

IL DECRETO SUI CRITERI PER AGEVOLARE LA DIMOSTRAZIONE DEI SOTTOPRODOTTI NON INCIDE SULLA DISCIPLINA SOSTANZIALE

A cura della Dott.ssa Valentina Vattani

Il 2 marzo 2017 è entrato in vigore il D.M. 13 ottobre 2016, n. 264 avente ad oggetto il *“Regolamento recante criteri indicativi per agevolare la dimostrazione della sussistenza dei requisiti per la qualifica dei residui di produzione come sottoprodotti e non come rifiuti”*.

Il decreto - molto atteso dagli operatori di settore - in realtà ha poi suscitato non pochi dubbi e perplessità, tanto che è già dovuto intervenire il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare con una nota per fornire alcuni chiarimenti interpretativi.

- I contenuti del D.M. n. 264/2016

Il Regolamento **si applica** ai residui di produzione intesi - secondo la definizione data dal decreto stesso - come: *“ogni materiale o sostanza che non è deliberatamente prodotto in un processo di produzione e che può essere o non essere un rifiuto”*.

Mentre **non si applica**, a norma dell'art. 3: ai prodotti; alle sostanze ed ai materiali esclusi dal regime dei rifiuti ai sensi dell'art. 185 D.Lgs. n. 152/06¹ ed ai residui derivanti da attività di consumo.

Al comma 2 del cit. art. 3, peraltro, si precisa che: ***“Restano ferme le disposizioni speciali adottate per la gestione di specifiche tipologie e categorie di residui, tra cui le norme in materia di gestione delle terre e rocce da scavo”***.

Ricordiamo, infatti, che per alcune tipologie di sostanze od oggetti - per essere considerati sottoprodotti e non rifiuti - non basta soddisfare tutte le condizioni dettate dall'art. 184bis D.Lgs. n. 152/06, ma debbono essere osservate anche le condizioni dettate da specifiche discipline di deroga. E questo è il caso proprio delle “terre e rocce da scavo” che hanno una

¹Tra i quali dunque sono escluse: *“le materie fecali, se non contemplate dal comma 2, lettera b), del presente articolo, la paglia, gli sfalci e le potature provenienti dalle attività di cui all'articolo 184, comma 2, lettera e), e comma 3, lettera a), nonché ogni altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso destinati alle normali pratiche agricole e zootecniche o utilizzati in agricoltura, nella silvicoltura o per la produzione di energia da tale biomassa, anche al di fuori del luogo di produzione ovvero con cessione a terzi, mediante processi o metodi che non danneggiano l'ambiente né mettono in pericolo la salute umana”* (Art. 185 comma 1, lettera f D.Lgs. n. 152/06)

loro specifica disciplina di deroga al fine di essere qualificate “sottoprodotti” ed essere esenti dall’applicazione della disciplina sui rifiuti, che pertanto continua a trovare applicazione.

Parallelamente i rifiuti provenienti direttamente dall’esecuzione di interventi di demolizione di edifici o altri manufatti preesistenti continuano, a loro volta, ad essere assoggettati alla disciplina sui rifiuti, poiché - come più volte indicato dalla giurisprudenza - ad essi non è applicabile la disciplina di deroga dei sottoprodotti, in quanto l’attività di demolizione non può essere definita un “processo di produzione” quale quello indicato dall’art. 184-bis, comma 1, lett. a) del D.Lgs. n. 152/06.

Va tenuto presente, infatti, che il D.M. n. 264/2016 non incide sulla qualifica di ciò che è da ritenersi un “sottoprodotto” (e non l’avrebbe potuto mai fare...). Pertanto resta pacifico che per aversi un sottoprodotto, comunque, è necessario continuare a dimostrare che sono soddisfatte tutte le condizioni dettate dall’art. 184-bis, comma 1, lett. a) del D.Lgs. n. 152/06, e tale dimostrazione va fornita in ogni fase della gestione del residuo, per cui:

- a) la sostanza o l’oggetto è originato da un processo di produzione, di cui costituisce parte integrante e il cui scopo primario non è la produzione di tale sostanza od oggetto;
- b) è certo l’utilizzo della sostanza o dell’oggetto nel corso dello stesso o di un successivo processo di produzione o di utilizzazione da parte del produttore o di terzi;
- c) la sostanza o l’oggetto può essere utilizzato direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale;
- d) l’ulteriore utilizzo è legale, ossia la sostanza o l’oggetto soddisfa, per l’utilizzo specifico, tutti i requisiti pertinenti riguardanti i prodotti e la protezione della salute e dell’ambiente e non porterà a impatti complessivi negativi sull’ambiente o la salute umana.

