



REPUBBLICA ITALIANA
Consiglio di Stato
Sezione Consultiva per gli Atti Normativi
Adunanza di Sezione del 20 dicembre 2018

NUMERO AFFARE 00626/2018

OGGETTO:

Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio ufficio legislativo.

Schema di regolamento recante disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto da prodotti assorbenti per la persona (PAP) ai sensi dell'articolo 184-ter, comma 2, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

LA SEZIONE

Vista la relazione trasmessa con nota del 27 marzo 2018 n. 5911, con la quale il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare-Ufficio legislativo ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sullo schema di regolamento in oggetto;

visto il parere interlocutorio della Sezione n. 01274/2018 del 14 maggio 2018;

vista la nota n. 24956 del 7 dicembre 2018, con la quale il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare - Ufficio legislativo, in relazione al citato parere interlocutorio, ha trasmesso:

- copia dello schema di decreto e del frontespizio debitamente firmato dal Ministro;
- illustrazione dell'articolato;
- relazione illustrativa corredata da tre pareri ISPRA aventi rispettivamente prot. 31817 del 27/06/2017, prot. 38708 del 01/08/2017 e prot. 13813 del 7/02/2018, nonché test industriale Westinghouse dell'11/09/2015, studio VTT CR-04140-15, Studio della Berkeley Lab, analisi termogravimetrica-TGA e analisi di combustione condotta da TUV Rheiland;
- analisi di impatto della regolamentazione (AIR);
- analisi tecnico normativa (ATN);
- relazione tecnico finanziaria;

esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Antimo Prosperì.

Premesso.

I. Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, in data 27 marzo 2018, ha trasmesso per il prescritto parere lo schema di regolamento indicato in oggetto.

II. La fonte normativa comunitaria del regolamento in esame è costituita dalla direttiva 19 novembre 2008, n. 2008/98/CE - *"Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai rifiuti"*, la quale all'articolo 40 stabilisce che:

1. *"Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro il 12 dicembre 2010.*

Quando gli Stati membri adottano tali disposizioni, queste contengono un riferimento alla presente direttiva o sono corredate da un siffatto riferimento all'atto della pubblicazione ufficiale. Le modalità di tale riferimento sono decise dagli Stati membri.

2. *Gli Stati membri comunicano alla Commissione il testo delle disposizioni essenziali di diritto interno che essi adottano nel settore disciplinato dalla presente direttiva".*

La fonte normativa nazionale è costituita dal decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205, di attuazione della citata direttiva 2008/98/CE, il quale ha introdotto l'articolo 184-ter (Cessazione della qualifica di rifiuto) nel decreto legislativo 152/2006, prevedendo, tra l'altro, che:

"1. Un rifiuto cessa di essere tale, quando è stato sottoposto a un'operazione di recupero, incluso il riciclaggio e la preparazione per il riutilizzo, e soddisfi i criteri specifici, da adottare nel rispetto delle seguenti condizioni:

a) la sostanza o l'oggetto è comunemente utilizzato per scopi specifici;

b) esiste un mercato o una domanda per tale sostanza od oggetto;

c) la sostanza o l'oggetto soddisfa i requisiti tecnici per gli scopi specifici e rispetta la normativa e gli standard esistenti applicabili ai prodotti;

d) l'utilizzo della sostanza o dell'oggetto non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute umana.

2. L'operazione di recupero può consistere semplicemente nel controllare i rifiuti per verificare se soddisfano i criteri elaborati conformemente alle predette condizioni. I criteri di cui al comma 1 sono adottati in conformità a quanto stabilito dalla disciplina comunitaria ovvero, in mancanza di criteri comunitari, caso per caso per specifiche tipologie di rifiuto attraverso uno o più decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400. I criteri includono, se necessario, valori limite per le sostanze inquinanti e tengono conto di tutti i possibili effetti negativi sull'ambiente della sostanza o dell'oggetto".

III. Riferisce l'Amministrazione che lo schema di regolamento individua, in attuazione della delega contenuta nel citato articolo 184-ter, "i criteri nel rispetto dei quali i materiali derivanti dal trattamento dei prodotti assorbenti per la persona (PAP) post consumo cessano di essere qualificati come rifiuti, per essere reintrodotti nel ciclo economico come prodotti", per essere utilizzati per gli scopi specifici stabiliti dallo stesso schema di regolamento e nei relativi allegati.

