



REPUBBLICA ITALIANA

## Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 28 settembre 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 sull'affare consultivo in oggetto;

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

Premesso e considerato.

E' sottoposto all'esame del Consiglio di Stato lo schema di decreto interministeriale *de quo*, del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del

mare e del Ministero dello sviluppo economico, redatto ai sensi dell'articolo 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 autonomia 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”*.

Evidenzia 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 dunque autonomia 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 citato 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, sempre sulla base del disposto di cui al comma 3, sono deputati ad approvare lo statuto-tipo di detti consorzi, statuto-tipo al quale, per espressa previsione dello stesso art. 10, 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, 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 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 vengono rinvenuti nello stesso art. 10 del d.lgs. n. 49 del 2014. La norma, poi, 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, sempre secondo l'Amministrazione richiedente, che in data 16 settembre 2016 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.

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

Per ogni articolo (non numerato) dello statuto-tipo allegato l'Amministrazione riporta una breve descrizione.

Tutto ciò premesso, la Sezione ritiene di conformarsi ai dettami di principio affermati da questo Consiglio di Stato che, affrontando in sede giurisdizionale materia analoga, ha evidenziato, fin dalla fase cautelare, che l'univoca scelta legislativa di attribuire ai consorzi (non obbligatori in senso stretto e deputati ad attività di pubblico interesse ma non ad un servizio pubblico *stricto sensu*) personalità giuridica di diritto privato, sottraendoli, quindi, alle regole organizzative proprie delle pubbliche amministrazioni, impone alle 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 (attribuzioni queste non contestate, costituendo esse esplicazione del potere/dovere di vigilanza e controllo dell'Amministrazione a tutela degli interessi generali che permeano anche questo settore), di tener conto delle diverse filiere e, ove si acceda all'idea di uno schema-tipo unico, di garantire “*una maggiore possibilità di differenziazione con appropriate clausole di flessibilità*” (Cons. Stato, n. 4475/2015, *cit.*).

Tale affermazione non implica, però, che lo statuto-tipo debba recedere del tutto, o quasi, dai suoi compiti essenziali e primari, quale, ad esempio, quello di delineare gli elementi essenziali della struttura organizzativa dell'ente.

Se, dunque, in ossequio anche ai condivisibili principi esposti nella citata sentenza, 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 che non si debba almeno indicare quali siano gli organi che debbano governare l'ente consorziale.

Appare quindi opportuno che, impregiudicata ogni valutazione relativa alla definitiva delibazione del testo proposto, lo schema sottoposto all'attenzione del Consiglio sia rivisto e integrato, con precipuo riguardo agli aspetti essenziali di seguito indicati: 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, al riguardo, può fare utile riferimento agli schemi di statuto-tipo recentemente pubblicati per Consorzi simili (a partire dai Consorzi per gli imballaggi e dai 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 resta sospesa nelle more della necessaria opera di revisione e, quindi dell'invio di un nuovo testo debitamente integrato.

P.Q.M.

Sospende l'emissione del parere in attesa dell'espletamento degli adempimenti sopra indicati e del conseguente invio di un nuovo testo.

L'ESTENSORE  
Gerardo Mastrandrea

IL PRESIDENTE  
Luigi Carbone

IL SEGRETARIO  
Maria Luisa Salvini