Nell’articolato del D.M. n. 264/2016 vengono, quindi, indicate alcune modalità con cui provare la sussistenza delle predette condizioni, fatta salva la possibilità di dimostrare, con ogni mezzo ed anche con modalità e con riferimento a sostanze ed oggetti diversi da quelli precisati nel decreto stesso, o che soddisfano criteri differenti, che una sostanza o un oggetto derivante da un ciclo di produzione non è un rifiuto, ma un sottoprodotto.

Resta fermo, peraltro, l’obbligo di rispettare i requisiti di impiego e di qualità previsti dalle pertinenti normative di settore.

In particolare l’Allegato 1 al decreto ha ad oggetto le biomasse residuali destinate all’impiego per la produzione di energia e riporta, per specifiche categorie di residui produttivi, un elenco delle principali norme che regolamentano l’impiego dei residui medesimi, nonché una serie di operazioni e di attività che possono costituire “*normali pratiche industriali*”.

Interessanti sono le disposizioni contenute nell’art. 5 del D.M. n. 264/2016, dove si dà indicazione di quelli che sono gli elementi per dare **prova della certezza dell’utilizzo del**

residuo, che deve essere dimostrato dal momento della produzione fino al momento dell'impiego dello stesso.

A tal fine è previsto che il produttore e il detentore assicurino, ciascuno per quanto di propria competenza, l'organizzazione e la continuità di un sistema di gestione, ivi incluse le fasi di deposito e trasporto, che - per tempi e per modalità - consenta l'identificazione e l'utilizzazione effettiva del sottoprodotto. Con la precisazione che: *“Resta ferma l'applicazione della disciplina in materia di rifiuti, qualora, in considerazione delle modalità di deposito o di gestione dei materiali o delle sostanze, siano accertati l'intenzione, l'atto o il fatto di disfarsi degli stessi.”* (comma 1, art. 5 cit.).

Fatti salvi gli accertamenti delle specifiche circostanze di fatto - da valutare caso per caso - la certezza dell'utilizzo del residuo è dimostrata:

- dall'analisi delle modalità organizzative del ciclo di produzione, delle caratteristiche, o della documentazione relative alle attività dalle quali originano i materiali impiegati ed al processo di destinazione, valutando, in particolare: la congruità tra la tipologia, la quantità e la qualità dei residui da impiegare e l'utilizzo previsto per gli stessi.

Se l'utilizzo del residuo avviene in un ciclo di produzione diverso da quello da cui è originato, è necessario che l'attività o l'impianto in cui il residuo deve essere utilizzato sia individuato o individuabile già al momento della produzione dello stesso residuo.

A tal fine, costituisce elemento di prova:

- l'esistenza di rapporti o impegni contrattuali tra il produttore del residuo, eventuali intermediari e gli utilizzatori, dai quali si evincano le informazioni relative alle caratteristiche tecniche dei sottoprodotti, alle relative modalità di utilizzo e alle condizioni della cessione che devono risultare vantaggiose e assicurare la produzione di una utilità economica o di altro tipo.

- Il requisito della certezza dell'utilizzo del residuo può essere dimostrato anche mediante la predisposizione di una **scheda tecnica** conforme a quella presente nell'Allegato 2 del D.M. n. 264/2016. La scheda tecnica contiene le informazioni necessarie a consentire la verifica delle caratteristiche del residuo e la conformità dello stesso rispetto al processo di destinazione e all'impiego previsto. In essa sono altresì indicate: tempistiche e modalità congrue per il deposito e per la movimentazione dei sottoprodotti, dalla produzione del residuo, fino all'utilizzo nel processo di destinazione.