La cessazione della qualifica di rifiuto (*End of Waste-EoW*) costituisce un passaggio necessario ai fini dello sviluppo delle diverse importanti potenzialità connesse al settore del riciclo e del recupero dei rifiuti.

Dal trattamento dei rifiuti di che trattasi si producono tre materiali: (i) miscela di plastica a base di poliolefine; (ii) polimero super assorbente (SAP); (iii) cellulosa a basso o alto contenuto di SAP.

Pertanto, tali attività rispondono al duplice obiettivo, da un lato, di tutela ambientale conseguente alla riduzione dell'impatto sull'ambiente dei predetti rifiuti con riduzione del consumo di risorse naturali e di materie prime e, dall'altro lato, di implementazione dell'attività economico-industriale connessa al trattamento dei rifiuti per trasformarli in prodotti.

Il Ministero aveva rappresentato, senza tuttavia fornire elementi in merito, che "dall'esame istruttorio è risultato che in Italia esiste un mercato per la cellulosa, il SAP e la miscela di plastiche eterogenee a base di poliolefine, in ragione del fatto che gli stessi materiali risultano comunemente oggetto di transazioni commerciali e possiedono un effettivo valore economico di scambio".

Il Ministero inoltre aveva comunicato che per la valutazione degli impatti su ambiente e salute umana erano stati coinvolti l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) e l'Istituto superiore di sanità (ISS) e che gli stessi hanno rilasciato parere favorevole con prescrizioni che sono state recepite e puntualmente riportate nel regolamento. I pareri dei predetti Istituti non risultavano allegati alla documentazione trasmessa al Consiglio di Stato.

L'Amministrazione con la successiva documentazione trasmessa con nota del 7 dicembre 2018 ha, tra l'altro, rappresentato che, secondo i dati elaborati da ISPRA, in Italia ogni anno si producono circa 900.000 tonnellate di rifiuti da PAP che vengono generalmente raccolte al secco residuo e smaltite in discarica (per il 65%) e/o presso sistemi di incenerimento (35%) e che da una tonnellata di PAP riciclati si recuperano 95 kg di plastica da usare in nuove produzioni; 185 kg di materia cellulosica da usare per varie produzioni; 95 kg di polimero SAP riciclato per la produzione di nuovi prodotti assorbenti non PAP.

In secondo luogo, il Ministero ha segnalato che lo schema di regolamento proposto per la cessazione della qualifica di rifiuto dei materiali recuperati dai PAP "è il primo in Europa", in quanto a livello comunitario non sono ancora stati stabiliti i criteri specifici per la "cessazione della qualifica di rifiuto" e non risultano esperienze analoghe negli altri Paesi dell'Unione europea. Nel merito, ha evidenziato che la Commissione europea ha scelto il riciclo dei PAP basato su tecnologia italiana come caso studio di eccellenza al Tallinn Eco-Innovation Forum del 2016 e che il progetto tecnico italiano di riciclo dei PAP ha ricevuto diversi interventi di cofinanziamento.

IV. Lo schema di regolamento è composto di sette articoli e sei allegati.

Articolato

L'articolo 1 (*Oggetto e finalità*) precisa che il regolamento stabilisce i criteri in base ai quali i prodotti assorbenti per la persona (PAP) da rifiuti possono essere trasformati e qualificati come prodotti, secondo quanto indicato nel richiamato articolo 184-ter.

L'articolo 2 (*Definizioni*) stabilisce che ai fini del regolamento si applicano le definizioni contenute nell'articolo 183 del decreto legislativo n. 152/2006, nonché quelle indicate nello stesso articolo 2, concernenti le definizioni di: PAP, SAP (*super absorbent polymer*), "cellulosa ad alto contenuto di SAP", "cellulosa a basso contenuto di SAP", "lotto di plastiche eterogenee e a base di poliolefine", "lotto di polimero SAP", "lotto di cellulosa", "produttore", "dichiarazione di conformità", "autorità competente".

L'articolo 3 (*Criteri ai fini della cessazione della qualifica di rifiuto*) stabilisce che i PAP qualificati come rifiuti, cessano di essere tali e sono qualificati come plastiche eterogenee a base di poliolefine, SAP o cellulosa, a condizione che risultino conformi ai requisiti tecnici generali stabiliti nell'allegato 1 e ai rispettivi requisiti tecnici di cui agli allegati 2, 3 e 4.

L'art. 4 (*Scopi specifici di utilizzabilità*) precisa che i prodotti derivanti dalla trasformazione dei rifiuti sono utilizzabili esclusivamente per gli scopi indicati nell'allegato 5 per ciascun materiale.

