

Numero \_\_\_\_/\_\_\_\_ e data \_\_/\_\_/\_\_\_\_ Spedizione



**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 27 luglio 2017**

**NUMERO AFFARE 01270/2017**

**OGGETTO:**

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

Schema di decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare recante il regolamento per l'attuazione dello schema nazionale volontario per la valutazione e la comunicazione dell'impronta ambientale dei prodotti denominato "*Made Green in Italy*" di cui all'art. 21, comma 1, della legge 28 dicembre 2015, n. 221.

### **LA SEZIONE**

Vista la nota del 12 luglio 2017, prot. n. 17155/GAB, di trasmissione della relazione di data non precisata, pervenuta alla segreteria della Sezione il 13 luglio 2017, con la quale il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sullo schema di regolamento in oggetto; Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Claudio Boccia.

Premesso.

1. Con la nota del 12 luglio 2017, prot. n. 17155/GAB, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ha trasmesso per il prescritto parere lo schema di decreto in epigrafe, recante il regolamento per l'attuazione dello schema nazionale volontario per la valutazione e la comunicazione dell'impronta ambientale dei prodotti, denominato "*Made Green in Italy*", di cui all'art. 21, comma 1, della legge 28 dicembre 2015, n. 221.

Tale regolamento, secondo quanto riferito dal dicastero proponente, è volto a stabilire le modalità di funzionamento del succitato schema nazionale volontario al fine di superare una lacuna ordinamentale consistente nel fatto che *l'Italia, a differenza di molti altri paesi europei, non ha avuto sinora un proprio marchio nazionale di qualità ambientale dei prodotti, finalizzato a valorizzare la competitività dei prodotti italiani di elevata qualificazione ambientale, all'interno della strategia europea di produzione e consumo sostenibile*".

L'atto normativo in esame, quindi, è volto a superare la precitata lacuna identificando come applicare il metodo unico europeo per la valutazione e comunicazione dell'impronta ambientale dei prodotti denominato *Product Environmental Footprint (PEF)* - previsto dalla raccomandazione della Commissione Europea relativa all'uso di metodologie comuni per misurare e comunicare le prestazioni ambientali nel corso del ciclo di vita dei prodotti e delle organizzazioni (2013/179/UE del 9 aprile 2013) - al fine di *selezionare i prodotti ad elevata qualificazione ambientale ai quali può essere concesso l'uso del logo «Made Green in Italy»*".

Il regolamento, inoltre, intende perseguire, come risulta dall'AIR e dall'ATN, i seguenti obiettivi: promuovere la *competitività dei prodotti italiani ad elevata qualificazione ambientale rendendoli facilmente riconoscibili sul mercato attraverso l'uso di un logo*"; stimolare il miglioramento continuo delle prestazioni ambientali dei prodotti; favorire scelte *informate e consapevoli da parte dei*

*cittadini*”, nella prospettiva di promuovere lo sviluppo del consumo sostenibile, garantendo la trasparenza e la comparabilità delle prestazioni ambientali di tali prodotti; recepire il metodo di misurazione e comunicazione delle prestazioni ambientali raccomandato a livello europeo (PEF); contribuire ad attuare le indicazioni concernenti la strategia in materia di consumo e produzione sostenibili definite dalla Commissione Europea; assicurare agli operatori economici dei differenti settori *“la semplificazione delle procedure per l’adesione allo schema volontario” de quo*; nonché garantire il funzionamento del citato schema volontario nazionale senza oneri aggiuntivi a carico delle finanze dello Stato.

Quanto all’*iter* seguito nella predisposizione dello schema di regolamento in esame il Ministero proponente ha evidenziato che il medesimo è stato elaborato sulla base di un *“apposito contributo tecnico fornito dall’ENEA”* - quale ente di supporto tecnico del Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare per le attività relative all’impronta ambientale dei prodotti - a seguito dell’iniziale predisposizione, da parte del medesimo dicastero, di una *“prima bozza di regolamento”* che è stata sottoposta, nel luglio 2016, ad una consultazione pubblica che ha coinvolto 56 soggetti del mondo imprenditoriale e della ricerca, enti locali, associazioni e società di consulenza, le quali hanno presentato oltre 500 commenti ed osservazioni.