Le schede tecniche sono numerate, vidimate (senza oneri economici, dalle Camere di commercio territorialmente competenti) e gestite con le procedure e le modalità fissate dalla normativa sui registri IVA. Gli oneri connessi alla tenuta delle schede si intendono correttamente adempiuti anche qualora sia utilizzata carta formato A4, regolarmente vidimata e numerata.

In caso di cessione del sottoprodotto, la conformità dello stesso rispetto a quanto indicato nella scheda tecnica è oggetto di un'apposita dichiarazione, sottoscritta in base al modello di cui all'Allegato 2 al D.M. n. 264/2016.

È previsto, inoltre, che **le Camere di commercio istituiscano un apposito elenco pubblico, al quale si iscrivono il produttore e l'utilizzatore del sottoprodotto, al fine di favorire lo scambio e la cessione dei sottoprodotti.**

Nelle fasi di deposito e trasporto del sottoprodotto devono essere garantite:

- la separazione dei sottoprodotti da rifiuti, prodotti, o oggetti, o sostanze con differenti caratteristiche chimico fisiche, o destinati a diversi utilizzi;
- l'adozione delle cautele necessarie ad evitare l'insorgenza di qualsiasi problematica ambientale, o sanitaria, nonché fenomeni di combustione, o la formazione di miscele pericolose, o esplosive;
- l'adozione delle cautele necessarie ad evitare l'alterazione delle proprietà chimico-fisiche del sottoprodotto, o altri fenomeni che possano pregiudicarne il successivo impiego;
- la congruità delle tempistiche e delle modalità di gestione, considerate le peculiarità e le caratteristiche del sottoprodotto, nel rispetto di quanto indicato nella scheda tecnica.

- La Nota esplicativa del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare

Il Ministero dell'Ambiente, all'indomani dell'entrata in vigore del D.M. n. 264/2016, ha tenuto a precisare che l'iscrizione nell'elenco pubblico istituito presso le Camere di commercio non rappresenta un requisito abilitante per i produttori e gli utilizzatori di sottoprodotti, ma si sostanzia in una mera agevolazione degli scambi.

Si legge infatti che: ***“La qualifica di un materiale come sottoprodotto, dunque non rifiuto, prescinde dalla iscrizione del produttore o dell'utilizzatore nel suddetto elenco, essendo di carattere oggettivo e legata alla dimostrazione della sussistenza dei requisiti richiesti dall'articolo 184-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152. Pertanto, l'iscrizione nell'elenco del produttore o dell'utilizzatore, di per sé, non è sufficiente a qualificare un residuo come sottoprodotto e, d'altra parte, la mancata iscrizione non comporta l'immediata inclusione del residuo nel novero dei rifiuti”.***

Lo scopo del decreto sarebbe, dunque, solo quello di indicare “alcune modalità” - senza avere tuttavia carattere esclusivo - con cui provare la sussistenza dei requisiti sostanziali per la qualificazione di un residuo come sottoprodotto.

Pertanto si sottolinea che: ***“La possibilità di gestire un residuo quale sottoprodotto e non come rifiuto, dunque, non dipende in alcun modo, né in positivo né in negativo, dalla esistenza della documentazione probatoria prevista nel decreto né- tantomeno - dalla iscrizione nell'elenco istituito presso le Camere di commercio”.***

Si chiarisce, inoltre, che l'istituzione e la tenuta del suddetto elenco non prevedono alcuna attività istruttoria, sotto il profilo amministrativo, da parte delle Camere di commercio competenti, le quali sono chiamate esclusivamente ad acquisire le domande di iscrizione - corredate delle generalità dei produttori e degli utilizzatori di sottoprodotti, dei loro contatti, nonché della tipologia dei sottoprodotti oggetto di attività - ed a riportare tali dati nell'elenco.

Ricordiamo che la disciplina relativa ai sottoprodotti ha carattere eccezionale e derogatorio rispetto alla disciplina ordinaria dei rifiuti, per cui vi è una inversione dell'onere della prova, e dunque la dimostrazione della sussistenza delle condizioni di favore previste dalla legge ricade su colui che ne richiede l'applicazione.

