, quindi, con la disciplina della concorrenza. Da ciò conseguiva la disapplicazione della norma e le imprese non incaricate ma dotate dei requisiti previsti dalla legge potevano ritenersi legittimate ad operare nel mercato per la raccolta e lo smaltimento.

I.A.R. Lazio, Roma, sez. II, 9 maggio 2001, n. 4034, in *Riv. giur. Ambiente*, 2002, 774

L'obbligo di conferimento delle batterie esauste e dei rifiuti piombosi al COBAT, previsto dall'art. 9-*quinquies* della legge 9 novembre 1988, n. 475, comporta un'ammisibile restrizione della libertà di concorrenza, poiché sussistono le condizioni di cui all'art. 8, secondo comma, della legge 10 ottobre 1990, n. 287: il COBAT è lo strumento più adeguato, agile per garantire il controllo dello smaltimento di questi particolari rifiuti, a tutela dell'ambiente e della salute.

### BIBLIOGRAFIA

- AMOROSINO S., *I consorzi tra produttori ed il consorzio nazionale imballaggi*, in *Aa.Vv.*, *Il decreto Ronchi*, Milano, 1997, 101 ss.  
 CARAVITA B., *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2005.  
 CERVETTI SERIANO F., *La nuova normativa sui rifiuti*, Milano, 1998.  
 DI GASPARÈ G., voce *Consorzi amministrativi*, in *Dig. disc. pubbl.*, III, 1989, 475 ss.  
 DI LUIO M., *Il rifiuto come bene: titolarità e gestione*, in *Riv. giur. amb.*, 2001, 383 ss.  
 FERRI G., voce *Consorzio in generale*, cit., 372 ss.  
 FERRI G., voce *Consorzio*, in *Enc. dir.*, IX, Milano, 1961, 371 ss.  
 FICCO P., *La gestione dei rifiuti tra d.lgs. 22/1997 e leggi complementari*, in FICCO P. (a cura di), *La gestione dei rifiuti tra d.lgs. 22/1997 e leggi complementari*, Milano, 2004, 181 ss.

- FONDERICO F., *La tutela dell'ambiente*, in CASSESE S., *Trattato di diritto amministrativo*, Parte Speciale, II, Milano, 2003, 2067 ss.
- GIAMPIETRO F.-BOCCIA M.G., *I rifiuti*, II, Milano, 1995-1997.
- GIAMPIETRO P., voce *Rifiuti*, in *Enc. dir.*, XI, Milano, 1989, 786 ss.
- GIANNINI M.S., *Diritto amministrativo*, I, Milano, 1970.
- GIANNINI M.S., *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 1981.
- GIOVE G., *La tutela dell'ambiente nel ciclo dei rifiuti*, Milano, 2005.
- GIZZI E., voce *Consorzi tra enti pubblici*, in *Noviss. Dig. IV*, Torino, 1968.
- MIELE G.-STANCANELLI G., voce *Consorzi amministrativi*, in *Enc. dir.*, IX, Milano, 1961, 409 ss.
- NOVARESE F., *La « nuova » disciplina « emergenziale » dei rifiuti*, in *Riv. giur. amb.*, 2003, 443 ss.
- PASTORI G., *Tendenze e sviluppi dell'amministrazione pubblica in Italia. Gli enti comunitari*, in *Arch. ISAP*, Milano, 1962, 634.
- ROMANO S.A., voce *Consorzi amministrativi*, in *Enc. giur.*, V, Roma, 1989, 1 ss.
- ROMANO S., *Decentramento in scritti minori*, Milano, 1951.
- ROSSI G., *Enti pubblici associativi*, Napoli, 1979, 153.
- STANCANELLI G., *I consorzi nel diritto amministrativo*, Milano, 1963.

## 21. CORPI IDRICI E BILANCIO IDRICO

di *Alessandro Bertani*

### NORME RILEVANTI E CIRCOLARI

#### ■ Normativa nazionale

d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152, *Norme in materia ambientale*, artt. 91, 95, 96, 98, 99 r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775, *Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici*, artt. 7, 9, 12-bis, 17, 21

### ESAME DELLA DISCIPLINA

**Sommario:** 1. Premessa. — 2. Segue: la tutela dei corpi idrici: la pianificazione del bilancio idrico. — 2.1. Il concetto di "pianificazione idrica". — 2.2. Il censimento idrico e lo scambio di informazioni. — 3. Gli strumenti di attuazione di tutela dei corpi idrici: il risparmio idrico. — 3.1. Il concetto di risparmio idrico. — 3.2. Le competenze delle Regioni in materia di risparmio idrico. — 4. Le modifiche al r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775. — 4.1. Le modifiche all'art. 7, comma 2, r.d. 1775/1933. — 4.2. Le modifiche all'art. 9 del r.d. 1775/1933. — 4.3. La riforma dell'art. 12-bis r.d. 1775/1933. — 4.4. La novella dell'art. 17 r.d. 1775/1933 ed il regime transitorio. — 4.5. Le modifiche e le integrazioni dell'art. 21 r.d. 1775/1933.

#### ■ 1. Premessa.

Come recentemente è stato sottolineato, i problemi connessi all'utilizzo dell'acqua e alle possibilità di accedervi hanno ormai da tempo costituito oggetto di specifica attenzione da parte dell'ordinamento<sup>1</sup>.

Da ultimo con il Codice dell'ambiente (d.lgs. 152/2006), ma prima ancora con la legge Galli del 1994 e con il d.lgs. 152/1999, in buona parte di recepimento di direttive comunitaria, il legislatore ha approntato apposite discipline di utilizzo, tutela e salvaguardia delle acque.

<sup>1</sup> Per tutti, si veda A. Procca, *Acqua e ambiente*, in *Diritto dell'Ambiente*, a cura di G. Rossi, Torino, 2008, 231 ss.