

Parere Consiglio di Stato 7 settembre 2022, n. 1424 su schema di regolamento Mite recante aggiornamento dei raggruppamenti di Raee di cui all'allegato 1 del Dm 185/2007

Consiglio di Stato
Sezione consultiva per gli atti normativi
Adunanza di Sezione del 30 agosto 2022
Numero affare 01145/2022

La Sezione

Vista la relazione, vistata dal Ministro della transizione ecologica, pervenuta con nota del Capo dell'Ufficio legislativo del Ministero della transizione ecologica prot. n. U.0017836. in data 28/07/2022, con la quale viene chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto; Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Daniele Cabras;

Premesso:

1. Perviene alla Sezione, tramite nota protocollo U.0017836.28/07/2022 del Capo ufficio legislativo del Ministero della transizione ecologica, accompagnata da relazione ministeriale vistata dal Ministro della transizione ecologica, lo Schema di regolamento recante "Aggiornamento dei raggruppamenti di rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche indicati nell'allegato 1 del decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 25 settembre 2007, n.185", a firma del Ministro della transizione ecologica.

Alla relazione sono allegati: a) analisi di impatto della regolamentazione (Air); b) analisi tecnico-normativa (Atn); c) relazione tecnica (RT); d) concerto del Ministero della transizione ecologica, espresso con nota protocollo U.0006665.29-03-2022 del Capo dell'Ufficio legislativo del medesimo Ministero; e) concerto del Ministero dell'economia e delle finanze, espresso con nota protocollo 3119.28-3-2022 del Capo dell'Ufficio legislativo del medesimo Ministero; f) parere favorevole della Conferenza unificata (Rep. Atti n. 73/Cu), espresso nella seduta dell'11 maggio 2022.

2. Lo schema di decreto in esame ha origine dalla necessità di aggiornare i raggruppamenti di rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (Aee) indicati nell'allegato I del decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 25 settembre 2007, n. 185, a seguito della riclassificazione delle Aee nelle categorie dell'allegato III del decreto legislativo 14 marzo 2014, n. 49, intervenuta il 15 agosto 2018. Il decreto n. 185 del 2007, in attuazione di quanto previsto dal decreto legislativo 25 luglio 2005, n. 151, ha istituito il registro nazionale dei soggetti obbligati al finanziamento dei sistemi di gestione dei rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (Raee) e previsto il Centro di coordinamento Raee (CdcRaee), al quale avevano l'obbligo di partecipare i soggetti collettivi con l'eccezione di quelli costituiti per la gestione di uno o più raggruppamenti di Raee domestici indicati nell'allegato I del medesimo decreto ministeriale n. 185 del 2007.

Tali raggruppamenti dovevano essere effettuati dai centri di raccolta comunale al fine di consentire la razionalizzazione dei processi di pianificazione, attuazione e controllo del flusso dei Raee relativi alle tipologie di Aee indicate in modo non esaustivo nell'allegato 1B del decreto legislativo n. 151 del 2005.

Il decreto legislativo n. 49 del 2014 ha introdotto una serie di modifiche al decreto legislativo n. 151 del 2005 e ha, in particolare: a) previsto l'obbligo di adesione al CdcRaee di tutti i sistemi collettivi di gestione del Raee provenienti dai nuclei domestici; b) confermato i raggruppamenti di cui all'allegato 1 del decreto ministeriale n. 185 del 2007; c) previsto che anche il deposito preliminare alla raccolta dei Raee domestici presso i distributori dovesse avvenire per raggruppamenti, come per i centri di raccolta comunali; d) sostituito l'allegato 1B del decreto legislativo n. 151 del 2005 (v. allegato II del Dlgs n. 49 del 2014), senza apportarvi modifiche salvo l'inserimento, al paragrafo 4, del punto 4.9 "Pannelli fotovoltaici"; e) previsto che i rifiuti derivanti da pannelli fotovoltaici provenienti da nuclei

domestici fossero conferiti ai centri di raccolta nel raggruppamento n. 4 dell'allegato 1 del decreto ministeriale n. 185 del 2007. In merito alla modifica di cui alla lettera a), la relazione illustrativa afferma che il decreto legislativo n. 49 del 2014 "ha anche abrogato la facoltà prevista all'articolo 9, comma 3, del decreto ministeriale n. 185 del 2007, introducendo l'obbligo di adesione di tutti i sistemi collettivi di gestione dei Raee provenienti dai nuclei domestici al CdcRaee". In realtà l'articolo 42 (Abrogazioni) del decreto legislativo n. 49 del 2014 non ha abrogato il comma 3 dell'articolo 9 del decreto ministeriale n. 185 del 2007, ma solo i commi 2 e 4 dello stesso articolo. Si può tuttavia sostenere – e questa sembra essere l'opinione del Ministero – che sia intervenuta un'abrogazione tacita, in quanto il comma 1 dell'articolo 33 del decreto legislativo n. 49 del 2014 ha stabilito che "Il consorzio (ossia il CdcRaee) è composto da tutti i sistemi collettivi di gestione dei Raee provenienti dai nuclei domestici, che vi aderiscono entro 30 giorni dalla loro costituzione".

