



REPUBBLICA ITALIANA

Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 27 luglio 2017

NUMERO AFFARE 01322/2017

OGGETTO:

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare - Ufficio Legislativo.

Schema di decreto del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare recante disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto della gomma vulcanizzata derivante da pneumatici fuori uso ai sensi dell'articolo 184-ter del decreto legislativo 3 aprile 2006, nr. 152.

LA SEZIONE

Vista la nota di trasmissione della relazione prot. nr. 0017568 in data 17 luglio 2017 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 sull'affare consultivo in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore, Consigliere Raffaele Greco;

Premesso e considerato quanto segue:

1. Il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ha trasmesso a questo Consiglio di Stato, per il previsto parere, lo schema di decreto ministeriale recante disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto della gomma vulcanizzata derivante da pneumatici fuori uso, adottato ai sensi dell'articolo 184-ter del decreto legislativo 3 aprile 2006, nr. 152 (*"Norme in materia ambientale"*).

Tale ultima norma, inserita nel testo unico dell'ambiente dal correttivo di cui al decreto legislativo 3 dicembre 2010, nr. 205, ha determinato l'introduzione nel nostro ordinamento del concetto di *"Cessazione della qualità di rifiuto"* (*end of waste*), disciplinando il regime di quelle sostanze le quali, dovendo essere qualificate come rifiuti, sono però suscettibili di essere reimmesse nel ciclo produttivo all'esito di un processo di recupero; in tal modo, è stata superata la nozione di *"materia prima secondaria (MPS)"*, che nel previgente articolo 181-bis del testo unico (abrogato dallo stesso correttivo del 2010) individuava le sostanze dotate delle suindicate caratteristiche.

2. Nel primo comma del citato articolo 184-ter sono chiaramente individuate le condizioni che, ove sussistenti, fanno cessare la qualità di rifiuto in un prodotto sottoposto ad attività di recupero: in primo luogo, deve esservi stata – appunto – una operazione di recupero mediante riciclaggio o altro processo analogo; in secondo luogo, devono esistere un mercato e una domanda per il prodotto risultante dall'attività di recupero (e, pertanto, quest'ultimo deve avere un valore economico); inoltre, deve trattarsi di prodotto utilizzabile per *"scopi specifici"* in relazione ai quali deve essere verificata la

rispondenza a specifici requisiti tecnici e standard; infine, il riutilizzo del prodotto *de quo* non deve determinare impatti negativi sull'ambiente e sulla salute umana.

La principale novità della novella del 2010 consiste nella peculiarità della nozione di “recupero”, la quale non presuppone più necessariamente un'operazione di trasformazione fisica o chimica del rifiuto, potendo consistere anche soltanto nella verifica del rispetto delle condizioni suindicate (articolo 184-*ter*, comma 2).

3. Il secondo comma della norma in esame dispone tra l'altro: “...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”.

Il regolamento in esame è stato adottato, per l'appunto, in attuazione della disposizione da ultimo citata, al fine di dettare i criteri e parametri specifici per il recupero della gomma vulcanizzata granulare (GNG) da pneumatici fuori uso (PFU).

4. Nella relazione illustrativa, dopo aver evidenziato in via generale l'importanza della cessazione della qualifica di rifiuto nell'ambito del ciclo dei rifiuti ed ai fini della realizzazione di un sistema basato sul recupero, il riciclo e la valorizzazione dei rifiuti medesimi, si sottolinea – con citazione di dati significativi - l'importanza specificamente per l'economia italiana dell'industria del riciclo della gomma, la quale costituisce una vera e propria eccellenza del nostro Paese e determina benefici sociali principalmente sul piano della tutela dell'ambiente (attraverso la riduzione dell'impatto inquinante della gomma usata e dell'impiego di nuove materie prime per la realizzazione di determinati prodotti), ma anche indirettamente sul piano economico (essendo intuitivi gli effetti positivi della massiva trasformazione di rifiuti in risorse produttive).

In particolare, la gomma riciclata viene utilizzata per la realizzazione di asfalti nonché nei settori dell'edilizia e dello sport; nella già citata relazione illustrativa si dà atto dell'istruttoria condotta in ambito scientifico, tale da escludere in via di principio che la gomma riciclata possa produrre impatti negativi complessivi sulla salute o sull'ambiente.

Oltre che dalla relazione *de qua*, l'articolato normativo è accompagnato da ATN ed AIR, le quali appaiono a loro volta complete ed esaustive, rendendo ragione della serietà dell'impegno speso nella predisposizione dello schema di decreto e della pregevolezza del risultato raggiunto.

5. Lo schema di decreto si compone di nr. 6 articoli e nr. 3 allegati, il cui contenuto essenziale si può così sinteticamente riassumere:

- l'articolo 1 individua l'oggetto e la finalità del regolamento nei termini che si sono esposti, con espresso richiamo all'articolo 184-*ter* del d.lgs. nr. 152/2006;
- l'articolo 2 contiene le definizioni rilevanti ai fini della disciplina in oggetto, richiamando altresì anche le definizioni contenute nella normativa primaria di riferimento (e, segnatamente, nell'articolo 183 del d.lgs. nr. 152/2006);
- l'articolo 3 definisce i criteri per la cessazione della qualità di rifiuto della gomma vulcanizzata e gli scopi specifici della sua utilizzabilità, rinviando per i primi ai requisiti tecnici dettagliati all'Allegato 1 e per i secondi all'elencazione contenuta nell'Allegato 2;
- l'articolo 4 impone al produttore di attestare il rispetto dei criteri per la cessazione della qualità di rifiuto in apposita dichiarazione di conformità, sottoscritta nelle forme dell'articolo 47 del d.P.R. 28 dicembre 2000, nr. 445, e sulla base di uno schema contenuto nell'Allegato 3; inoltre, gli impone di conservare per periodi predefiniti sia la detta dichiarazione che campioni di prodotto con modalità tali da consentire l'effettuazione di controlli da parte dell'autorità competente;
- l'articolo 5 esonera dal rispetto dell'obbligo di conservazione dei campioni le imprese registrate perché munite di un sistema di gestione ambientale ai sensi della normativa europea in materia;

- l'articolo 6 contiene la disciplina transitoria e finale, in particolare per quanto attiene il futuro aggiornamento dei criteri tecnici.