2. Per quanto concerne il contenuto dello schema in esame, l’Amministrazione proponente riferisce che quest’ultimo si compone di 9 articoli e di 4 Allegati le cui disposizioni sono di seguito riassunte nei loro aspetti principali:

- articolo 1 (*“Ambito di applicazione e finalità”*) che definisce il campo di applicazione dello schema con riferimento ai prodotti *“Made in Italy”*, specificando come il medesimo regolamento sia volto a recepire gli obiettivi previsti dall’art. 21, comma 3, della legge n. 221 del 2015 e a prevedere le modalità di rilascio del logo per i prodotti *“Made Green in Italy”*;

- articolo 2 (*“Definizioni”*) che elenca le definizioni utilizzate nell’articolato e nei

relativi allegati;

- articolo 3 (“*Proposta, approvazione e pubblicazione della RCP*”) che disciplina l’*iter* procedurale che i soggetti proponenti devono seguire per presentare la proposta di “*regole di categoria di prodotto*” (RCP), indicando la relativa tempistica. L’articolo stabilisce, altresì, il percorso di approvazione delle RCP, che passa attraverso la trasmissione del relativo testo al Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, quale soggetto gestore dello schema volontario nazionale, che accoglie la relativa richiesta e fissa le modalità di svolgimento della consultazione pubblica volta alla definizione delle RCP, al termine della quale i soggetti proponenti trasmettono la revisione delle RCP al medesimo soggetto gestore dello schema che provvede, a sua volta, alla pubblicazione sul proprio sito *web* degli esiti della consultazione stessa, nonché delle osservazioni e delle deduzioni dei soggetti proponenti;

- articolo 4 (“*Validità e aggiornamento della RCP*”) che stabilisce i termini di validità delle RCP e disciplina le modalità di aggiornamento delle stesse tramite consultazione pubblica, da svolgersi sia in prossimità della scadenza del termine di relativa validità sia nel caso di entrata in vigore di “*Product Environmental Footprint Category Rules*” (PEFCR) per la stessa categoria di prodotto successivamente all’approvazione delle relative RCP sia, infine, nell’ipotesi in cui si verificano modifiche sui processi, sulla normativa o sulle tecnologie applicate alla produzione dei prodotti oggetto delle RCP;

- articolo 5 (“*Richiesta di adesione allo schema*”) che disciplina la richiesta di adesione allo schema nazionale volontario da parte dei soggetti richiedenti, vale a dire i produttori di prodotti classificabili come “*Made in Italy*”;

- articolo 6 (“*Verifica indipendente di parte terza e convalida*”) che disciplina le modalità di svolgimento della verifica, da parte di un soggetto terzo accreditato, della documentazione tecnica necessaria per la richiesta di adesione allo schema nazionale nonché l’*iter* per la convalida di tale documentazione e per l’emissione di un attestato di rispondenza del prodotto ai requisiti del regolamento;

