



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 7 maggio 2020

NUMERO AFFARE 00258/2020

OGGETTO:

Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

Disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto da carta e cartone, ai sensi dell'articolo 184-ter, comma 2, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

LA SEZIONE

Vista la nota datata 2 aprile 2020 con la quale il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ha trasmesso la documentazione inerente l'Affare in oggetto e chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Giuseppe Rotondo;

Premesso

Lo schema di regolamento individua, sulla base del mandato contenuto nell'articolo 184-ter, comma 2, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (c.d. Codice

dell'ambiente), i criteri nel rispetto dei quali i rifiuti di carta e cartone, a valle di apposito trattamento e se soddisfano i requisiti stabiliti nel regolamento, cessano di essere qualificati come rifiuti per essere reintrodotti nel ciclo economico come prodotti.

L'art. 184-*ter* del Codice dell'ambiente rappresenta un passo fondamentale verso l'economia circolare. In base al comma 1 di tale disposizione, 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 soddisfa 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. L'operazione di recupero può consistere semplicemente nel controllare i rifiuti per verificare se soddisfino i criteri elaborati conformemente alle predette condizioni.

Il comma 2 del citato art. 184-*ter* dispone che 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”*.

In attuazione di tale disposizione sono stati adottati alcuni regolamenti in materia di *“end of waste”*, tra cui, ad esempio, il D.M. 15 maggio 2019 (che disciplina la cessazione della qualifica di rifiuti da prodotti assorbenti per la persona c.d. PAP), ed è in dirittura di arrivo il decreto relativo al recupero della gomma vulcanizzata derivante da pneumatici fuori uso (GVG), sul quale questa Sezione ha avuto più occasioni per esprimersi con considerazioni in gran parte sovrapponibili al caso di specie, a cui si fa rinvio (cfr. parere 23 dicembre 2019, n. 3186). Ancora non definito

il decreto per un settore economicamente ancor più rilevante, come quello relativo ai rifiuti di costruzione.

Per gli altri materiali, per i quali non sono stati adottati criteri specifici in materia di “*end of waste*”, il successivo comma 3 dispone che, nelle more della loro adozione, continuano ad applicarsi le disposizioni per il recupero semplificato dettate dai decreti del Ministro dell’ambiente emanati in data 5 febbraio 1998, 12 giugno 2002, n. 161, e 17 novembre 2005, n. 269.

Il Ministero dell’ambiente, con la nota n. 10045, datata 1° luglio 2016, aveva riconosciuto il potere, in capo alle Regioni e agli enti da esse delegati, di definire, in assenza di regolamenti comunitari o ministeriali, criteri per la cessazione della qualifica di rifiuto in sede di rilascio delle autorizzazioni.

Il Consiglio di Stato, con sentenza n. 1229/2018, ha negato che enti e organizzazioni interne allo Stato possano vedersi riconosciuto un potere di «declassificazione» del rifiuto in sede di autorizzazione, in ragione del fatto che la disciplina dei rifiuti ricade, per costante giurisprudenza costituzionale, nella materia della “tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali” (lettera “s”) del secondo comma dell’art. 117 Cost.), di competenza esclusiva dello Stato.

A seguito di ciò, il legislatore è intervenuto con il decreto legge n. 32 del 18 aprile 2019 (c.d. “sblocca cantieri”), convertito con la legge 14 giugno 2019, n. 55, il cui articolo 1, comma 19, nel riscrivere il comma 3 dell’art. 184-*ter* D.lgs 152/2006, ha disposto che nelle more dell’emanazione di criteri *end of waste* la disciplina transitoria a cui fa riferimento il testo vigente continua ad applicarsi in relazione alle procedure semplificate per il recupero dei rifiuti; in sede di rilascio delle autorizzazioni per gli impianti di trattamento rifiuti (di cui agli articoli 208, 209, 211 e di cui al Titolo III-*bis*, parte seconda, del D.Lgs. 152/2006), le regioni possono utilizzare, quali criteri di *end of waste*, i parametri indicati nei decreti ministeriali.

A distanza di poco tempo dalla precedente riforma dell'articolo 184-*ter* citato, il legislatore è intervenuto nuovamente sulla materia con l'articolo 14-*bis* del decreto legge n. 101 del 2019, convertito dalla legge n. 128 del 2019, al fine di dare una risposta più completa e convincente alla situazione venutasi a creare nel nostro Paese per ciò che concerne uno dei cardini della “*circular economy*”, ovvero il recupero dei rifiuti.

