

Parere Consiglio di Stato 27 gennaio 2017, n. 257

Schema di regolamento concernente la sperimentazione di un sistema di restituzione di specifiche tipologie di imballaggi destinati all'uso alimentare - Attuazione articolo 219-bis, Dlgs 152/2006

Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. Schema di regolamento concernente la sperimentazione di un sistema di restituzione di specifiche tipologie di imballaggi destinati all'uso alimentare ai sensi dell'articolo 219-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 così come introdotto dall'articolo 39 della legge 28 dicembre 2015, n. 221.

Numero 00257/2017 e data 27/01/2017 Spedizione

Repubblica italiana

Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 12 gennaio 2017

NUMERO AFFARE 01968/2016

La Sezione

Vista la relazione con la quale il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Giancarlo Luttazi.

Premesso e considerato:

1.1-Con nota pervenuta il 20 ottobre 2016 il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ha chiesto, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, il parere di questo Consiglio di Stato su di un proprio schema di regolamento, composto di 7 articoli e 3 allegati e da adottare di concerto con il Ministero dello sviluppo economico, concernente la sperimentazione di un sistema di restituzione di specifiche tipologie di imballaggi destinati all'uso alimentare ai sensi dell'articolo 219-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

Le specifiche tipologie di imballaggi oggetto del regolamento sono, come indicato nello schema, quelli di "birra o acqua minerale serviti al pubblico da alberghi e residenze di villeggiatura, ristoranti, bar e altri punti di consumo".

La fonte primaria di riferimento è il citato articolo 219-bis del decreto legislativo n. 152/2006 (noto come "Codice dell'ambiente"), inserito dall'articolo 39, comma 1, della legge 28 dicembre 2015, n. 221; il quale ha previsto, nel contesto della normazione comunitaria (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 20 dicembre 1994, n. 94/62/Ce, sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio; successiva e correlata alla Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 19 novembre 2008, n. 2008/98/Ce) e con l'espresso fine di prevenire la produzione di rifiuti di imballaggio e di favorire il riutilizzo degli imballaggi usati, nell'ottica della gerarchia dei rifiuti (v. l'articolo 4 della citata Direttiva n. 2008/98/Ce e l'articolo 179 del citato decreto legislativo n. 152/2006):

- l'introduzione, in via sperimentale e per la durata di dodici mesi, e su base volontaria del singolo esercente, di un sistema di vuoto a rendere su cauzione per gli imballaggi contenenti birra o acqua minerale serviti al pubblico (commi 1, 2 e 3);
- un regolamento del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di concerto con il Ministro dello sviluppo economico il quale, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, disciplini, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore di quell'articolo 219-bis, le modalità della sperimentazione, e preveda altresì le forme di incentivazione e le loro modalità di applicazione nonché i vari valori cauzionali;
- al termine della fase sperimentale, una valutazione circa la possibile conferma del sistema di vuoto a rendere oggetto di sperimentazione e della sua estensione ad altri tipi di prodotto e ad altre tipologie di consumo.

La richiesta di parere è giunta corredata da relazione illustrativa, analisi di impatto della regolamentazione (Air), analisi tecnico-normativa (ATN), formale concerto a firma, d'ordine del Ministro dello sviluppo economico, del Capo di gabinetto di quel Dicastero.

1.2 — Questa Sezione, con parere interlocutorio n. 2405/2016, spedito il 17 novembre 2016, ha formulato rilievi, invitando il Ministero richiedente a fornire ragguagli ed eventuali apporti integrativi.

In particolare la Sezione:

- relativamente all'articolo 1 ("Finalità, oggetto e ambito di applicazione"), lettera c) (".... si applica agli imballaggi con le seguenti caratteristiche: c) conformi ai requisiti stabiliti dal decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare del 2 maggio 2006 ...") ha suggerito una più puntuale indicazione degli estremi di quel decreto ministeriale del 2 maggio 2006;
- relativamente all'articolo 2 ("Definizioni"), lettera f) ("operatori: i produttori, i produttori di bevande, i — distributori e gli esercenti aderenti alla filiera") ha indicato come non adeguata e superflua la locuzione "i produttori";
- relativamente all'articolo 3 ("Funzionamento della filiera del sistema del vuoto a rendere"), comma 1 ("Gli esercenti aderiscono, su base volontaria, al sistema del vuoto a rendere, e compilano il modulo di cui all'Allegato 1 al momento dell'acquisto di birra o acqua minerale in imballaggi riutilizzabili") ha ravvisato — in correlazione all'articolo 6 dello schema e alle indicazioni Air — la necessità di specifiche indicazioni nell'articolato circa il soggetto cui l'esercente debba consegnare o trasmettere quel modulo, che è di adesione alla filiera;
- relativamente all'articolo 4 ("Deposito cauzionale"), comma 1 ("Gli operatori aderenti alla filiera versano una cauzione contestualmente all'acquisto dell'imballaggio riutilizzabile pieno con diritto di

ripetizione della stessa al momento della restituzione dell'imballaggio vuoto") ha rilevato la necessità di una più precisa indicazione dei soggetti tenuti al versamento della cauzione (gli esercenti);

