Anteprima - Copyright Wolters Kluwer Italia s.r.l.

IPSOA

Ambiente & SVILUPPO

Consulenza e pratica per l'impresa e gli enti locali

2/2016

DIREZIONE SCIENTIFICA
Franco Giampietro
Alberto Muratori

Rivista mensile Anno XXIV - Febbraio 2016 - Direzione e redazione Strada 1 Palazzo F6 20090 - Milanofiori/Assago

Inquinamento - Rifiuti - Bonifiche - Responsabilità - 231
VIA e AIA - Certificazioni - Energia - Rinnovabili

Rifiuti pericolosi
La caratteristica HP14 tra incertezze comunitarie e certezze nazionali

Responsabilità
Danno ambientale: le nuove competenze del DG del Ministero e le questioni aperte

Aria ambiente
Emergenza polveri sottili: senza azioni strutturali, si combina poco

Certificazione energetica edifici
Il punto sull'APE: linee guida nazionali, requisiti minimi, calcolo delle prestazioni

00203639
5 000002 036392

edicolaprofessionale.com/ambientesviluppo

Wolters Kluwer

Anteprima - Copyright Wolters Kluwer Italia s.r.l.

www.fare.it

Y40EQ CL

Tutto quello che vuoi sapere è sempre con te.

La Mia Biblioteca Tecnica ti offre un modo nuovo, più facile, efficace e veloce per cercare, sfogliare e consultare i tuoi libri: sempre e ovunque.

La Mia Biblioteca Tecnica è la prima biblioteca professionale on cloud con le opere di **UTET Scienze Tecniche**, **Ipsoa** e **Wolters Kluwer**, costantemente aggiornata con nuove pubblicazioni.

Sono disponibili centinaia di volumi organizzati per aree tematiche: Architettura e Progettazione, Edilizia Sostenibile, Restauro, Recupero e Manutenzione, Ambiente ed Energia, Sicurezza sul lavoro, Sicurezza in edilizia, Ingegneria civile, Normativa tecnica.

Grazie ad innovative funzionalità di ricerca e consultazione puoi:

- trovare in tempi rapidi l'informazione e la soluzione d'autore che ti serve all'interno di tutta la biblioteca
- visualizzare i tuoi libri comodamente e in qualunque momento da pc o in mobilità da tablet
- consultare e scaricare un ricco archivio di immagini, tabelle e progetti, anche in dwg / dxf
- memorizzare, stampare o annotare i contenuti di tuo interesse.

Richiedi subito la PROVA GRATUITA:
www.lamiabibliotecatecnica.com

UTET Scienze Tecniche© è un marchio registrato e concesso in licenza da De Agostini Editore S.p.A. a Wolters Kluwer Italia S.r.l.

Con le opere di

Wolters Kluwer

UTET® SCIENZE TECNICHE

IPSOA

Anteprima - Copyright Wolters Kluwer Italia s.r.l.

Rifiuti

Classificazione
Rifiuti ''ecotossici'': tra incertezze comunitarie e certezze nazionali
David Röttgen 85

Soggetti
La nuova nozione di produttore di rifiuti ''anticipata'' dalla Cassazione (nota a Cass. pen. n. 17126/2015)
Vincenzo Paone 98

Inquinamento

Aria ambiente
Aria ambiente e polveri sottili: dilettanti allo sbaraglio contro un'ovvia ''emergenza annunciata''
Alberto Muratori 105

Gestione ambientale

Responsabilità e risarcimento
Danno ambientale: il punto sulle questioni rimaste aperte (prima parte)
Francesca Benedetti 111

Sviluppo sostenibile

Efficienza energetica
Le linee guida nazionali per l'APE degli edifici ai tempi della ''politica 2.0''
Andrea Quaranta 120

Rassegna

Giurisprudenza

Consiglio di Stato e TAR
a cura di Maria Giulia Cosentino 128

Corte di Cassazione penale
a cura di Vincenzo Paone 132

Corte di Cassazione civile
a cura di Giulio Spina 140

Agenda

Scadenzario & Memoranda
Scadenze, anticipazioni, approfondimenti
a cura di Alberto Muratori 144

Finanziamenti ambientali
Finanziamenti comunitari, nazionali, regionali, camerali
a cura di Bruno Pagamici 155

Anteprima - Copyright Wolters Kluwer Italia s.r.l.