- articolo 7 (“*Concessione del logo*”) che disciplina le modalità di concessione della licenza d’uso del logo “*Made Green in Italy*”, la sua validità e le modalità di rinnovo della licenza, stabilendo, contestualmente, la necessità per il dicastero di pubblicare l’elenco dei prodotti aderenti allo schema volontario nazionale ed i relativi periodi di validità della licenza d’uso del logo;
- articolo 8 (“*Forme di incentivazione*”) che prevede che l’adesione allo schema “*Made Green in Italy*” costituisca uno strumento di verifica da parte delle stazioni appaltanti delle prestazioni ambientali del prodotto ai fini del rispetto delle relative specifiche tecniche, laddove pertinenti e riguardanti il ciclo di vita del prodotto;
- articolo 9 (“*Norme finali*”) che stabilisce che gli allegati costituiscano parte integrante del regolamento e che dall’attuazione delle disposizioni del regolamento stesso non debbano derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica;
- allegato I (“*Procedura e modulistica per l’elaborazione e l’aggiornamento delle RCP*”) che specifica la procedura per l’elaborazione e l’aggiornamento delle RCP, definendo sia l’*iter* procedurale da seguire sia la documentazione da produrre, ovvero la modulistica relativa alla richiesta per elaborazione della proposta di RCP (modulo A) e alla trasmissione della proposta di RCP (modulo B). Nell’ambito del medesimo allegato sono, altresì, definiti gli aspetti tecnici che riguardano propriamente lo sviluppo delle RCP (categoria di prodotto, prodotto rappresentativo, requisiti addizionali obbligatori e facoltativi);
- allegato II (“*Procedura e modulistica per la richiesta di adesione allo schema*”) che disciplina la procedura per la richiesta di adesione allo schema nazionale volontario, valida sia per il primo rilascio del logo sia per il rinnovo della licenza d’uso del logo stesso, e reca la relativa modulistica (modulo C);
- allegato III (“*Procedura per la verifica di parte terza indipendente e la convalida*”) che stabilisce le modalità di svolgimento della procedura di verifica e di convalida di cui all’art. 6 del regolamento e, in particolare, indica quali sono gli obiettivi, l’oggetto della verifica documentale e i requisiti di competenza dei

verificatori terzi;

- allegato IV (*“Procedura relativa all’utilizzo del logo e la comunicazione dei risultati nell’ambito dello schema «Made Green in Italy»”*) che disciplina la procedura di utilizzo del logo e prevede le regole per l’apposizione dello stesso sul prodotto e sul materiale aziendale e pubblicitario.

Infine, lo schema di decreto in esame risulta corredato dall’analisi dell’impatto della regolamentazione (A.I.R.) e dall’analisi tecnico-normativa (A.T.N.).

Considerato.

3. Lo schema di regolamento in esame, come in precedenza esposto, reca le disposizioni necessarie all’attuazione dello schema nazionale volontario per la valutazione e la comunicazione dell’impronta ambientale dei prodotti, denominato *“Made Green in Italy”*, previsto dall’art. 21, comma 1, della legge 28 dicembre 2015, n. 221 e disciplina le procedure volte alla stesura delle *“regole di categoria di prodotto”* (RCP) nonché all’adesione volontaria dei singoli operatori economici a tali RCP (e quindi allo schema nazionale volontario), con conseguente possibilità di utilizzare il logo *“Made Green in Italy”*.

Quanto alla potestà regolamentare esercitata nel caso di specie, quest’ultima trova il suo fondamento nel citato art. 21, comma 1 della legge n. 221 del 2015, nella parte in cui prevede che *“entro centottanta giorni dall’entrata in vigore della presente legge, con regolamento del ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, sono stabilite le modalità di funzionamento dello schema”* nazionale volontario di cui al medesimo art. 21.

In proposito la Sezione - pur non potendosi esimere dal rilevare il ritardo con cui l’Amministrazione ha proceduto alla stesura del presente regolamento rispetto al termine previsto dal succitato art. 21 - non ha alcun rilievo da formulare, atteso che l’emanazione del presente regolamento rientra nella competenza del Ministero proponente ai sensi della normativa in precedenza richiamata.

4. Per quanto concerne l’*iter* seguito dall’Amministrazione nella predisposizione dello schema *de quo*, la Sezione osserva in via preliminare che la relazione

istruttoria e quella integrativa predisposte dall'Amministrazione si presentano in termini estremamente sintetici e tali da non dar conto delle problematiche connesse con il presente atto normativo.

Ciò vale, a mero titolo d'esempio, per quanto riguarda il preventivo processo di consultazione degli *stakeholders* del settore, cui è stato sottoposto il provvedimento in esame, i quali, secondo quanto riferito dal dicastero proponente, *“hanno presentato oltre 500 commenti ed osservazioni, sia di natura tecnica che sulle finalità dello schema”*.

In proposito la Sezione rileva che l'Amministrazione non ha fornito alcun elemento istruttorio in merito all'esito della precitata consultazione, con la conseguenza che allo stato non risulta possibile valutare in che termini l'Amministrazione abbia recepito gli esiti della precitata consultazione nella stesura del presente regolamento.

