



REPUBBLICA ITALIANA

Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 7 maggio 2015

NUMERO AFFARE 00690/2015

OGGETTO:

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

Schema di decreto ministeriale recante modifica agli allegati D e I alla parte IV del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, riguardanti rispettivamente "Classificazione dei rifiuti" e "Caratteristiche di pericolo per i rifiuti".

LA SEZIONE

Vista la relazione n. 0003700/RIN del 17 aprile 2015, pervenuta in Segreteria il 20 successivo, con la quale il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio e del mare (Direzione generale per i rifiuti e l'inquinamento) chiede il parere del Consiglio di Stato sull'affare in oggetto;

Vista la nota della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 20 aprile 2015 n. CSR 0001776 P-4.23.2.14;

Vista la nota dell'Amministrazione referente n. 0004098 RIN del 23 aprile 2015 che trasmette l'analisi di impatto della regolazione e l'analisi tecnico-normativa;

Esaminati gli atti ed udito il relatore ed estensore, Consigliere Damiano Nocilla;

Premesso:

Riferisce l'Amministrazione: "Il 18 dicembre 2014 la Commissione europea ha emanato il regolamento (UE) n. 1357/2014 "che sostituisce l'allegato III della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive" e la Decisione 2014/955/UE 'che modifica la decisione 2000/532/CE relativa all'elenco europeo dei rifiuti ai sensi della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio'.

Il regolamento 1357/2014 contiene le nuove indicazioni comunitarie necessarie all'attribuzione delle caratteristiche di pericolo ai rifiuti e sostituisce le precedenti caratteristiche di pericolo da H1 a H15 con le nuove caratteristiche da HP1 a HP15.

La Decisione 2014/955/UE, invece, modifica l'elenco europeo dei rifiuti, introducendo alcuni nuovi codici, sopprimendo gli articoli 2 e 3 della Decisione 2000/532/CE e ritoccando l'introduzione dell'allegato.

Le predette disposizioni comunitarie entreranno in vigore il 1° giugno 2015 e, sebbene non necessitino di recepimento per essere applicabili, in quanto contenute in atti che hanno diretta applicazione nell'ordinamento nazionale, si ritiene necessario modificare gli allegati della Parte IV del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, che contengono il recepimento delle norme comunitarie modificate dalle citate disposizioni.

La modifica degli allegati si rende pertanto necessaria al fine di allineare la normativa nazionale con le recenti disposizioni comunitarie.

Inoltre, la premessa dell'allegato D del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 sarebbe in alcune sue parti in contrasto con la intervenuta norma comunitaria.

Da ultimo, le modifiche intervenute all'allegato D del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 introdotte dall'articolo 13, comma 5, lettera b-bis decreto legge 24 giugno 2014, n. 91 convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, recante 'Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea', hanno determinato molteplici dubbi interpretativi e difficoltà di applicazione, che si ritiene necessario sanare con il presente decreto.

Nel dettaglio l'articolo 1 del presente schema di decreto stabilisce che l'allegato D del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 sia sostituito integralmente con l'allegato I del presente schema di decreto mentre, all'articolo 2, stabilisce che l'allegato I del medesimo decreto legislativo n. 152/2006 sia sostituito integralmente con l'allegato II del presente schema di decreto.

Nello specifico, l'allegato I del presente schema di decreto modifica l'allegato D del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 recando, oltre al recepimento integrale del testo della Decisione 2014/955/UE, anche l'eliminazione dei punti da 4 a 6 della premessa 'Classificazione dei rifiuti'. Sono stati inoltre eliminati i punti 2, 3, 4 e 5 dell'introduzione all'allegato D in quanto superati dalla Decisione comunitaria.

L'allegato II del presente schema di decreto modifica, invece, l'allegato I del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 recependo integralmente il testo del regolamento 1357/2014".