L'esigenza di modificare il decreto ministeriale n. 185 del 2007 si manifesta a decorrere dal 15 agosto 2018 quando, come previsto dall'articolo 2, comma 1, lett. b), del decreto legislativo n. 49 del 2014 — in attuazione della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 4 luglio 2012, n. 2012/19/Ue, sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (Raee) — viene esteso il campo di applicazione della normativa Raee a tutte le apparecchiature elettriche ed elettroniche come classificate nelle categorie dell'allegato III ed elencate a titolo esemplificativo nell'allegato IV del medesimo decreto legislativo n. 49 del 2014, ampliando pertanto il predetto campo di applicazione ad apparecchiature non indicate nell'allegato I del decreto ministeriale n. 185 del 2007. Con l'apertura del campo di applicazione vi è stata inoltre il passaggio dalle 10 categorie dell'allegato I del decreto legislativo n. 49 del 2014, che suddividevano le apparecchiature in base alla tipologia e alle funzioni, alle 6 categorie dell'allegato III del medesimo decreto in vigore dal 15 agosto 2018 che le distinguono anche in relazione alle loro dimensioni. Nello specifico, delle nuove 6 categorie, in vigore dal 15 agosto 2018, le prime tre sono individuate per tipologia di prodotti, mentre la 4, la 5 e la 6 fanno riferimento, rispettivamente, ad "apparecchiature di grandi dimensioni (con almeno una dimensione esterna superiore a 50 cm)", ad "apparecchiature di piccole dimensioni (con nessuna dimensione esterna superiore a 50 cm)" ed a "piccole apparecchiature informatiche e per telecomunicazioni (con nessuna dimensione esterna superiore a 50 cm)".

3. Lo schema di decreto ministeriale in esame, secondo quanto si legge nella relazione illustrativa prodotta dall'amministrazione, adegua dunque, sulla base della nuova classificazione, i raggruppamenti Raee che devono essere effettuati dai centri di raccolta, tenendo conto delle modalità di raccolta e di gestione dei nuovi Raee entrati a far parte del campo di applicazione del decreto legislativo n. 49 del 2014, nonché delle autorizzazioni in essere già rilasciate agli impianti per il trattamento dei diversi raggruppamenti definiti dall'allegato I del decreto ministeriale n. 185 del 2007. In sintesi, le categorie di Raee sono state (ri)definite con norma primaria negli allegati del decreto legislativo n. 49 del 2014 (essenzialmente negli allegati III e IV). I "raggruppamenti" dei Raee non coincidono con le "categorie" ma rappresentano, per così dire, gli "aggregati" dei Raee che devono essere realizzati nei centri di raccolta comunali. I "raggruppamenti" sono stati disciplinati con fonte regolamentare dall'allegato I del decreto ministeriale n. 185 del 2007 che si intende ora sostituire con l'allegato al presente schema di decreto.

Lo schema di decreto si compone di un articolo unico e di un allegato che sostituisce l'allegato I del regolamento 25 settembre 2007, n. 185. L'articolo unico reca esclusivamente la sostituzione dell'allegato allo schema di regolamento, che costituisce parte integrante dello stesso, all'allegato 1 del regolamento n. 185 del 2007. L'allegato al presente schema di decreto, analogamente all'allegato I del regolamento n. 185 del 2007, prevede 5 raggruppamenti, specificando che gli stessi si riferiscono ai rifiuti da Aee, indipendentemente dalle condizioni fisiche in cui i predetti rifiuti sono conferiti, e vanno identificati con i codici Eer dei Raee, anche se privi di alcune parti essenziali, in modo da essere comunque sottoposti ad un processo di trattamento adeguato. I 5 raggruppamenti, nei quali vengono ripartiti tutte le apparecchiature indicate nell'allegato IV del decreto legislativo n. 49 del 2014, sono i seguenti: 1) "Apparecchiature per lo scambio di temperature con fluidi", quali frigoriferi, congelatori, asciugatrici; 2) "Altri grandi bianchi", quali lavatrici, lavastoviglie, apparecchi

di cottura, stufe elettriche; 3) "TV e monitor", quali schermi e monitor; 4) "IT e Consumer electronics, apparecchi di illuminazione (privati delle sorgenti luminose), Ped ed altro", il raggruppamento di gran lunga più numeroso, che comprende una serie di apparecchiature di piccole dimensioni di vario genere, le piccole apparecchiature informatiche e per telecomunicazioni, i pannelli fotovoltaici (questi ultimi in un'apposita sezione A), tutte le grandi apparecchiature informatiche e per le telecomunicazioni di grandi e piccole dimensioni, anche se non elencate nei punti 4, 5 e 6 dell'allegato IV; 5) "Sorgenti luminose", che comprende i diversi generi di lampade. Riguardo al raggruppamento 2), nella pagina 3 della relazione illustrativa si afferma che "si mantiene, dunque, l'elenco delle apparecchiature incluse nel raggruppamento 2 "Freddo e clima" dell'allegato 1 del decreto ministeriale 25 settembre 2007, n. 185", quando invece, nel raggruppamento 1, si inseriscono, tra le "Apparecchiature per lo scambio di temperature con fluidi", i frigoriferi, i congelatori e i condizionatori. In merito al raggruppamento 3 "TV e Monitor", va ricordato come l'articolo 18-bis del DL 27 gennaio 2022, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2022, n. 25, ne abbia raddoppiato, sino al 28 marzo 2023, la capacità di stoccaggio nei centri di raccolta.

