

Circolare n.14 SC/cg
3 maggio 2017

AMBIENTE – SOTTO-
PRODOTTI E BIO-
MASSE – CHE COSA
CAMBIA CON IL NUO-
VO D.M. 264/2016 –
PRIMA PARTE

Il 2 marzo scorso è entrato in vigore il D.M. 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”.

Il concetto di sottoprodotto, elaborato negli anni dalla giurisprudenza comunitaria, ha fatto ingresso nell’ordinamento italiano con il D.Lgs. 152/2006, che lo disciplina, all’art. 184-bis, come segue:

Art. 184-bis. Sottoprodotto

1. *È un sottoprodotto e non un rifiuto ai sensi dell’art. 183, comma 1, lettera a), qualsiasi sostanza od oggetto che soddisfa tutte le seguenti condizioni:*
 - 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** che la sostanza o l’oggetto sarà utilizzato, 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.*
2. *Sulla base delle condizioni previste al comma 1, possono essere adottate misure per stabilire criteri qualitativi o quantitativi da soddisfare affinché specifiche tipologie di sostanze o oggetti siano considerati sottoprodotti e non rifiuti. All’adozione di tali criteri si provvede con 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, in conformità a quanto previsto dalla disciplina comunitaria.*

In particolare, il D.M. 264/2016 costituisce attuazione del comma 2 del suddetto art. 184-bis, laddove tale norma ha attribuito al Ministero dell’Ambiente la facoltà di dettare disposizioni regolamentari volte ad identificare, per specifiche tipologie di sostanze ed oggetti, i criteri con cui dimostrare che si tratta di sottoprodotti, ovvero, che sussistono i requisiti di cui al comma 1 dell’art. 184-bis.

Allo stesso tempo, però, il provvedimento in parola, avendo un titolo generico (“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”), nonché perseguendo la finalità principale di “favorire ed agevolare l’utilizzo come sottoprodotti di sostanze ed oggetti” (art. 1) senza alcun riferimento a particolari categorie, sembra essere in contrasto con la previsione del predetto comma 2 art. 184-bis (che riserva la potestà regolamentare ministeriale solo a specifiche tipologie di sottoprodotti).

Salvo, poi, dedicare le prescrizioni dell’Allegato 1 esclusivamente alle biomasse provenienti da diverse attività, utilizzate come sottoprodotti per

la produzione di biogas (sezione 1) o di energia mediante combustione (sezione 2).

Ci si chiede, pertanto, se la disciplina del D.M. 264/2016 abbia ad oggetto tutti i sottoprodotti o solo le biomasse.

Per fornire una risposta adeguata, occorre innanzitutto prendere in considerazione l'obiettivo generale del Decreto, che è appunto quello di "favorire e agevolare l'utilizzo come sottoprodotti di sostanze ed oggetti", ovvero di agevolare la dimostrazione della sussistenza dei requisiti di cui all'art. 184-bis, atti a qualificare una sostanza od oggetto come "sottoprodotto". A tal fine, il Decreto indica alcune modalità con cui fornire la prova della sussistenza dei requisiti in questione, ma al comma 2, l'art. 4 del D.M. 264 fa salva la possibilità di fornire la prova in altro modo: si tratterebbe, pertanto, di criteri non già vincolanti (il che si evince anche dal tenore del successivo comma 4 dello stesso art. 4, dove si fa riferimento al "soggetto che si avvale delle disposizioni del decreto"), ma che occorre comunque tenere in considerazione.

Si può dunque affermare che, da una parte, il Decreto indica alcune modalità con cui poter dimostrare la sussistenza delle condizioni richieste dall'art.184-bis, in relazione a tutti i sottoprodotti in generale (tranne quelli per i quali già esiste una disciplina specifica: terre e rocce da scavo); dall'altra, con l'Allegato 1, il Decreto detta criteri specifici per la dimostrazione, come sottoprodotto, delle biomasse. L'operatività del Decreto su due piani, generale e speciale, risulterebbe confermata anche dalla disposizione di cui al comma 3 del precedente art. 1.

E' utile inoltre evidenziare che il senso dell'orientamento di carattere generale del Decreto si fonda sul riconoscimento al sottoprodotto di una funzione strumentale al raggiungimento di due obiettivi cardine in campo ambientale (posti come principi generali a livello di legislazione comunitaria): prevenire a monte la produzione di rifiuti; ridurre il consumo di materie prime.

Per concludere questa prima parte, si richiama l'attenzione al fatto che la facoltà di adottare i criteri indicati dal Decreto in commento, nel caso in cui non si disponga di altri mezzi di prova, va utilmente considerata anche nell'ottica dell'iscrizione di produttore e utilizzatore del sottoprodotto in un apposito elenco istituito presso le Camere di Commercio, ai fini di favorire lo scambio e la cessione di sottoprodotti.

Nel suddetto elenco, che è pubblico e consultabile su una sezione dedicata del sito internet della Camera di Commercio, viene indicata anche la tipologia dei sottoprodotti oggetto di attività: artt. 4 e 10 del D.M. 264/2016.

Sulla portata dell'iscrizione all'elenco, è stata recentemente emanata dal Ministero dell'Ambiente una Nota (03/03/2017), nella quale si forniscono utili chiarimenti interpretativi dell'art. 10 del Decreto.

Rinviando alla lettura del testo integrale, se ne anticipano di seguito alcune importanti indicazioni:

- innanzitutto, l'elenco ha finalità conoscitiva e di mera facilitazione

degli scambi;

- in secondo luogo, la qualifica di un materiale come sottoprodotto (e quindi non rifiuto) prescinde dall'iscrizione del produttore o dell'utilizzatore in suddetto elenco, essendo essa di carattere oggettivo e legata alla dimostrazione che tutte e quattro le condizioni generali di cui all'art. 184-bis, D. Lgs. 15272006 siano soddisfatte;
- conseguentemente, la suddetta iscrizione non è di per sé sufficiente a qualificare un residuo come sottoprodotto; né, d'altro canto, la mancata iscrizione comporta l'inclusione del residuo nell'ambito dei rifiuti.

A disposizione per eventuali ulteriori necessità di chiarimento, si allegano, per completezza di informazione, il testo del D.M. 264/2016 e quello della Nota ministeriale.



Sottoprodotti dm
13.10.16 n. 264



Nota
28558_Min.Ambiente