L'Amministrazione inoltre fa presente che "trattandosi di un decreto che modifica due allegati della Parte IV del decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152", ha ritenuto necessario seguire "la speciale procedura indicata dall'articolo 264, comma 2 bis del medesimo decreto legislativo" ai sensi della quale "le integrazioni e le modifiche degli allegati alle norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati del presente decreto sono adottate con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro della salute e con il Ministro dello sviluppo economico, previo parere dell'ISPRA, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281". Ricorda infine la relazione illustrativa che "lo schema di decreto che è stato predisposto alla luce del parere rilasciato dall'ISPRA, ha già ottenuto i richiesti assensi da parte del MISE e del Ministero della Salute.

In particolare il testo ha recepito le indicazioni formulate dal Ministero dello Sviluppo economico che miravano:

- a sanare un errore materiale già presente nella traduzione italiana della Decisione della Commissione 955/2014 che era stato riportato nel testo dello schema di decreto nell'allegato I;

- a mantenere la formulazione fornita dalla Decisione della Commissione 955/2014 di alcuni codici dei rifiuti riportati nel testo dello schema di decreto nell'allegato I.

Per quanto concerne invece le richieste del Ministero della Sanità è stata integrata nel testo la specificazione relativa ai congeneri che devono essere considerati per la determinazione dei PCB. Riguardo invece il suggerimento formulato dal predetto Ministero circa l'introduzione di un periodo transitorio, che consenta agli operatori di organizzarsi per la nuova classificazione e di adeguare le proprie autorizzazioni", il Ministero referente "ha ritenuto e comunicato di non poter accogliere tale richiesta, in quanto la stessa contraddice la principale finalità del presente schema di decreto che consiste nell'anticipare la nuova disciplina europea, evitando l'automatica classificazione come pericolosi dei rifiuti ai sensi dell'allegato D alla parte quarta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, così come modificato dall'articolo 13, comma 5, lettera b-bis) del decreto legge n. 91 del 2014. Il Ministero della Sanità ha, pertanto, fornito il proprio assenso allo schema di decreto anche in assenza di una previsione relativa al predetto periodo transitorio".

L'Amministrazione ha infine provveduto a trasmettere lo schema alla Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, che però, a tutt'oggi non si è espressa, essendo stata convocata per il 12 maggio 2015 una riunione preparatoria a livello tecnico per l'esame dello schema in oggetto in vista dell'espressione del parere da parte della Conferenza vera e propria.

Considerato:

Come è noto l'espressione del parere da parte di questo Consiglio non può che derivare da una istruttoria dell'affare sottoposto, che sia completa in ogni sua parte, onde la mancanza delle osservazioni della Conferenza unificata impedisce un esame adeguato e definitivo dello schema di decreto ministeriale. Conseguentemente, anche in connessione con la necessità di anticipare l'entrata in vigore della nuova normativa comunitaria e di evitare antinomie tra fonti normative, sarà opportuno che la Sezione formuli le proprie osservazioni sul testo attualmente sottoposto, avvertendo che si dovrà procedere ad un riesame del testo definitivo allorché l'Amministrazione dovesse introdurre modificazioni sostanziali in conseguenza del parere della Conferenza unificata.

Si nota, poi, l'assenza del formale concerto dei Ministri della Salute e dello Sviluppo economico, non potendo lo stesso essere sostituito dal "nulla-osta al prosieguo dell'iter" (formulato, peraltro, dal solo Capo di Gabinetto del Ministro dello Sviluppo economico) o dal mero "assenso tecnico" (formulato, d'ordine del Ministro della Salute, dal suo Capo di Gabinetto). La Sezione ha ripetutamente sottolineato come il "concerto" richiesto dalla legge implichi un'adesione di carattere politico alle finalità ed al contenuto del provvedimento, che implica che il Ministro, che esprime il concerto, se ne assuma, per così dire, la paternità unitamente al concertante. Pertanto, l'Amministrazione dovrà farsi carico di acquisire i concerti richiesti dalla legge prima della comunicazione del provvedimento alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