4. Nella relazione illustrativa si fa presente che lo schema di decreto è stato sottoposto alla consultazione delle associazioni di categorie delle imprese che effettuano la raccolta, dell'Associazione nazionale Comuni italiani (Anci) e del CdcRaee. Al seguito di ripetuti incontri e consultazioni con gli operatori e le associazioni di categoria, sono stati riformulati i contenuti dell'allegato e, in particolare, i raggruppamenti 2 e 4. È stato inoltre previsto il conferimento presso i centri di raccolta dei rifiuti da pannelli fotovoltaici in un'apposita sezione del raggruppamento.

5. In accoglimento di una richiesta dell'Anci formulata in sede di Conferenza unificata, sempre con riferimento ai pannelli fotovoltaici provenienti di nuclei domestici, è stato inoltre espressamente specificato il Codice Eer 20.01.36 ad essi attribuibile. L'amministrazione non ha invece inteso tenere conto della "opportunità di integrare la dizione "pannelli fotovoltaici" con le parole "e ibridi"", segnalata dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome nel parere, reso ai sensi dell'articolo 13, comma 8, del decreto legislativo 25 luglio 2005, n. 151, punto 5) O.d.g. Conferenza unificata, prot. 22/83/CU5/C5 della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, dell'11 maggio 2022, allegato al parere della Conferenza unificata e che ne costituisce parte integrante, senza fornire spiegazioni in merito.

Considerato:

1. La Sezione evidenzia preliminarmente come la scelta dell'amministrazione di adottare il decreto in esame, nonostante la portata limitata e il contenuto meramente tecnico dello stesso, nella forma di regolamento ministeriale, ai sensi dell'articolo 117, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, risulti giustificata dalla circostanza che il medesimo decreto è volto a modificare il decreto ministeriale 25 settembre 2007, n. 185, a sua volta avente natura regolamentare. Come già accennato, mentre le categorie di Raee sono disciplinate da norme di livello primario, i raggruppamenti dei Raee da realizzare nei centri di raccolta comunali risultano oggetto di disciplina da parte di fonti di livello secondario.

2. Con riferimento al contenuto del provvedimento, va osservato come esso si limiti a ripartire in diversi raggruppamenti le Aee analiticamente indicate nell'allegato IV del decreto legislativo n. 49 del 2014. Le scelte a tal fine effettuate, espressione di mera discrezionalità tecnica, appaiono il frutto di un'approfondita istruttoria, condotta attraverso il confronto con gli operatori di settore, le associazioni di categoria e la Conferenza unificata, della quale danno conto la relazione illustrativa e l'Air. Quest'ultima, particolarmente dettagliata, illustra inoltre gli obiettivi perseguiti nel breve e nel medio e lungo periodo dall'intervento normativo, indicando gli indicatori e valori di riferimento che consentiranno di verificare, su base annua, gli obiettivi stessi. Tale attività di verifica dell'impatto dello schema di decreto sembra peraltro idonea a consentire di valutare gli effetti della complessiva

disciplina recata dal decreto legislativo n. 49 del 2014 e del decreto ministeriale n. 185 del 2007 in relazione all'intervento effettuato con il decreto in esame.

3. Il provvedimento non appare quindi prestarsi, per il suo specifico contenuto e per le modalità con le quali è stato predisposto, a rilievi di merito da parte della Sezione. Per quanto riguarda la formulazione del testo, si invita l'amministrazione a considerare l'opportunità di prevedere, all'articolo 1 dello schema di decreto, l'abrogazione espressa – anziché la sostituzione – dell'allegato 1 al decreto ministeriale n. 185 del 2007. Inoltre, nel predisporre l'allegato al decreto in esame che — secondo la formulazione dell'articolo 1 dello schema di decreto — sostituisce l'allegato 1 del regolamento 25 settembre 2007, n. 185, l'amministrazione è invitata a valutare la possibilità di definire i raggruppamenti di Raee, anziché rinviando per l'individuazione delle apparecchiature ai diversi paragrafi dell'allegato IV del decreto legislativo n. 49 del 2014, elencando le singole apparecchiature menzionate nei predetti paragrafi, al fine di rendere l'allegato medesimo immediatamente intellegibile, senza la necessità di ricorrere alla lettura del predetto allegato IV.

PQM

La Sezione esprime un parere favorevole nei termini di cui in premessa.