

Numero 2710/2016 e data 22/12/2016



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

## Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 1 dicembre 2016

**NUMERO AFFARE 01743/2016**

**OGGETTO:**

Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio.

Schema di decreto interministeriale (ambiente - sviluppo economico) recante approvazione dello statuto-tipo dei consorzi per la gestione dei rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE), ai sensi dell'articolo 10, comma 3, del decreto legislativo 14 marzo 2014, n. 49;

### LA SEZIONE

Vista la documentazione trasmessa con nota n. 0019398 del 19 settembre 2016, con la quale il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, Ufficio legislativo, ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sullo schema in oggetto;

Visto il parere interlocutorio del 28 settembre 2016;

Visto l'adempimento di cui alla nota ministeriale n. 25860 del 29 novembre 2016;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Gerardo Mastrandrea;

Premesso e considerato.

E' stato sottoposto all'esame del Consiglio di Stato lo schema di decreto interministeriale *de quo*, predisposto a cura del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e del Ministero dello sviluppo economico e redatto ai sensi dell'art. 10, comma 3, del decreto legislativo 14 marzo 2014, n. 49, recante "*Attuazione della direttiva 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE)*", con cui si intende dare applicazione a quanto previsto nella disposizione citata, ai sensi della quale "*I consorzi di cui al comma 2 hanno autonoma personalità giuridica di diritto privato, non hanno fine di lucro ed operano sotto la vigilanza del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e del Ministero dello sviluppo economico, che entro sei mesi dall'entrata in vigore del presente decreto legislativo approvano lo statuto-tipo*".

Ha evidenziato, l'Amministrazione richiedente, che l'art. 10 del decreto legislativo 14 marzo 2014, n. 49, prevede (al comma 1) che i produttori, che non adempiano ai propri obblighi mediante un sistema individuale, devono aderire a un sistema collettivo, che deve essere organizzato in forma consortile (comma 2). Detti consorzi, per espressa previsione normativa (comma 3, cit.), hanno autonoma personalità giuridica di diritto privato, non hanno fine di lucro, ma nonostante la loro conformazione privatistica svolgono funzioni di interesse generale per l'intera collettività e sono funzionali al perseguimento di interessi di matrice ambientale, di talché il già menzionato comma 3 prevede che detti consorzi operino sotto la

vigilanza del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e del Ministero dello sviluppo economico.

I due Ministeri competenti, sempre sulla base del disposto di quest'ultimo comma, sono deputati ad approvare lo statuto-tipo di detti consorzi, statuto-tipo al quale, per espressa previsione dello stesso art. 10 del d.lg. 49/2014, i consorzi esistenti e quelli di nuova costituzione devono conformare il loro statuto, secondo le modalità indicate ai commi 6, 7 e 8.

In particolare, ai sensi dell'art. 10, comma 6, del richiamato decreto legislativo, i sistemi collettivi esistenti adeguano il proprio statuto entro novanta giorni dall'approvazione dello statuto-tipo e lo trasmettono, entro 15 giorni, al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ai fini dell'approvazione, mentre i sistemi collettivi di nuova costituzione trasmettono lo statuto al Ministro dell'ambiente entro 15 giorni dall'adozione, ai fini dell'approvazione. Lo statuto è approvato nei successivi novanta giorni alla trasmissione, con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, salvo motivate osservazioni cui il consorzio è tenuto ad adeguarsi nei successivi 60 giorni.

Tanto premesso, il decreto interministeriale di approvazione dello schema di statuto-tipo è stato qualificato dall'Amministrazione come espressione della "*vigilanza regolamentare*", attribuita dal legislatore ai citati Ministeri per soddisfare le esigenze di tutela degli interessi pubblici connessi alla gestione dei RAEE. I contenuti di tale vigilanza regolamentare sono stati rinvenuti nello stesso art. 10 del decreto legislativo n. 49 del 2014. La norma, facendo riferimento al concetto di "tipicità" dello statuto, richiede che nella predisposizione del

suddetto schema vengano rispettate le condizioni minime essenziali richieste dalla legge per l'integrazione della funzione economico-sociale tipica dell'atto negoziale in commento.

Per tale motivo, secondo l'Amministrazione richiedente - che in data 16 settembre 2016, e poi in data 23 novembre 2016 (sul testo come rielaborato), ha acquisito il necessario concerto formale del Ministero dello sviluppo economico - lo statuto-tipo elaborato rispetta l'autonomia statutaria, organizzativa e gestionale propria di ciascun sistema collettivo, *"lasciando ai consorzi la libera determinazione dei contenuti che non hanno implicazioni ambientali"*.