REDAZIONE
Per informazioni in merito
a contributi, articoli ed argomenti trattati
scrivere o telefonare a:

IPSOA Redazione

Casella Postale 12055 - 20120 Milano
telefono 02.82476. 022 - 884
e-mail: sicurezzambiente@wki.it

AMMINISTRAZIONE
Per informazioni su gestione abbonamenti, numeri arretrati, cambi d'indirizzo, ecc.

scrivere o telefonare a:

IPSOA Servizio Clienti
Casella postale 12055 – 20120 Milano
telefono 02.824761 – telefax 02.82476.799
Servizio risposta automatica:
telefono 02.82476.999
e-mail: info.commerciali@wki.it

EDITRICE
Wolters Kluwer Italia s.r.l.
Strada 1, Palazzo F6 - 20090 Milanofiori Assago (MI)

INDIRIZZO INTERNET
Compreso nel prezzo dell'abbonamento il servizio Edicola Professionale, consultabile all'indirizzo: www.edicolaprofessionale.com/ambientesviluppo

DIRETTORE RESPONSABILE
Giulietta Lemmi

DIREZIONE SCIENTIFICA
Franco Giampietro, Alberto Muratori

COMITATO SCIENTIFICO
Alessandro Andronio, Marco Calabrò, Enrico Cancila, Marcello Cecchetti, Maria Giulia Cosentino, Paolo Dell'Anno, Francesco Fonderico, Riccardo Fuzio, Giuseppe Garzia, Vittorio Giampietro, Alfredo Montagna, Riccardo Montanaro, Vincenzo Paone, Luca Prati, Alberta Leonarda Vergine

REDAZIONE
Donatella Armini, Marta Piccolboni, Maria Lorena Radice

HANNO COLLABORATO
Francesca Benedetti, Maria Giulia Cosentino, Alberto Muratori, Bruno Pagamici, Vincenzo Paone, Andrea Quaranta, David Röttgen

REALIZZAZIONE GRAFICA
Ipsoa - Gruppo Wolters Kluwer

FOTOCOMPOSIZIONE
Sinergie Grafiche Srl
Viale Italia, 12 - 20094 Corsico (MI)
Tel. 02/57789422

PUBBLICITÀ:
db Consulting srl
EVENTS & ADVERTISING
db Consulting srl Event & Advertising
via Leopoldo Gasparotto 168 - 21100 Varese
tel. 0332/282160 - fax 0332/282483
e-mail: info@db-consult.it - www.db-consult.it

Autorizzazione Tribunale di Milano n. 4
del 16 gennaio 1993
Tariffa R.O.C.: Poste Italiane Spa - Spedizione in abbonamento Postale - D.L. 353/2003 (conv. in L. 27 febbraio 2004, n. 46) art. 1, comma 1, DCB Milano
Iscritta nel Registro Nazionale della Stampa
con il n. 3353 vol. 34 foglio 417 in data 31 luglio 1991
Iscrizione al R.O.C. n. 1702

ABBONAMENTI
Gli abbonamenti, in modalità digitale, hanno durata 12 mesi con formula rolling dalla data di sottoscrizione e si intendono rinnovati, in assenza di disdetta da comunicarsi entro 60 gg. prima della data di scadenza a mezzo raccomandata A.R. da inviare a Wolters Kluwer Italia S.r.l. Strada 1
Pal. F6 Milanofiori 20090 Assago (MI).
Servizio Clienti: tel. 02.824761 -
Indirizzo internet: www.servizioclienti.wki.it
e-mail: servizioclienti.ipsoa@wolterskluwer.com

ITALIA
Abbonamento digitale 12 mesi: € 230,00 + IVA

ESTERO
Abbonamento digitale 12 mesi: € 460,00 + IVA

MODALITÀ DI CONSULTAZIONE
La rivista è consultabile in formato digitale su pc, tablet (iOS e Android) e smartphone (Android).
I fascicoli possono essere scaricati da: edicolaprofessionale.com/ambiente edicola - da App Edicola Professionale, disponibile gratuitamente su AppStore, Google Play, Samsung Apps o Amazon AppStore for Android.