— relativamente all'articolo 5 ("Forme di incentivazione del sistema del vuoto a rendere") ha rilevato una non piena coincidenza fra la previsione della fonte primaria ["forme di incentivazione": v. : articolo 219-bis citato, comma 4, secondo periodo; articolo 1, comma 1, dello schema; Air, alla Sezione 1, lettera A)] e la previsione, nell'articolo, non di più forme ma di un'unica forma di incentivazione; invitando l'Amministrazione redigente, pur considerando non tassativa la formulazione della fonte primaria, a valutare se non fosse il caso di rispecchiare pienamente l'indirizzo generale dato dal legislatore, con la previsione di ulteriori incentivi, anche al fine di controbilanciare il disincentivo costituito dal pur non eccessivo ma comunque introdotto aggravio di incombenze che comporterà l'applicazione del regolamento;

— relativamente all'articolo 6 ("Sistema di monitoraggio"), comma 2 [il quale, ai fini del monitoraggio del sistema del vuoto a rendere, prevedeva: "....gli operatori, direttamente o tramite le associazioni di categoria, trasmettono, anche in forma aggregata, al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare:

a) il modulo di cui all'allegato 1 per ciascun esercente entro 30 giorni dall'avvio della sperimentazione del sistema del vuoto a rendere;

b) la scheda secondo il modulo di cui all'allegato 3 ogni trimestre dall'avvio della sperimentazione del sistema del vuoto a rendere;

c) la scheda secondo il modulo di cui all'allegato 3, entro 30 giorni dalla conclusione del sistema del vuoto a rendere, relativa all'intero periodo riepilogativo della sperimentazione ed una relazione illustrativa della stessa"] ha — in correlazione con i rilievi sul precedente articolo 3 — ravvisato la necessità di specifiche indicazioni nell'articolo;

— relativamente all'articolo 7 ("Norme finali") non ha formulato rilievi;

— relativamente all'allegato 1 ("MODULO DI ADESIONE ALLA FILIERA") — il quale recava da compilare, oltre alla voce "ESERCENTE", anche la voce "DISTRIBUTORE O PRODUTTORE" — ha osservato che, considerati gli importanti fini di monitoraggio del modulo in argomento, in luogo dell'unica voce promiscua "distributore o produttore", il modulo avrebbe dovuto recare due voci distinte, rispettivamente dedicate al "distributore" e al "produttore";

— relativamente all'allegato 2 ("IMPORTI DELLA CAUZIONE RIFERITI AI DIVERSI VOLUMI DI IMBALLAGGIO") non ha formulato rilievi (salvo quelli poi formulati relativamente alla parte dell'Air che richiamava questo allegato 2);

— relativamente all'allegato 3 ("SCHEMA RILEVAMENTO DATI") — il quale recava una colonna denominata "N. imballaggi riutilizzabili venduti" — ha osservato che se (come rilevato relativamente all'articolo 6; v. anche infra quanto rilevato dal parere interlocutorio relativamente alla Sezione 5 – lettera C) dell'Air) l'obbligo informativo di trasmissione della documentazione dell'Allegato 1 era rivolto ai distributori, allora nella "SCHEMA RILEVAMENTO DATI" in argomento quella colonna "N. imballaggi riutilizzabili venduti" avrebbe dovuto essere meglio denominata "numero di imballaggi riutilizzabili consegnati", operando i distributori nella consegna e non nella vendita;