Valentina Vattani

Pubblicato il 24 marzo 2017

In calce la Nota del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare del 3 marzo 2017

--



*Ministero dell' Ambiente
e della Tutela del Territorio e del Mare*
DIREZIONE GENERALE PER I RIFIUTI E L'INQUINAMENTO

Dott. Marco Conte
Vice Segretario generale
Unioncamere

Oggetto: articolo 10 del decreto ministeriale 13 ottobre 2016, n. 264, Regolamento recante *Criteri indicativi per agevolare la dimostrazione della sussistenza dei requisiti per la qualifica dei residui di produzione come sottoprodotti e non come rifiuti* - elenco pubblico istituito presso le Camere di commercio territorialmente competenti – Chiarimenti interpretativi

L'entrata in vigore del decreto ministeriale in oggetto indicato rende opportuni alcuni chiarimenti in merito alla natura ed alle funzioni dell'elenco pubblico da istituire, ai sensi dell'articolo 10 del Regolamento, a cura delle Camere di commercio territorialmente competenti.

In particolare, l'articolo 10 del decreto ministeriale 13 ottobre 2016, n. 264, rubricato *"Piattaforma di scambio tra domanda e offerta"*, dispone che: *"1. Per le finalità di cui all'articolo 4, comma 3, e per favorire lo scambio e la cessione dei sottoprodotti, le Camere di commercio territorialmente competenti istituiscono un apposito elenco in cui si iscrivono, senza alcun onere, i produttori e gli utilizzatori di sottoprodotti.*

2. Nell'elenco è indicata, all'atto dell'iscrizione, oltre alle generalità e ai contatti dei soggetti iscritti, la tipologia dei sottoprodotti oggetto di attività.

3. L'elenco di cui al presente articolo è pubblico ed è consultabile su una sezione dedicata del sito internet della Camera di commercio o di un sito internet dalla stessa indicato".

L'articolo 4, comma 3, richiamato, quindi, prevede che: *"Il produttore e l'utilizzatore del sottoprodotto si iscrivono, senza alcun onere economico, in apposito elenco pubblico istituito presso le Camere di commercio territorialmente competenti, ai sensi dell'articolo 10, comma 1".*

Al riguardo, pare utile chiarire come tale disposizione non introduca un requisito abilitante per i produttori e gli utilizzatori di sottoprodotti, ma preveda la realizzazione di un elenco

contenente le generalità degli operatori interessati a cedere o acquistare residui produttivi da impiegare, utilmente e legalmente, nell'ambito della propria attività, con finalità conoscitiva e di mera facilitazione degli scambi.

La qualifica di un materiale come sottoprodotto, dunque non rifiuto, prescinde dalla iscrizione del produttore o dell'utilizzatore nel suddetto elenco, essendo di carattere oggettivo e legata alla dimostrazione della sussistenza dei requisiti richiesti dall'articolo 184-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152. Pertanto, l'iscrizione nell'elenco del produttore o dell'utilizzatore, di per sé, non è sufficiente a qualificare un residuo come sottoprodotto e, d'altra parte, la mancata iscrizione non comporta l'immediata inclusione del residuo nel novero dei rifiuti.

Tali conclusioni sono rese evidenti, in conformità con le previsioni comunitarie, sia dalla *ratio* del provvedimento in generale, che contiene "*criteri indicativi per agevolare la dimostrazione della sussistenza dei requisiti*" previsti dalla legge, sia dalla lettura dell'articolo 4, comma 2, del medesimo. Questa disposizione precisa, innanzi tutto, come l'intendimento del decreto in oggetto non sia – né del resto potrebbe esserlo – quello di innovare la disciplina sostanziale concernente la legittimità della gestione dei sottoprodotti, bensì quello, più circoscritto e limitato, di indicare "*alcune modalità con cui provare*" la sussistenza dei requisiti sostanziali per la qualificabilità di un residuo come sottoprodotto e non come rifiuto. In secondo luogo, va evidenziato come la medesima disposizione chiarisca, al di là di ogni possibile dubbio, che le suddette modalità di prova non hanno carattere esclusivo, essendo sempre ammessa "*la possibilità di dimostrare, con ogni mezzo ed anche con modalità e con riferimento a sostanze ed oggetti diversi da quelli precisati nel (...) decreto, o che soddisfano criteri differenti, che una sostanza o un oggetto derivante da un ciclo di produzione non è un rifiuto, ma un sottoprodotto*", fermo restando l'obbligo di rispettare i requisiti di impiego e di qualità previsti dalle pertinenti normative di settore.