MODALITÀ DI VERSAMENTO
— Versare l'importo sul c.c.p. n. 583203 intestato a WKI s.r.l. Gestione incassi - Strada 1, Palazzo F6, Milanofiori

oppure
— Inviare assegno bancario/circolare non trasferibile intestato a Wolters Kluwer Italia s.r.l.
Indicare nella casuale del versamento il titolo della rivista e l'anno dell'abbonamento

Arretrati: consultabili online a partire dal 2005, con abbonamento alla Raccolta delle annate.
Abbonamento 12 mesi: € 445 + IVA oppure € 223 + IVA per gli abbonati alla rivista.

DISTRIBUZIONE
Vendita esclusiva per abbonamento

Il corrispettivo per l'abbonamento a questo periodico è comprensivo dell'IVA assolta dall'editore ai sensi e per gli effetti del combinato disposto dell'art. 74 del D.P.R. 26/10/1972, n. 633 e del D.M. 29/12/1989 e successive modificazioni e integrazioni.

Egregio abbonato,
ai sensi dell'art. 13 del D.Lgs. 30 giugno 2003 n. 196, La informiamo che i Suoi dati personali sono registrati su database elettronici di proprietà di Wolters Kluwer Italia S.r.l., con sede legale in Assago Milanofiori Strada 1-Palazzo F6, 20090 Assago (MI), titolare del trattamento e sono trattati da quest'ultima tramite propri incaricati. Wolters Kluwer Italia S.r.l. utilizzerà i dati che La riguardano per finalità amministrative e contabili. I Suoi recapiti postali e il Suo indirizzo di posta elettronica saranno utilizzabili, ai sensi dell'art. 130, comma 4, del D.Lgs. 196/03, anche a fini di vendita diretta di prodotti o servizi analoghi a quelli oggetto della presente vendita. Lei potrà in ogni momento esercitare i diritti di cui all'art. 7 del D.Lgs. n. 196/2003, fra cui il diritto di accedere ai Suoi dati e ottenerne l'aggiornamento o la cancellazione per violazione di legge, di opporsi al trattamento dei Suoi dati ai fini di invio di materiale pubblicitario, vendita diretta e comunicazioni commerciali e di richiedere l'elenco aggiornato dei responsabili del trattamento, mediante comunicazione scritta da inviarsi a: Wolters Kluwer Italia S.r.l. - PRIVACY - Centro Direzionale Milanofiori Strada 1-Palazzo F6, 20090 Assago (MI), o inviando un Fax al numero: 02.82476.403.

Anteprima - Copyright Wolters Kluwer Italia s.r.l.

Classificazione

Rifiuti "ecotossici": tra incertezze comunitarie e certezze nazionali

David Röttgen (*)

Introduzione (1)

Sin dal 2008 la **normativa comunitaria** (direttiva n. 2008/98/Ce sui rifiuti, come da ultimo modificata attraverso il recente Regolamento (Ue) n. 1357/2014, applicabile in tutti gli Stati membri dal 1° giugno 2015) prevede che l'attribuzione delle caratteristiche di pericolo per i rifiuti per l'ecotossico sia effettuata secondo i criteri stabiliti nell'Allegato VI della direttiva n. 67/548/Cee.

Di contro, la **normativa italiana** (2), sin dal **2012**, come **anche la normativa austriaca**, prevede che l'attribuzione delle caratteristiche di pericolo per i rifiuti per l'ecotossico sia effettuata secondo le modalità dell'Accordo europeo relativo al trasporto internazionale delle merci pericolose su strada (ADR) per la classe 9 - M6 e M7.

Allo stato attuale è riconosciuto a livello Ue sussistere una sostanziale **incertezza scientifica** circa le modalità di determinazione della caratteristica ecotossico (vedasi anche il considerando n. 7 dello stesso Regolamento (Ue) n. 1357/2014). Infatti la stessa Commissione ha dato incarico di svolgere uno studio al riguardo, studio pubblicato nel mese di dicembre 2015.

Considerata la sostanziale incertezza perdurante a livello Ue sulle corrette basi scientifiche circa l'attribuzione della caratteristica di ecotossico, il Legislatore italiano ha, dal canto suo, esercitato una sorta di **"autoregolamentazione" nazionale** procedendo con l'emanazione del D.L. n. 2/2012 (e successivamente della legge n. 125/2015).

Fino ad oggi, le norme italiane in essere dal 2012 non sono state fatte oggetto di alcuna censura da parte della Commissione europea nell'ambito di una procedura d'infrazione e ciò benché la Commissione europea sia, ovviamente, a conoscenza della legislazione adottata dall'Italia.