La Sezione, pertanto, nel ribadire l'importanza di un processo partecipativo che permetta di risolvere a monte le problematiche che potrebbero sorgere in sede applicativa, non può che limitarsi nel caso di specie a prendere atto di quanto riferito, al riguardo, dal dicastero proponente.

5. Per quanto concerne gli obiettivi posti dall'Amministrazione alla base del presente atto normativo, richiamati al precedente n. 1, la Sezione rileva che le disposizioni in esame appaiono adeguate, in linea di principio, ad incrementare la *“competitività dei prodotti italiani ad elevata qualificazione ambientale”* - atteso che l'utilizzo del logo di cui al presente atto normativo dovrebbe rendere i prodotti più riconoscibili sul mercato, favorendo in tal modo scelte *“informate e consapevoli da parte dei cittadini”* - ed a promuovere lo sviluppo del consumo sostenibile, in attuazione delle indicazioni della Commissione Europea in materia.

Tuttavia, l'effettiva realizzazione dei condivisibili obiettivi individuati dall'Amministrazione potrà essere compiutamente valutata solo a seguito della concreta applicazione delle disposizioni in esame, che dovrà conseguentemente

essere adeguatamente controllata e monitorata - sia sotto il profilo della tipologia e della qualità dei prodotti sia sotto quello del numero delle imprese che aderiranno allo schema volontario nazionale - dall'Amministrazione proponente, anche in sede di VIR, ai fini delle eventuali conseguenti modifiche da apportare alla vigente disciplina.

In questo contesto assume, inoltre, particolare rilevanza l'obiettivo, enucleato dall'Amministrazione proponente, concernente la "*semplificazione delle procedure per l'adesione allo schema volontario*" di cui al precitato art. 21, che si pone in linea con gli interventi posti finora in essere per semplificare sistema amministrativo-burocratico nazionale.

In proposito, tuttavia, la Sezione non può non rilevare che si converte di un intervento normativo che introduce nuove procedure in precedenza non previste, con la conseguenza che il concetto di semplificazione, nella presente fattispecie, non può che essere inteso come obiettivo volto ad assicurare la previsione di procedure il più possibile semplici e lineari che, in quanto tali, non prevedano particolari aggravii procedurali per gli interessati.

In ogni caso, anche in relazione a tale obiettivo semplificatorio, da intendersi nei termini in precedenza esposti, la Sezione rileva che il suo concreto raggiungimento potrà essere compiutamente valutato solo a seguito dell'effettiva applicazione del presente atto normativo, con la conseguenza che assume una particolare rilevanza in questo contesto la successiva opera di controllo e monitoraggio da parte del dicastero proponente, che dovrà essere volta anche ad evidenziare eventuali aggravii procedurali in grado di rallentare l'effettivo raggiungimento dei condivisibili scopi economici ed ambientali posti alla base del presente intervento normativo.

6. Per quanto concerne il merito dello schema di regolamento in esame - che, come in precedenza evidenziato, introduce una serie di strumenti e procedure innovative volte a colmare una lacuna ordinamentale attraverso la previsione di un sistema di valutazione e monitoraggio della qualità ambientale dei prodotti, su base volontaria - la Sezione rileva che quest'ultimo risulta conforme alle disposizioni di ordine

comunitario vigenti nella materia *de qua* e, in particolare, alla raccomandazione della Commissione Europea 2013/179/UE del 9 aprile 2013, e ciò sia in quanto il regolamento recepisce ed individua le modalità applicative del metodo unico europeo per la valutazione e comunicazione dell'impronta ambientale dei prodotti denominato *Product Environmental Footprint* (PEF) sia in quanto deve ritenersi conforme al disposto dell'art. 3 della medesima raccomandazione, nella parte in cui dispone che *“gli Stati membri dovrebbero utilizzare le metodologie PEF ... nelle politiche su base volontaria che implicano la misurazione o la comunicazione delle prestazioni ambientali nel corso del ciclo di vita dei prodotti o delle organizzazioni, ove necessario, garantendo al contempo che tali politiche non ostacolino la libera circolazione delle merci nel mercato unico”*.