L'articolo 5 (*Dichiarazione di conformità e modalità di detenzione dei campioni*) dispone che il produttore al termine del processo produttivo di ciascun lotto deve attestare, tramite una dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà ai sensi del d.P.R. n. 445/2000, utilizzando il modulo di cui all'allegato 6, il rispetto dei criteri previsti dall'articolo 3. Il produttore ha inoltre l'obbligo di conservare la predetta dichiarazione di conformità nonché un campione di plastiche a base di poliolefine, di SAP o di cellulosa, presso l'impianto di recupero o la propria sede legale, per cinque anni.

L'articolo 6 (*Sistema di gestione ambientale*) prevede che le disposizioni dell'articolo 5, comma 3, non si applicano alle imprese registrate ai sensi del regolamento CE n. 761/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 marzo 2001, nonché alle imprese in possesso della certificazione ambientale UNI EN ISO 14001 rilasciata da organismo accreditato e previa presentazione di apposita documentazione relativa al rispetto dei criteri di cui all'articolo 3, della normativa ambientale e alla revisione e miglioramento del sistema di gestione ambientale.

L'articolo 7 (*Norme transitorie finali*) prevede che il produttore, ai fini dell'adeguamento ai criteri previsti dal regolamento in esame, entro 120 giorni dall'entrata in vigore del regolamento stesso, deve presentare all'autorità competente un aggiornamento della comunicazione effettuata ai sensi dell'articolo 216 (si segnala che, per chiarezza, dopo la citazione dell'art. 216 andrebbe richiamato il d.lgs. n. 152/2006).

Allegati

L'allegato 1 (articolo 3, comma 1) contiene i criteri generali ai fini della cessazione della qualifica di rifiuto, prevedendo, al paragrafo 1, (i) i rifiuti ammessi per la produzione di plastiche eterogenee a base di poliolefine, di SAP o di cellulosa; (ii) i criteri che devono essere assicurati nel sistema di controllo dei rifiuti in ingresso; (iii) le prescrizioni relative al processo di recupero; (iv) i criteri sanitari; (v) i piani di controllo del processo di trattamento.

In particolare, per quanto concerne il sistema di controllo di rifiuti in ingresso, viene precisato che tale sistema "deve almeno assicurare":

- controlli analitici mediante analisi merceologiche e analisi chimiche, in modo da verificare che la presenza di materiale estraneo rispetto a quello ammesso sia inferiore o uguale al 5%, nonché l'assenza di pericolosità del rifiuto nel rispetto dei criteri stabiliti dalla normativa sulla classificazione dei rifiuti;
- accettazione dei rifiuti da parte di personale idoneamente formato;
- esame della documentazione a corredo del carico dei rifiuti in ingresso;
- controllo visivo del carico di rifiuti in ingresso, incluse le informazioni sulla provenienza;
- stoccaggio dei rifiuti in idonei dispositivi in modo da impedire contatti con il personale dell'impianto e di prevenire qualunque forma di dispersione;
- assenza di manipolazione e/o di triturazione dei rifiuti in ingresso;

- procedura scritta per la gestione e la tracciabilità dei singoli flussi di rifiuti, nonché del processo operativo dalla fase di raccolta sino alla produzione dei materiali end of waste e di rendicontazione della non conformità.

In relazione al tema del controllo dei rifiuti in ingresso, il paragrafo 4 dell'allegato 1, relativo al "piano dei controlli del processo di trattamento", stabilisce inoltre che "i controlli analitici mediante analisi merceologiche e analisi chimiche devono essere effettuati, nel primo anno di operatività, con la frequenza di almeno una volta ogni sei mesi e, successivamente, di almeno una volta all'anno e devono verificare che il contenuto di materiale estraneo, inteso come materiale diverso da PAP, non assorbente o non plastico sia inferiore o uguale al 5% e che il rifiuto non sia pericoloso secondo i criteri stabiliti dalla normativa sulla classificazione dei rifiuti.

In merito a tale fondamentale e delicata fase del processo di trasformazione del rifiuto in prodotto, la Sezione, nel rilevare che non apparivano chiari i criteri e le modalità di effettuazione dei controlli indicati, né il grado di efficacia e rispondenza degli stessi agli obiettivi perseguiti, ha richiesto all'Amministrazione di chiarire e precisare le diverse modalità di effettuazione dei controlli all'ingresso.