Quanto agli allegati, degno di menzione è soprattutto l'Allegato 2, il quale, oltre a individuare gli “*scopi specifici*” ai quali può essere destinata la gomma vulcanizzata granulata (GVG) che abbia subito il processo di recupero, condivisibilmente stabilisce anche il divieto di utilizzo di essa per particolari prodotti destinati ad entrare a più immediato contatto con l'utenza (p.es. giocattoli, attrezzature sportive, utensili e attrezzi di uso domestico etc.).

6. Tutto ciò premesso questa Sezione, nel ribadire il giudizio complessivamente favorevole sullo schema di decreto in oggetto, tenuto conto dei limiti della verifica rimessa alla presente sede consultiva, si limita a segnalare i seguenti specifici profili di criticità.

7. Sul piano formale, si evidenzia innanzi tutto l'opportunità di anteporre, nel preambolo, la frase “*Visto l'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400...*” alla frase “*Udito il parere del Consiglio di Stato...*”, trattandosi del riferimento normativo in base al quale è stato richiesto il parere di questo Consiglio di Stato.

8. Di poi, nell'articolo 4, comma 1, si rappresenta l'opportunità di eliminare la possibilità per il produttore di inviare la dichiarazione di conformità all'autorità competente ed all'agenzia di protezione ambientale territorialmente competente anche “*tramite raccomandata con avviso di ricevimento*”, oltre che con le modalità di cui all'articolo 65 del decreto legislativo 7 marzo 2005, nr. 82 (“*Codice dell'amministrazione digitale*”).

Ciò in quanto deve presumersi che l'adozione delle anzi dette modalità informatiche di trasmissione costituisca ormai adempimento ordinario cui tutte le imprese siano in grado di provvedere.

9. Sempre nel primo comma dell'articolo 4, non è immediatamente chiaro chi sia la “*autorità competente*” cui il produttore è tenuto a trasmettere la dichiarazione di conformità: ciò in quanto né nel precedente articolo 2 né nell'articolo 183 del d.lgs. nr. 152/2006 si rinviene una definizione di tale autorità.

Da un esame complessivo della normativa di riferimento, sembra che detta autorità debba essere indenticata con quella chiamata a sovrintendere alle operazioni di recupero dei rifiuti ai sensi dell'articolo 216 del d.lgs. nr. 152/2006 (in particolare, per i prodotti cui ha riguardo il decreto in esame dovrebbe farsi riferimento, fra le attività richiamate da tale articolo, da quelle indicate alla lettera R5 dell'Allegato C alla Parte Quarta del medesimo d.lgs. nr. 152/2006); se così è, sarebbe allora opportuno inserire nella disposizione la precisazione che si tratta della “*autorità competente ai sensi dell'articolo 216 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152*”.

In ogni caso, trattasi di punto che necessita di chiarimento, diversamente essendovi il rischio di una generale incertezza degli operatori interessati su chi debba essere il destinatario di un adempimento fondamentale nel complessivo disegno regolamentare.

10. Con riguardo al comma 1 dell'articolo 5, è il caso di segnalare che il regolamento CE nr. 761/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 marzo 2001, ivi citato, è stato abrogato e sostituito dal regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio nr. 1221/2009 del 25 settembre 2009, che oggi contiene la generale disciplina dei sistemi di gestione ambientale (EMAS).

Tanto si evidenzia perché si valuti l'opportunità di correggere il richiamo normativo in questione.

11. Infine, sempre nell'articolo 5, l'*incipit* (“*Ai sensi del comma 1 deve essere prevista...*”) sconta un margine di ambiguità, non rendendo immediatamente chiaro che il luogo in cui “*deve essere prevista*” la documentazione indicata dalla medesima disposizione è – per l'appunto – il sistema di gestione ambientale che l'operatore deve predisporre per poter registrarsi ai sensi dell'articolo 4, paragrafi 1, lettera b), del suindicato regolamento comunitario.

In altri termini, il senso della disposizione è, dopo che il primo comma ha sancito l'esonero dagli obblighi di conservazione dei campioni di prodotto per le imprese registrate ai sensi della superiore normativa europea, quello di

stabilire il contenuto necessario che il sistema di gestione ambientale deve rispettare per poter conseguire la detta registrazione.

Pertanto, si suggerisce di modificare l'inciso iniziale di cui al comma 2 con il seguente: *“Il sistema di gestione da predisporre ai fini di cui al comma 1 deve prevedere apposita documentazione...”*.

P.Q.M.

Nei termini sopra esposti è il parere favorevole della Sezione.

L'ESTENSORE
Raffaele Greco

IL PRESIDENTE
Gerardo Mastrandrea

IL SEGRETARIO
Maria Luisa Salvini