Sempre con riferimento alla raccomandazione della Commissione Europea 2013/179/UE del 9 aprile 2013, la Sezione rileva che l'art. 4, comma 6, della medesima prevede la possibilità, per le associazioni di categoria, di *“fornire alle PMI strumenti semplificati di calcolo e competenza che consentano loro di calcolare le prestazioni ambientali nel corso del ciclo di vita dei propri prodotti”* in base alla metodologia PEF e che tale possibilità non è esplicitamente prevista dal regolamento in esame.

La Sezione, pertanto, anche al fine di favorire una adesione il più possibile ampia allo schema nazionale volontario nei termini previsti dal presente regolamento, invita il Ministero proponente a valutare la possibilità, in sede di stesura definitiva dell'atto normativo in esame, di richiamare quanto previsto dall'art. 4, comma 6 della succitata raccomandazione, demandando alle associazioni di categoria la possibilità di prevedere - nei limiti fissati dal medesimo dicastero - strumenti semplificati di calcolo per agevolare l'utilizzo della metodologia PEF per le piccole e medie imprese.

Per quanto concerne il rispetto della normativa nazionale di riferimento, la Sezione rileva che le disposizioni in esame appaiono conformi a quanto previsto dal comma

3 dell'art. 21 della legge n. 221 del 2015 - che individua esplicitamente le finalità cui deve essere volto il regolamento *de quo* - atteso che le disposizioni ivi recate appaiono adeguate, in via di principio, a *“promuovere, con la collaborazione dei soggetti interessati, l'adozione di tecnologie e disciplinari di produzione innovativi, in grado di garantire il miglioramento delle prestazioni dei prodotti e, in particolare, la riduzione degli impatti ambientali che i prodotti hanno durante il loro ciclo di vita ...”* (art. 21, comma 3, lett. a)), a *“rafforzare l'immagine, il richiamo e l'impatto comunicativo che distingue le produzioni italiane, associandovi aspetti di qualità ambientale...”* (lett. b)) - attraverso l'utilizzo del logo previsto dal medesimo regolamento - ed a *“rafforzare la qualificazione ambientale dei prodotti agricoli, attraverso l'attenzione prioritaria alla definizione di parametri di produzione sostenibili dal punto di vista ambientale e della qualità del paesaggio ...”* (lett. c)).

Non altrettanto può dirsi relativamente a quanto disposto dalla lettera d) del citato art. 21, comma 3 che prevede che l'intervento normativo in esame sia volto anche a *“garantire l'informazione, in tutto il territorio nazionale, riguardo alle esperienze positive sviluppate in progetti precedenti, e in particolare nel progetto relativo allo schema di qualificazione ambientale dei prodotti che caratterizzano i cluster (sistemi produttivi locali, distretti industriali e filiere) sviluppato con il protocollo d'intesa firmato il 14 luglio 2011 tra il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, il Ministero dello sviluppo economico e le regioni Lombardia, Liguria, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Toscana, Lazio, Sardegna, Marche e Molise”* (art. 21, comma 3, lett. d)).

Lo stesso dicastero proponente, infatti, in sede di AIR, ha evidenziato che *“non sono previste azioni specifiche per la pubblicità e per l'informazione dell'intervento”* normativo di cui si converte: la Sezione pertanto, al fine di garantire il compiuto rispetto dei principi recati nella normativa di delega, invita l'Amministrazione a individuare, a seguito dell'entrata in vigore del presente schema di regolamento, adeguate forme di pubblicità concernenti le precedenti

“esperienze positive” sviluppatasi nella presente materia e, nella circostanza, anche il contenuto del presente atto normativo al fine portare a conoscenza delle imprese e degli utenti in maniera più compiuta gli innovativi strumenti di valutazione e monitoraggio della qualità ambientale dei prodotti nei termini disciplinati dal regolamento in esame.

Per quanto concerne l’articolato del provvedimento in esame, la Sezione osserva che l’art. 3, comma 2, prevede che la documentazione volta a richiedere di poter elaborare una proposta di RCP possa essere inviata sia tramite raccomandata con avviso di ricevimento sia con le modalità previste dall’art. 65 del CAD.