La possibilità di gestire un residuo quale sottoprodotto e non come rifiuto, dunque, non dipende in alcun modo, né in positivo né in negativo, dalla esistenza della documentazione probatoria prevista nel decreto né – tantomeno – dalla iscrizione nell'elenco istituito presso le Camere di commercio ai sensi dell'art. 4, comma 3, e dell'art. 10, comma 1, del medesimo, che peraltro rappresenta certamente un'opportunità per produttori e utilizzatori del sottoprodotto che intendano avvalersi delle suddette modalità "*con cui provare*" la sussistenza dei requisiti richiesti dalla norma.

Va, peraltro, chiarito che l'istituzione e la tenuta dell'elenco non prevedono alcuna attività istruttoria, sotto il profilo amministrativo, da parte delle Camere di commercio competenti. In base all'articolo 10, comma 2, del decreto, infatti, queste ultime sono chiamate esclusivamente ad acquisire le domande di iscrizione – corredate delle generalità dei produttori e degli utilizzatori di sottoprodotti, dei loro contatti, nonché della "*tipologia dei sottoprodotti oggetto di attività*" – e a riportare tali dati nell'elenco. Ciò è confermato anche dalla finalità indicata dal precedente comma 1, che è semplicemente quella di "*favorire lo scambio e la cessione dei sottoprodotti*".

In tale prospettiva – ferma restando la libertà delle Camere di commercio di definire le modalità ritenute più appropriate e considerate le finalità della disposizione – le iscrizioni

all'elenco vanno presentate dal legale rappresentante dell'impresa (o anche da un suo procuratore generale o speciale) presso le Camere di commercio territorialmente competenti. In particolare, la identificazione di queste ultime va effettuata avendo riguardo all'ubicazione dell'unità produttiva dell'impresa interessata alla produzione o all'utilizzo del sottoprodotto.

La consultazione degli elenchi potrebbe invece essere effettuata, come espressamente previsto dall'articolo 10 del decreto, anche su un unico sito internet, indicato dalle Camere, con l'unica accortezza di consentire la possibilità di visionare i dati secondo la ripartizione territoriale di riferimento e, in particolare, rendendo percettibile l'iscrizione di ciascuno dei produttori o utilizzatori all'elenco della singola Camera di commercio territorialmente competente, dal momento che è a ciascuna di esse che è giuridicamente intestata la funzione.

Con specifico riferimento alle modalità di iscrizione, si ritiene utile che le Camere definiscano in modo omogeneo le procedure o la modulistica, tenendo presente che non vi è una codifica specifica per i sottoprodotti e che, pertanto, l'indicazione della *"tipologia dei sottoprodotti oggetto di attività"* dovrebbe essere effettuata per macrocategorie o con sintetiche informazioni descrittive. In considerazione della natura dinamica della fattispecie, è necessario consentire l'aggiornamento dei dati e la possibilità di cancellazione dall'elenco.

Da ultimo, in merito alla vidimazione delle schede tecniche, la formulazione dell'articolo 5, comma 6, del decreto risulta, sotto tale profilo, analoga a quella dell'articolo 190 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n.152. Si ritiene, pertanto, che le Camere possano procedere alla vidimazione delle schede tecniche con le medesime modalità adottate per i registri di carico e scarico di cui alla suddetta disposizione.

In conclusione, chiarita la natura non abilitante dell'elenco previsto dall'articolo 10 del decreto, valutata l'assenza di attività istruttoria e la circostanza che la mancata iscrizione nell'elenco stesso da parte degli operatori non condiziona, né in positivo, né in negativo, la qualifica del residuo come sottoprodotto, si conferma la libertà delle Camere di Commercio di definire le modalità più efficaci per l'istituzione del suddetto elenco, anche prevedendo una apposita modulistica standard da utilizzare on-line, nonché, come espressamente ammesso dal menzionato articolo 10, eventualmente indicando un altro sito internet di riferimento, o avvalendosi delle collaborazioni istituzionali ritenute necessarie, secondo le proprie valutazioni di opportunità.

Il Direttore generale
Dott. Maria Grillo