L'articolo 14-*bis* modifica e integra la disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto (*end of waste*), che consente a scarti e rifiuti differenziati e recuperati di smettere di essere tali e di divenire veri e propri prodotti da reimmettere sul mercato.

Lo schema di regolamento sottoposto al parere del Consiglio di Stato si colloca, pertanto, nell'ambito delle misure volte a creare, in conformità alla direttiva 2008/98/CE, una società del riciclo dei rifiuti riducendo, al contempo, le quantità di rifiuti avviati in discarica e perseguendo gli obiettivi dell'economia circolare.

Il testo del regolamento, adottato, in assenza di specifici criteri comunitari, con decreto ministeriale 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, è corredato della relazione illustrativa, della relazione tecnico-finanziaria, dell'A.I.R. e A.T.N.

Sono stati acquisiti i pareri dell'ISPRA e dell'ISS. I relativi rilievi e osservazioni sono stati nella stragrande maggioranza recepiti dall'Amministrazione procedente.

Lo schema si compone di sette articoli e tre allegati.

Considerato

La Sezione affronta nel parere di competenza unicamente le disposizioni che meritano osservazioni, comprese quelle di ordine tecnico-formale, procedendo secondo l'ordine del testo sottoposto al parere.

Muovendo dal preambolo, al secondo “VISTO”, in fine, le parole “*nonché il comma 3 come modificato dalla Legge 2 novembre 2019, n. 128*” vanno sostituite con le parole “*nonché il comma 3, come sostituito, da ultimo, dall’articolo 14-bis, comma 2, del decreto-legge 3 settembre 2019, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 novembre 2019, n. 128*”, rendendo in questo modo più chiara la fonte normativa sostitutiva del richiamato comma 3.

Articolo 3

La Sezione condivide, anzitutto, l’opzione scelta di lasciare autonoma, diversamente da altri testi regolamentari, la disciplina dei criteri ai fini della cessazione della qualifica di rifiuto da quella riferita agli scopi specifici di utilizzabilità dei rifiuti una volta recuperati (articolo 4), facendo riferimento peraltro le prescrizioni a distinti allegati tecnici al decreto.

L’ISPRA ha chiesto di inserire nell’articolo 1 un esplicito riferimento ai “*requisiti della norma UNI 643*”. Il Ministero ha accolto la richiesta ma ha ritenuto di inserire tale riferimento nell’articolo 3.

La Sezione condivide la scelta operata dal Ministero poiché il riferimento ai suddetti requisiti, inserito nell’articolo 3, anziché nell’1, rende effettivamente più chiare le modalità di sviluppo dell’intero processo (fondamentale) che, dalle operazioni di recupero fino ai requisiti di qualità dei prodotti in uscita, deve conformarsi alle disposizioni della norma UNI EN 643.

Articolo 5

Il comma 1 stabilisce che “*Il rispetto dei criteri di cui all’articolo 3, comma 1, è attestato dal produttore di carta e cartone recuperati tramite una dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà ai*

sensi dell'articolo 47 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 redatta al termine del processo produttivo di ciascun lotto utilizzando il modulo di cui all'Allegato 3 e inviata con una delle modalità di cui all'articolo 65 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 all'autorità competente e all'agenzia di protezione ambientale territorialmente competente".

La Sezione aveva osservato in altre occasioni (v. parere n. 1889 del 2017 reso sulla disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto della gomma vulcanizzata derivante da pneumatici fuori uso ai sensi dell'art. 184-ter del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152) come non fosse immediatamente chiara l'indicazione della "autorità competente" cui il produttore è tenuto a trasmettere la dichiarazione di conformità. Essa prende atto delle spiegazioni già fornite dal Ministero in tali circostanze; auspica tuttavia, ove possibile, una indicazione più chiara definita dell'autorità competente a ricevere la dichiarazione.

Il comma 2 statuisce che *"Il produttore di carta e cartone recuperati conserva la suddetta dichiarazione di conformità presso l'impianto di produzione o presso la propria sede legale, anche in formato elettronico, mettendola a disposizione delle autorità di controllo che la richiedano"*.

Valuti il Ministero se, tra i soggetti cui mettere a disposizione la dichiarazione di conformità, sia opportuno indicare anche coloro che, in base alla filiera produttiva e distributiva, si trovino a detenere successivamente il materiale, fatta salva, in ogni caso, la specifica responsabilità dei singoli soggetti che partecipano alla filiera medesima.