In quest'ottica, lo schema terrebbe conto delle affermazioni, sul punto, contenute nella sentenza del Consiglio di Stato, Sezione Sesta, del 24 settembre 2015, n. 4475, che, riformando la pronuncia di prime cure del TAR Lazio, ha accolto il ricorso del Consorzio imballaggi alluminio in tema di approvazione dello schema-tipo di statuto dei Consorzi nazionali unici di filiera per la gestione degli imballaggi e dei relativi rifiuti.

Come accennato, lo schema di regolamento in argomento si compone di un unico articolo con cui si approva lo statuto-tipo, allegato al decreto e di cui costituisce parte integrante.

Con il parere interlocutorio di cui in epigrafe, la Sezione, conformandosi ai dettami di principio affermati in sede giurisdizionale circa la necessità che, alla stregua dell'univoca scelta legislativa di attribuire ai consorzi personalità giuridica di diritto privato, le amministrazioni vigilanti, in sede di predisposizione dello schema-tipo di statuto, e in vista della successiva approvazione dei singoli statuti in concreto adottati dai consorzi, tengano conto delle diverse filiere procedurali e, ove si acceda all'idea di uno schema-tipo unico,

garantiscono *“una maggiore possibilità di differenziazione con appropriate clausole di flessibilità”* (Cons. Stato, n. 4475/2015, *cit.*), ha segnalato, tuttavia, la palese incompletezza del testo sottoposto alla valutazione.

E' sembrato, infatti, che impregiudicate le affermazioni di principio anche in sede giurisdizionale, lo statuto-tipo non potesse recedere del tutto dai suoi compiti essenziali e primari, quale, ad esempio, quello di delineare gli elementi essenziali della struttura organizzativa dell'ente.

Se, dunque, il rispetto dell'autonomia di siffatte entità privatistiche di natura consorziale, nonché l'esigenza di garantire adeguata flessibilità operativa, impongono di non fissare nelle previsioni dello schema-tipo – ad esempio – il numero dei consiglieri di amministrazione in rappresentanza delle singole categorie, ciò non vuol dire, ha ricordato la Sezione, che non si debba almeno indicare quali siano gli organi che debbano governare l'ente consorziale.

E' parso, quindi, opportuno che lo schema sottoposto all'attenzione del Consiglio fosse comunque rivisto e integrato, con precipuo riguardo ai seguenti aspetti: natura, oggetto e finalità del Consorzio; modalità di esercizio della facoltà di recesso dei consorziati; altre forme di finanziamento delle attività del Consorzio; organi, e dunque organizzazione fondamentale minima del Consorzio, nonché regole basilari di funzionamento; diritti ed obblighi consortili (dei soggetti consorziati); esercizio finanziario e procedure di approvazione dei bilanci.

L'Amministrazione di riferimento è stata invitata, altresì, a raffrontarsi con gli schemi di statuto-tipo recentemente pubblicati per Consorzi similari (muovendo dall'esempio dei Consorzi per gli imballaggi e dei Consorzi degli oli e grassi vegetali e animali esausti, di cui ai decreti

ministeriali 2 e 24 giugno 2016, in Gazzetta Ufficiale 8 luglio 2016, n. 158).

L'emissione del parere definitivo è stata, così, sospesa nelle more della necessaria opera di revisione e quindi dell'invio di un nuovo testo debitamente integrato.

Il Ministero dell'ambiente ha proceduto alla rielaborazione del testo dello statuto-tipo in argomento ed ha definitivamente inviato ogni documentazione utile in data 29 novembre 2016, dopo aver acquisito sul nuovo testo, come accennato, l'ulteriore atto di assenso del Ministero dello sviluppo economico, reso in data 23 novembre 2016.

La Sezione prende atto con favore delle modifiche ed integrazioni apportate successivamente al parere interlocutorio, ma ritiene che si possa conseguire un più soddisfacente grado di specificazione ed accuratezza nel delineare l'archetipo organizzativo fondamentale da mettere a disposizione dei consorzi in questione.