— relativamente alla Sezione 5 – lettera B) dell'Air – preso atto che la filiera del sistema del vuoto a rendere considerata nello schema iniziava dal produttore delle bevande e non, a monte, dal produttore o importatore degli imballaggi riutilizzabili – ha osservato che però questi soggetti economici (produttore o importatore degli imballaggi riutilizzabili) sono considerati nell'Air, insieme ai produttori e importatori di birra o acqua minerale in imballaggi riutilizzabili, i distributori e gli esercenti, tra i "destinatari privati dell'intervento regolatorio" (v. la Sezione 1, lettera D), dell'Air); e che dunque non appariva esaustivo l'assunto della citata Sezione 5 – lettera B) dell'Air il quale quanto alla individuazione e la stima degli effetti dell'opzione prescelta sulle micro, piccole e medie imprese considerava di questi effetti soltanto una possibile maggiore richiesta di acqua e birra in imballaggi riutilizzabili da parte degli esercenti e dei distributori; e non considerava, come invece dovuto, il presumibile calo di produzione di imballaggi non riutilizzabili, auspicabile dal punto di vista ambientale, ma incidente sia sui profitti e sulle scelte imprenditoriali degli attuali produttori o importatori di quegli imballaggi, sia sui profitti e sulle scelte imprenditoriali degli attuali produttori o importatori di imballaggi riutilizzabili, ove diversi dagli imprenditoriali degli attuali produttori o importatori di imballaggi non riutilizzabili;

— relativamente alla Sezione 5 – lettera C) dell'Air ("l'indicazione e la stima degli oneri informativi e dei relativi costi amministrativi, introdotti o eliminati a carico di cittadini e imprese") con le relative tre tabelle esplicative (concernenti gli obblighi informativi di "Trasmissione documentazione ai sensi dell'articolo 7") — la quale individua come soggetti cui sono rivolti gli obblighi informativi di monitoraggio di cui all'articolo 6 dello schema i distributori – ha ribadito i rilievi fatti con riferimento agli articoli 3 e 6 dell'articolo;

— relativamente alle citate tabelle esplicative di cui alla Sezione 5 – lettera C) dell'Air ha formulato rilievi a fini di miglioramento della intellegibilità e di eliminazione di refusi, indicando altresì l'assenza di una tabella relativa agli oneri informativi di cui alla lettera b) dell'articolo 6 dello schema.

Il parere interlocutorio ha anche segnalato il particolare rilievo della indicazione e stima degli oneri informativi e dei relativi costi amministrativi, introdotti o eliminati a carico di cittadini e imprese, con le relative tabelle esplicative (Air — Sezione 5 – lettera C) data l'importanza del monitoraggio negli scopi di sperimentazione dell'emanando regolamento e la sua conseguente importanza ed utilità nella successiva verifica dell'impatto regolatorio (Vir), importanza ed utilità peraltro chiaramente espresse nell'Air (v. alla Sezione 1 – lettera C) e alla Sezione 7 – lettera E).

1.3 — Il Ministero richiedente ha adempiuto con propria nota a firma del Ministro pervenuta il 21 dicembre 2016 e corredata da nuove stesure dello schema di regolamento, della relazione illustrativa, dell'Air, dell'ATN e della relazione tecnico finanziaria.

2. — Il Ministero si è uniformato ai rilievi interlocutori di questo Consiglio di Stato, modificando nel senso indicato il testo dello schema di regolamento e dell'Air.

L'adeguamento ha comportato anche le seguenti condivisibili aggiunte, non espressamente indicate nel parere interlocutorio, ma conformi alla sue indicazioni:

— l'introduzione, nell'ambito della "filiera del vuoto a rendere" descritta nell'articolo 2, lettera e) dello schema, della distinzione fra "filiera di tipo lungo", in cui la consegna avviene indirettamente tramite distributore, e "filiera di tipo corto", in cui la consegna avviene direttamente dal produttore di bevande, in assenza di distributore (vedi, oltre al citato articolo 2, lettera e), gli articoli 3, 6, nonché l'allegato 1);

— in luogo della generica locuzione "i produttori", precedentemente contenuta nel citato articolo 2 ("Definizioni"), lettera f), dello schema, la più esauriente locuzione "i produttori di imballaggi riutilizzabili ai sensi dell'articolo 218, comma 1, lettera r) del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152".

Con riferimento all'articolo 5 ("Forme di incentivazione del sistema del vuoto a rendere") — relativamente al quale il parere interlocutorio, pur considerando non tassativa la formulazione della fonte primaria, aveva rilevato una non piena coincidenza fra la previsione di quella fonte primaria ["forme di incentivazione": v. : articolo 219-bis citato, comma 4, secondo periodo; articolo 1, comma 1, dello schema; Air, alla Sezione 1, lettera A)] e l'unica forma di incentivazione invece prevista nell'articolo — la nuova Relazione illustrativa ha fornito precisazioni.