L'allegato 2 contiene i criteri specifici per le plastiche eterogenee a base di poliolefine per la cessazione della qualifica di rifiuto.

L'allegato 3 stabilisce i criteri specifici per il polimero super assorbente (SAP) per la cessazione della qualifica di rifiuto.

L'allegato 4 detta i criteri specifici per la cellulosa ai fini della cessazione della qualifica di rifiuto.

L'allegato 5 stabilisce che non è consentito l'utilizzo dei materiali *End of waste* provenienti da PAP nel settore alimentare e/o dei contenitori per il settore alimentare, nel settore medico e nel settore manifatturiero per la produzione di giocattoli o di prodotti per la puericultura e di cosmetici e concimi. L'allegato 6 contiene il modello della dichiarazione di conformità (DDC), che deve essere rilasciato sotto forma di dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà e deve contenere l'anagrafica del produttore, le dichiarazioni del produttore sulle caratteristiche dei materiali *End of waste*, nonché i referti dei controlli analitici eseguiti.

V. Osservazioni contenute nel parere interlocutorio n. 01274/2018.

V.1. Il Collegio, posto che a norma del citato articolo 184-ter il processo di trasformazione del rifiuto in prodotto deve soddisfare criteri specifici per rispettare determinate condizioni stabilite dalla legge (*i*) la sostanza o l'oggetto risultante sia comunemente utilizzato per scopi specifici; *ii*) l'esistenza di un mercato o una domanda per tale sostanza od oggetto; *iii*) la sostanza o l'oggetto deve soddisfare i requisiti tecnici rispondenti agli scopi specifici per rispettare la normativa e gli standard vigenti, applicabili ai prodotti; *iiii*) l'utilizzo della sostanza o dell'oggetto non deve determinare impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute umana), ha richiesto all'Amministrazione di fornire elementi atti a dimostrare l'effettiva sussistenza delle condizioni e dei requisiti sopra richiamati.

In relazione a quanto richiesto dalla Sezione con il citato parere interlocutorio, il Ministero ha ribadito preliminarmente che nello schema di regolamento in oggetto sono state recepite tutte le indicazioni espresse da ISPRA e ha attestato che dall'esame istruttorio condotto "risulta incontrovertibile l'esistenza di un mercato dei tre materiali (cellulosa, il SAP e la miscela di plastiche eterogenee a base di poliolefine) che si producono a seguito del trattamento specifico. Tale mercato, secondo quanto affermato dall'Amministrazione, "è dimostrato da numerosi accordi commerciali in corso di validità aventi ad oggetto la commercializzazione per il successivo utilizzo dei predetti materiali".

Per quanto concerne gli scopi specifici di utilizzo dei materiali di riciclo dei PAP, l'Amministrazione ha evidenziato che studi, test di laboratorio e industriali hanno dimostrato che tali materiali hanno "prestazioni analoghe alle materie prime" e che la frazione plastica è stata certificata conforme alla norma UNI 10667/16, che definisce i requisiti e i metodi di prova di miscele eterogenee a base di poliolefine da riciclo.

Relativamente all'assenza di impatti sulla salute e sull'ambiente, il Ministero ha confermato che "le osservazioni effettuate da ISS e ISPRA sono state istruite, valutate e integralmente recepite dal MATTM". In particolare, in linea con i pareri espressi da ISPRA, nello schema di regolamento:

a) è stato previsto che negli impianti di recupero, ai fini EoW, siano ammessi esclusivamente i rifiuti di cui ai codici EER 180104, EER 150203 e, per un periodo transitorio (di 6 mesi), EER 200111 con annotazione "rifiuti costituiti da pannolini, pannoloni e assorbenti igienici", a condizione che detti

rifiuti provengano da raccolte urbane differenziate dedicate e scarti delle attività di produzione di PAP, con esclusione dei PAP realizzati con materiali biodegradabili;

b) è stato disposto “il divieto di utilizzo di tali materiali al fine della realizzazione di imballaggi alimentari”;

c) nell’Allegato 1 sono state inserite prescrizioni puntuali e specifiche relative al processo di recupero (punto 2, lettere da a) a h);

d) le tre tipologie di materiali ottenute dalle operazioni di recupero di PAP, relativamente ai parametri igienico-sanitari devono rispettare cumulativamente tutti i criteri indicati nell’Allegato 1, punti 3.a, 3.b, 3.c, 3.d.