E' vero, infatti, che vengono finalmente indicati nello Statuto-tipo, seppur con mero elenco, gli organi fondamentali del sistema collettivo, e che, in ossequio all'esigenza di bilanciamento che si evince dalla nota (n. 2) posta in calce all'art. 8, la disciplina statutaria dettagliata del funzionamento e dei compiti dei medesimi organi consortili viene rimessa, invece, all'autonomia privata del sistema collettivo, che è chiamato ad esercitarla nel rispetto del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, ma, anche in analogia con Consorzi similari (come nel caso dello statuto-tipo per i Consorzi per gli imballaggi, il cui schema è stato approvato dal Ministero dell'ambiente con decreto del 24 giugno 2016, richiamato come esempio utile dal parere interlocutorio di cui in epigrafe), vanno indicate, con apprezzabile grado di dettaglio, composizione, competenze e funzioni

degli organi, oltre alle prescrizioni minime di funzionamento dei medesimi (cfr. artt. 8 e segg. d.m. 24 giugno 2016, cit.).

In esito alla predetta, necessaria, opera di integrazione del testo, la nota all'art. 8 può essere pianamente espunta dal testo (come, invero, è opportuno fare per tutte le note apposte in calce agli articoli dello statuto-tipo).

In tal senso, va attentamente rivista anche l'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), con particolare riguardo alla Sezione 5 (giustificazione dell'opzione regolatoria proposta), lettere A) e B), ad oggi improntata alla libertà dei sistemi collettivi di organizzarsi liberamente, che, con riguardo agli effetti delle opzioni per i destinatari diretti e indiretti, e più in generale per il mercato, va necessariamente arricchita di elementi e dati circa il concreto funzionamento delle strutture consortili.

Sempre nella medesima ottica, il contenuto della nota apposta in calce all'articolo 1 (n. 1), con riguardo a natura e sede dei neo-previsti *"Sistemi collettivi in forma consortile"*, relativamente alla possibilità, per i sistemi collettivi, di precisare, integrare e modificare le disposizioni dello statuto-tipo, nel rispetto del d.lg. n. 152 del 2006 e del d.lg. n. 49 del 2014, *"per una migliore attuazione dello stesso in funzione della specificità di ciascuno di essi"*, può essere utilmente inserito nel testo dello stesso decreto approvativo, anche se la possibilità di apportare integrazioni e modifiche va limitata, motivatamente, a situazioni veramente particolari ed eccezionali, previa segnalazione ai Ministeri vigilanti.

Venendo ad ulteriori profili concernenti le singole disposizioni, il comma 4 dell'articolo 1 (in tema di durata) va opportunamente espunto ed inserito nella sede deputata, ovvero l'art. 2, coordinandone le relative disposizioni.

All'art. 2, sulla base di quanto sopra evidenziato in tema di individuazione delle competenze e funzioni degli organi consortili, vanno specificamente indicati gli organi deliberanti.

All'art. 4, comma 2, vanno indicate le modalità fondamentali di adesione al sistema collettivo dei distributori, raccoglitori, trasportatori ecc.

All'art. 5, in materia di diritti ed obblighi dei partecipanti al sistema collettivo, vanno indicati gli obblighi generali e fondamentali in capo agli stessi, da coordinare con il resto degli obblighi, indicati al comma 4. Al comma 3, utilizzare, più correttamente, il termine "*irrogare*" in luogo di "*comminare*".

Per quanto riguarda l'art. 14, sui regolamenti consortili, oltre a doversi indicare l'organo deliberante e l'organo deputato all'approvazione, coerentemente a quanto precedentemente osservato in tema di compiti e funzioni degli organi, occorre adottare, altresì, ogni accorgimento utile, fin dalla sede dello statuto-tipo, per evitare duplicazioni e sovrapposizioni con gli statuti consortili, che restano gli atti organizzativi fondamentali, fatte salve esigenze specifiche e settoriali (es. tariffe, conti, personale) che possono essere effettivamente sub-regolate tramite i detti regolamenti.

Infine, per tutto quanto osservato, l'art. 16, in tema di vigilanza, deve essere opportunamente integrato e riempito di contenuti, con precipuo riguardo anche al monitoraggio circa il funzionamento dei sistemi consortili, e quindi, più in generale, in ordine al momento attuativo delle prescrizioni generali contenute nello statuto-tipo medesimo.

P.Q.M.

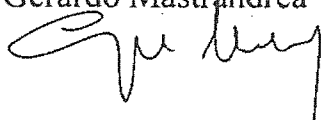


Nei termini esposti è il parere favorevole della Sezione, condizionato alle modifiche sopra evidenziate.

Dispone la trasmissione del parere anche al Ministero dello sviluppo economico, Gabinetto del Ministro.

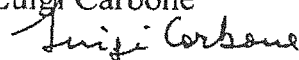
L'ESTENSORE

Gerardo Mastrandrea



IL PRESIDENTE

Luigi Carbone



IL SEGRETARIO

Maria Luisa Salvini