Il comma 3, primo periodo, dispone che *"Ai fini della verifica di sussistenza dei requisiti di cui all'articolo 3, il produttore conserva per un anno presso l'impianto di recupero, o presso la propria sede legale, un campione di carta e cartone recuperati prelevato secondo quanto previsto all'allegato 1, lettera b e in conformità alla norma UNI 10802"*.

La Sezione osserva che per il riciclo del prodotto "carta e cartone" il decreto in esame ha introdotto l'obbligo di mantenere il campione per un solo anno.

Poiché la limitazione temporale di tale onere viene ad essere introdotta soltanto per questa tipologia di prodotto (non così, ad esempio, per la GVG), valuti il Ministero se l'introduzione di un termine finale (un anno) per la conservazione del campione risponda effettivamente ad un precipuo interesse pubblico, tenuto conto, peraltro, che trattasi di un prodotto che non sembra soggetto a particolare deperimento e che, pertanto, potrebbe non costituire particolare aggravio la sua conservazione per un tempo anche maggiore.

Quanto ai rilievi di ordine tecnico-formale, al comma 1, dopo i numeri arabi "445" e "82" e dopo la parola "inviata" inserire la virgola.

Al comma 3, dopo le parole "lettera b", inserire la virgola.

Articolo 6

Il comma 2 così recita: *"Il periodo di conservazione del campione di cui all'articolo 4, comma 3, è ridotto a 6 mesi per le imprese registrate ai sensi del regolamento (CE) n. 1221/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2009 (EMAS) e alle imprese in possesso della certificazione ambientale UNI EN ISO 14001 rilasciata da organismo accreditato ai sensi della normativa vigente"*.

Valuti il Ministero, anche con riguardo alla presente norma, se l'introduzione di un termine finale ulteriormente ridotto (sei mesi) per la conservazione del campione risponda ad un precipuo interesse pubblico, per le motivazioni esposte con riguardo all'articolo 5, comma 3.

Dal punto di vista tecnico-formale il richiamo operato dal comma in esame *"all'articolo 4, comma 3"* va corretto come *"all'articolo 5, comma 3"*.

Sempre al comma 2, le parole: *"e alle imprese in possesso"* vanno sostituite con le parole: *"e per le imprese in possesso"*.

Articolo 7

Il comma 1 dispone che *“Ai fini dell’adeguamento ai criteri di cui al presente regolamento, il produttore di carta e cartone recuperati, entro centottanta giorni dall’entrata in vigore dello stesso, presenta all’autorità competente un aggiornamento della comunicazione effettuata ai sensi dell’articolo 216 indicando la corrispondente tipologia di cui all’allegato 1 suballegato 1 e la quantità massima correlata alla specifica attività di recupero riportata nell’allegato 4 del decreto ministeriale 5 febbraio 1998 o un’istanza di aggiornamento dell’autorizzazione ai sensi del Titolo III-bis della Parte II ovvero del Titolo I, Capo IV, della Parte IV del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152”*.

La Sezione osserva che la locuzione *“... comunicazione effettuata ai sensi dell’art. 216 ...”* manca dell’appropriato riferimento normativo, che si suppone sia il *“decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152”*.

Il Ministero è invitato, pertanto, ad operare la necessaria integrazione del testo con l’indicazione della fonte normativa pertinente.

Quanto ai rilievi tecnico-formali, al comma 1, dopo le parole *“di cui all’allegato 1”* inserire la virgola; inserire le parole *“suballegato 1”* tra virgole.

Al comma 2, le parole: *“che esitano dalle procedure”* vanno sostituite con le parole: *“che risultano in esito alle procedure”*.

Allegati

La Sezione osserva che l’Allegato 2 contiene una formulazione potenzialmente ambigua e comunque non del tutto chiara, soprattutto nella parte in cui opera un richiamo del tutto generico e indeterminato a *“disposizioni legislative”*, che potrebbe generare il rischio di incertezza negli operatori interessati al materiale recuperato da riutilizzare nella manifattura.

Il Ministero è, pertanto, invitato, a meglio specificare i riferimenti normativi, e non da ultimo il grado delle fonti, in base ai quali i prodotti finiti rispondono alle *“disposizioni legislative per il settore di impiego e nel processo produttivo”*.

In conclusione, per quanto sin qui argomentato, la Sezione ritiene di poter esprimere parere favorevole, con le osservazioni sopra riportate, sullo schema di regolamento sottoposto al suo esame.

P.Q.M.

Nei sensi suesposti è il parere della Sezione.

L'ESTENSORE
Giuseppe Rotondo

IL PRESIDENTE
Gerardo Mastrandrea

IL SEGRETARIO
Cesare Scimia