In particolare la nuova Relazione illustrativa ha precisato che lo schema di regolamento è stato redatto a seguito di consultazioni intercorse con soggetti rappresentativi degli interessi coinvolti (CONAI e relativi consorzi di filiera, CNA, CONFESERCENTI FEDERALBERGHI, CONFCOMMERCIO, UTILITALIA, ASSOBIRRA, ANCI, ASSOVETRO, FIBE, FISE – ASSOAMBIENTE, ITALGROB, MINERACQUA, VERALLA), nonché con il Ministero dello sviluppo economico in qualità di amministrazione concertante; e che in quel contesto gli operatori consultati hanno proposto come forme di incentivazione (sgravi o altre forme di finanziamento) che l'Amministrazione ha ritenuto non percorribili in considerazione del disposto dell'articolo 219-bis, comma 3, del decreto legislativo n. 152/2006 ("Dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica"), sì che il Ministero redigente ha identificato quale unica forma di incentivazione possibile quella del rilascio del logo ministeriale e della concessione del patrocinio in considerazione della potenzialità degli effetti positivi diretti ed indiretti che tale forma avrebbe potuto esplicare, ritenendo che la comunicazione, soprattutto se diretta a sollecitare le preferenze dei consumatori sensibili all'ambiente, ed eventualmente trasmessa su supporti radiotelevisivi di portata nazionale, possa garantire un'adeguata riuscita della sperimentazione, valutata in termini di adesione degli operatori e in numero di imballaggi riutilizzabili consegnati; e che inoltre gli operatori che realizzeranno la campagna o altro tipo di comunicazione potranno controbilanciare l'aggravio di incombenze comportato dall'applicazione del regolamento avvantaggiandosi dell'effetto positivo indiretto sul ritorno di immagine sul proprio marchio o linea di birra o di acqua minerale venduti.

3. – Nell'apprezzare l'impegno ministeriale di adeguamento al parere interlocutorio, la Sezione ritiene di formulare le seguenti osservazioni.

3.1 – Relativamente all'articolo 5 dello Schema la scelta di merito, concretata nell'unica forma di incentivazione prevista nello schema di regolamento, appare priva di vizi logici e – come già rilevato nel parere interlocutorio – tale da non concretare vizio di legittimità.

La Sezione osserva però che una più ampia gamma di incentivi, senza oneri per la finanza pubblica, in aggiunta a quello indicato nella disposizione in esame (ad esempio di tipo reputazionale, come la pubblicazione, anche su web, di una white list degli operatori aderenti al sistema di restituzione degli imballaggi, o la possibilità che questi operatori possano fregiarsi di "bollini" di benemerenza autorizzati dal Ministero; incentivi questi da attivare eventualmente anche dopo un positivo esito della sperimentazione oggetto del decreto) certamente contribuirebbe al raggiungimento degli obiettivi perseguiti dalla regolamentazione.

3.2 – Con riferimento all'articolo 6, e a alle relative importanti finalità di monitoraggio – strumento essenziale per verificare l'esito della sperimentazione e, poi, della eventuale regolazione a regime di un sistema di vuoto a rendere, e di cui costituiscono espressione il correlato allegato 3 allo schema

e, nell'Air, la Sezione 1 – lettere B) e C) e la Sezione 5 — si osserva che la – corretta – introduzione nel nuovo articolato anche di produttori diversi dai produttori di bevande e nell'Air [v.: l'articolo 2, lettera f), del nuovo articolato: "produttori di imballaggi riutilizzabili"; e l'Air — Sezione 5, lettera B), ove su indicazione del parere interlocutorio sono ora prese in considerazione anche le scelte imprenditoriali dei produttori degli imballaggi] potrebbe essere arricchita da una previsione, quanto a monitoraggio ed oneri, di indicatori quantitativi del calo di produzione degli imballaggi (riutilizzabili e non riutilizzabili), così integrando in tal senso anche la Sezione I – lettera C) e la Sezione 5 – lettere A), B) e C), dell'Air, in considerazione della Vir da effettuare al termine della sperimentazione [v. la Sezione I, lettera C) e la Sezione 7, lettera E) dell'Air], posto che per i fini indicati nelle fonti di rango superiore (v. il capo 1.1 del presente parere) gli oneri per gli operatori si giustificano se viene raggiunto lo scopo di ridurre gli imballaggi.

3.3 — Si rileva da ultimo che sul nuovo articolato dovrà nuovamente acquisirsi il concerto del Ministro dello sviluppo economico, sicché è da aggiornare la premessa del nuovo testo del decreto, nella quale si cita tuttora il concerto del Ministro dello sviluppo economico reso "con nota del 12 ottobre 2016".

PQM

La Sezione esprime parere favorevole, con i rilievi indicati.