L'Amministrazione, inoltre, fonda il potere ministeriale di adozione del presente regolamento in delegificazione sull'art. 264, co. 2 bis, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, come introdotto dall'art. 3, co. 5, d.l. 25 gennaio 2012, n. 2, che, come descritto in relazione, stabilisce che "le integrazioni e le modifiche degli allegati alle norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati del presente decreto sono adottate con decreto del Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro della Salute e con il Ministro dello Sviluppo economico, previo parere dell'ISPRA, sentita la Conferenza unificata di cui all'art. 8...". Si tratta di una disposizione, che nella sostanza delegifica l'intera materia, che trova disciplina negli allegati alle norme in materia di rifiuti e di bonifica dei siti inquinati.

Occorre, però, tener conto del fatto che, con la lett. b-bis) del co. 5 dell'art. 13 del d.l. 24 giugno 2014, n. 91, è stato di nuovo riportato alla fonte di rango primario l'intero preambolo, intitolato "Classificazione dei rifiuti", dall'all. D alla parte IV del d.lgs. n. 152 del 2006, sicchè risulta assai dubbio che tale evento consenta, poi, di ricondurre alla materia delegificata quanto è stato introdotto con la suddetta lett. b-bis) dell'art. 13, co. 5, d.lgs. n. 91 del 2014, che si configura, cioè, come una disposizione introdotta con legge (o atto equiparato) successiva ad una precedente delegificazione.

Su questo punto l'Amministrazione non fornisce adeguate spiegazioni, limitandosi ad affermare, nell'analisi tecnico-normativa, che "non sono previste rilegificazioni delle norme delegificate"; essa non tiene conto, però, delle rilegificazioni già intervenute.

Ma, in realtà, nel caso di specie, non sembra essersi verificata una sostituzione con regolamento, sia pure in delegificazione, di norme rilegificate – il che appare di assai dubbia legittimità –, quanto piuttosto il mero accertamento che nella normativa nazionale il testo dell'allegato D e dell'allegato I della IV parte non è più quello risultante dalla vecchia formulazione del d.lgs. n. 152 del 2006, ma quello risultante dalla normativa comunitaria direttamente efficace nel nostro ordinamento.

In altri termini, l'immediata applicabilità nel nostro ordinamento del regolamento n. 1357/2014 della Commissione del 18 dicembre 2014 e della Decisione n. 2014/955/UE, avente pari data, determina automaticamente, per il principio della lex posterior derogat priori, l'abrogazione delle norme dei suddetti allegati D e I in contrasto con i predetti atti dell'U.E., anche se introdotte con il d.l. n. 91 del 2014, che risale appunto ad epoca precedente, e cioè al 24 giugno 2014; sicchè il decreto ministeriale in oggetto, per la parte in cui incide sulla materia rilegificata con il suddetto d.l. n. 91 del 2014 appare come meramente ricognitivo dello stato della normazione, vista ormai l'avvenuta abrogazione ad opera della normativa dell'U.E. immediatamente efficace all'interno dell'ordinamento italiano.

Del resto, la prossima entrata in vigore della normativa europea succitata, modificativa, peraltro, della direttiva n. 2008/98/CE, giustifica che l'Amministrazione si dia carico di correggere con efficacia di mero accertamento, il complesso delle norme vigenti, cui operatori e cittadini devono dare applicazione, senza con ciò introdurre modificazioni. Sicchè la parte codificata della normativa italiana, il cui contrasto con i recenti provvedimenti normativi dell'Unione potrebbe indurre in pericolose confusioni quanti sono chiamati ad applicarla, ben può essere modificato a fini di certezza e migliore conoscenza del diritto vigente. Conseguentemente il d.m. non può contenere – come si vedrà in seguito – norme che si discostino anche minimamente da quelle che in sede europea sono state varate con il regolamento n. 1357/2014 e con la Decisione n. 2014/955/UE.