In proposito la Sezione rileva che nell’allegato I, nella parte relativa all’iter procedurale da seguire per la formalizzazione della richiesta, l’Amministrazione richiama la sola modalità d’invio tramite PEC: la Sezione stessa, pertanto, invita l’Amministrazione a coordinare le citate previsioni normative - eventualmente sopprimendo il richiamo recato dall’art. 3, comma 2, all’utilizzo della raccomandata - e ciò in considerazione del fatto che l’utilizzo dello strumento cartaceo non è motivato nella relazione che accompagna l’atto normativo *de quo* e si pone in contrasto con il processo d’informatizzazione della pubblica amministrazione in corso d’attuazione.

Analogamente la Sezione ritiene che il termine di 180 giorni - decorrente dalla data d’accoglimento della richiesta - previsto dal comma 4 del citato art. 3 per trasmettere al gestore lo schema di proposta di RCP sia particolarmente ampio, soprattutto in riferimento al termine stringente (30 giorni) che l’Amministrazione si è invece data per accogliere la richiesta di RCP o per chiedere l’integrazione degli atti.

Dal momento che anche su questo aspetto la relazione dell’Amministrazione non fornisce alcuna indicazione, la Sezione non può che limitarsi a prendere atto di quanto disposto nel comma in questione, invitando l’Amministrazione a rivalutare l’ampiezza del termine *de quo*, nella considerazione che quest’ultimo non appare

*prima facie* razionale, rivestendo nell'architettura complessiva del provvedimento un carattere meramente sollecitatorio.

Conclusivamente, la Sezione - nel precisare che il presente parere è reso nei limiti del sindacato di legittimità consentito alla Sezione stessa in questa sede - ritiene che le restanti disposizioni di cui al presente schema risultino coerenti, in linea di principio, con gli obiettivi individuati dall'Amministrazione proponente e con le previsioni normative di carattere nazionale e comunitario vigenti nella materia *de qua*: le disposizioni in esame quindi - anche in considerazione della loro natura prevalentemente tecnico-procedimentale - rientrano nell'ambito discrezionalità demandata all'Amministrazione dal succitato art. 21, comma 1 della legge n. 221 del 2015, con la conseguenza che la Sezione stessa non ha ulteriori rilievi da formulare al riguardo.

7. Pertanto, in considerazione di quanto sin qui esposto, la Sezione ritiene che lo schema di regolamento in esame meriti parere favorevole nei termini che precedono.

Infine, sotto il profilo redazionale, la Sezione suggerisce all'Amministrazione di:

- a) inserire il primo “*visto*” dopo il terzo “*vist(o)*”, al fine di raggruppare i riferimenti normativi contenuti nel preambolo seguendo l'ordine gerarchico delle fonti;
- b) inserire, all'art. 2, comma 1, lett. m), dopo la parola “*regole*” e dopo la parola “*vita*”, il segno di interpunzione “;”;
- c) sostituire, all'art. 2, comma 1, lett. r), la parola “*alle*” con la parola “*dalle*”;
- d) sostituire, all'art. 4, comma 2, la parola “*aggiornamenti*” con la parola “*aggiornamento*”;
- e) inserire, all'art. 7, comma 2, dopo la parola “*presentare*”, la parola “*una*”;
- f) sostituire, all'Allegato III, terzo capoverso, la parola “*applicabili*” con le parole “*di riferimento*”, al fine di meglio esplicitare quanto ivi previsto;
- g) sopprimere, ovunque ricorra, la locuzione “*di parte terza*”, dovendosi quest'ultima ritenere implicita nel concetto di “*verifica indipendente*” o di

*“verificatore indipendente”*;

P.Q.M.

La Sezione esprime parere favorevole sullo schema di regolamento in epigrafe nei termini di cui in motivazione.

L'ESTENSORE

Claudio Boccia

IL PRESIDENTE

Gerardo Mastrandrea

IL SEGRETARIO

Maria Luisa Salvini