V.2. In merito all’importante tema dei controlli, in ordine ai quali la Sezione ha chiesto di precisare i criteri e le modalità di effettuazione degli stessi, il Ministero ha comunicato quanto segue.

Per il sistema di controllo dei rifiuti in ingresso, il campionamento deve eseguirsi “in conformità alla norma UNI EN 14899:2006 e al piano di campionamento identificato con il numero di protocollo prelievo AA05612. Le analisi chimico- fisiche vanno eseguite dopo omogeneizzazione e quartatura del materiale campionato” (nei predetti termini è stato integrato l’Allegato 1.-Verifiche sui rifiuti in ingresso) e, nel primo anno di operatività dell’impianto, tali controlli avverranno con una frequenza di almeno una volta ogni sei mesi e, successivamente, almeno una volta all’anno. L’Amministrazione ha inoltre ribadito che tali controlli sono da qualificarsi quali “controlli analitici” tanto per i rifiuti in ingresso quanto per i rifiuti in uscita, come specificato all’Allegato 1, punto 1 (rifiuti in ingresso) e punto 4 (rifiuti in uscita).

Relativamente al connesso tema del monitoraggio, il Ministero nella nuova scheda A.I.R. ha chiarito che non sono previsti specifici meccanismi per la revisione dell’intervento regolatorio e che il monitoraggio sarà effettuato sui dati e le informazioni richiesti agli operatori. In particolare, i soggetti obbligati dovranno trasmettere, ai sensi dell’art. 208, comma 17bis, e art. 214, comma 9, del d.lgs. n. 152 del 2006, i dati relativi alle autorizzazioni rilasciate ai sensi del decreto in oggetto al Catasto rifiuti, istituito presso ISPRA, di cui all’art. 189 dello stesso d.lgs. n. 152/2006. I gestori degli impianti sono altresì obbligati a compilare ed inviare il modello di dichiarazione unica ambientale (MUD). I relativi dati sono elaborati annualmente da ISPRA e pubblicati nel rapporto annuale rifiuti.

V.3. La scheda relativa all’A.I.R. è stata inoltre integrata confermando che un apposito gruppo di lavoro, costituito dalla Direzione generale per i rifiuti e l’inquinamento, Segreteria tecnica del Ministro, ISPRA, ISS e Fater S.p.A., ha effettuato numerose riunioni tecniche e che nel procedimento istruttorio sono state coinvolte le Regioni. In proposito, nella nuova scheda relativa all’A.T.N. si precisa che le Regioni sono state chiamate a formulare osservazioni sullo schema di decreto sottoposto alla loro valutazione.

V.4. Non sono state invece forniti la scheda di verifica di impatto sulla regolazione (V.I.R.), la comunicazione prevista dall’articolo 5 della direttiva 2015/1535 relativa alla procedura di informazione nel settore delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell’informazione, richiamata nell’ultimo visto del preambolo del decreto, e i pareri dell’Istituto superiore di sanità.

VI. La Sezione, nel prendere atto di quanto attestato dall’Amministrazione con la richiamata documentazione, ribadisce la necessità di prevedere efficaci e costanti strumenti di monitoraggio dell’intervento anche al fine di procedere ad interventi correttivi e di adeguamento della disciplina alla luce della concreta attuazione della stessa (nell’A.I.R., al punto 5.1, si legge invece che “non sono previsti specifici meccanismi per la revisione dell’intervento regolatorio”). Tale aspetto è particolarmente rilevante nel caso di specie in considerazione del fatto che, come rappresentato dal Ministero, l’intervento normativo in esame costituisce in sostanza un prototipo a livello europeo.

In conclusione, sotto il profilo della tecnica redazionale dello schema di decreto, si suggerisce all’Amministrazione di effettuare una verifica del testo secondo le indicazioni contenute nella circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri 2 maggio 2001, n. 1/1.1.26/10888/9.92 (*Guida alla redazione dei testi normativi*), anche per l’eliminazione di refusi e imprecisioni (ad esempio: nel

preambolo dello schema va eliminato il richiamo alla “nota del Consiglio di Stato 18 n. 1274 del 14 maggio 2018”; all’Allegato 1 punto 1, al secondo capoverso, si segnala il seguente refuso “il campionamento è eseguirsi in conformità ...”).

P.Q.M.

nei termini esposti è il parere favorevole della Sezione.

L'ESTENSORE
Antimo Prosperì

IL PRESIDENTE
Claudio Zucchelli

IL SEGRETARIO