Solo seguendo tale ragionamento ed in questi ristretti limiti può eccezionalmente consentirsi sulla legittimità del d.m., sul quale è stato richiesto il parere di competenza. Di qui la particolare valenza delle osservazioni che seguono, nelle parti in cui esprimono dubbi sulla conformità delle disposizioni proposte a quelle introdotte con i due atti normativi dell'U.E.

Quanto, poi, al testo sottoposto all'esame della Sezione, va rilevato che il secondo "Visto", che fa riferimento al settimo considerando del reg. (UE) n. 1357/2014 della Commissione del 18 dicembre 2014, trascura la nota finale del regolamento stesso, che del resto è riportata nell'allegato II al testo del provvedimento normativo sul quale è richiesto il parere di competenza.

Manca, poi, nel preambolo ogni riferimento alla comunicazione al Presidente del Consiglio ai sensi dell'art. 17, co. 3, l. 23 agosto 1988, n. 400.

L'allegato I, per parte sua, reca, al numero 2 dell'introduzione, una disposizione che potrebbe apparire in contrasto con la nota in calce al nuovo all. III della dir. 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, come modificato appunto dal Regolamento n. 1357/2014 della Commissione del 18 dicembre 2014: nota che peraltro è stata riprodotta nell'all. II allo schema di d.m. in oggetto. Non sono, peraltro, chiare le ragioni che hanno indotto l'ISPRA a ritenere la formula testè considerata conforme alla normativa europea.

Quanto, poi, al parere di quest'ultimo Istituto, si concorda con il suggerimento di eliminare il paragrafo "Classificazione dei rifiuti" non contenuto nella normativa europea, anche perché si tratterebbe di norme introdotte con il più volte citato d.l. n. 91 del 2014, che sono da ritenersi interamente abrogate dai recenti provvedimenti adottati in sede europea.

Ai numeri 3 e 4 è riportata la disposizione dei paragrafi 2 e 3 dell'art. 7 della dir. n. 2008/98/CE, senza tener conto che la proposizione in un atto normativo interno, che per sua natura ha come destinatari i cittadini, della disposizione di una direttiva comunitaria, avente come destinatari gli Stati membri, rischia di destar confusione se non adeguatamente formulata, in quanto potrebbe non essere chiaro se, in attesa della decisione della Commissione, gli operatori debbano considerare il rifiuto ancora non pericoloso, nel caso di cui al numero 3, o ancora pericoloso, nel caso di cui al numero 4. Sembra che nella prima ipotesi, in base al principio della maggior tutela, si possa essere indotti a dare prevalenza alla normativa più rigorosa dello Stato membro, ma che, nella seconda ipotesi contemplata nel numero 4, il principio della immediata applicabilità della normativa comunitaria, non consenta che lo Stato membro possa, prima della decisione della Commissione, ammettere che il rifiuto sia considerato e trattato come non pericoloso. Sembra pertanto alla Sezione che sarebbe opportuna una maggiore e più penetrante disciplina diretta agli operatori.

Occorrerebbe, infine, qualche chiarimento in ordine alle ragioni che hanno indotto l'Amministrazione ad aggiungere, su richiesta del Ministero della Salute, al n. 2 del paragrafo dell'all. I dedicato alla "Valutazione e classificazione" - ove si accenna ai rifiuti "contenenti dibenzo-p-diossine" ed ai "dibenzofurani policlorurati", con quel che segue - la parte finale riguardante i congeneri, non contenuta nella decisione della Commissione del 18 dicembre 2014, che modifica la decisione della Commissione n. 2000/532/CE, relativa all'elenco dei rifiuti ai sensi della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio n. 2008/98/CE.

P.Q.M.

Esprime parere favorevole alle condizioni di cui in motivazione.

L'ESTENSORE

Damiano Nocilla

IL PRESIDENTE

Franco Frattini

IL SEGRETARIO

Maria Luisa Salvini