Premesso che occorre verificare se, sotto i profili tecnici, la normativa italiana produce, attraverso l'applicazione dell'ADR, sempre e comunque - ossia in relazione a qualsiasi rifiuto - effetti differenti da quelli che deriverebbero dall'applicazione dell'Allegato VI della direttiva n. 67/548/Cee, occorre prendere atto che, quand'anche sussistesse un effettivo contrasto tra il diritto nazionale e quello comunitario, la non applicazione/disapplicazione della norma italiana (art. 7, comma 9-*ter*, legge n. 125/2015) esulerebbe dalla **sfera di competenza del privato** (persona fisica o giuridica). Solo i soggetti deputati a dare attuazione nell'ordinamento nazionale alle leggi e agli atti aventi forza di legge, siano essi organi giurisdizionali o organi amministrativi, sono, infatti, tenuti a non applicare/disapplicare le norme interne incompatibili con la normativa comunitaria sovraordinata, se direttamente applicabile.

Ad ogni modo, atteso il complesso quadro giuridico, quand'anche intercorresse, nel caso di specie,

(*) Studio legale Ambientalex.

(1) Sul tema, vedasi fra gli altri anche (in ordine alfabetico): S. Benassai, *Il "pasticcio" della classificazione dei rifiuti come pericolosi per l'ambiente*, consultabile sul sito *www.ilfuturomigliore.org/*; L. Butti, A. Balestreri, M. Lucchiari, F. Nano, *Analisi tecnica delle novità in tema di caratteristiche di pericolo e classificazione dei rifiuti in vigore dal 1° giugno 2015*, in *Bollettino di legislazione tecnica*, Legislazione Tecnica, 2015, n. 6, 533; P. Ficco, *Classificazione dei rifiuti: dal 1° giugno regole tutte nuove*, consultabile sul sito *www.reteambiente.it*; P. Fimiani, *La classificazione dei rifiuti dopo le novità della legge n. 125/2015*, pubblicato in *Rifiuti – Bollettino di informazione normativa*, n. 231/15; W. Formenton, M. Farina, *Classificazione dei rifiuti pericolosi Caratteristiche di pericolosità HP 14: ecotossico*; V. Giampietro, *Ecotossicità dei rifiuti: urgono criteri e procedure comunitari (o almeno nazionali)*, in questa *Rivista*, 2016, 1, 5 ss.; S. Maglia, *Il punto sull'attribuzione della caratteristica di pericolosità HP14*, consultabile sul sito *www.tuttoambiente.it*; O. Saia, *La nuova classificazione dei rifiuti, alcune osservazioni*, consultabile sul sito *www.focusambiente.it*.

(2) Si veda D.L. 25 gennaio 2012, n. 2 convertito con modificazioni dalla legge 24 marzo 2012, n. 28 nonché D.L. n. 78/2015 (c.d. D.L. Fincantieri/Ilva) come riproposto, senza alcuna modifica, dalla legge n. 125/2015.

Anteprima - Copyright Wolters Kluwer Italia s.r.l.

un possibile contrasto tra la norma italiana e quella Ue, ciò **non potrebbe, comunque, determinare o aggravare la responsabilità penale di un soggetto fisico o giuridico italiano**. Ai fatti già commessi in precedenza rispetto alla data di disapplicazione, da parte del giudice, della norma di diritto interno, non potrebbe applicarsi una sanzione penale. Una diversa conclusione si porrebbe in contrasto con il **principio della legalità delle pene**, principio in base al quale nessuno può essere condannato per un'azione o un'omissione che, al momento della commessione, non costituiva reato. Una responsabilità penale lederebbe l'affidamento del cittadino nella certezza giuridica, che costituisce elemento fondamentale e indispensabile dello stato di diritto.

Il Legislatore italiano, nel ribadire con il recente D.L. n. 78/2015, come riproposto, senza alcuna modifica, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, la vigenza del criterio per cui la caratteristica di pericolo ecotossico è da stabilire secondo le modalità dell'accordo ADR per la classe 9 /M6 e M7, ha messo in atto un comportamento delle Istituzioni nazionali capace di fare nascere il suddetto **affidamento**. Tale affidamento deve ritenersi del tutto legittimo, anche a considerare che lo stesso **Ministero dell'Ambiente**, oltre al **Consiglio Nazionale dei Chimici** e ad altre autorità competenti (ad es. la **Regione Lazio**), ha confermato che nell'attribuzione della caratteristica di ecotossico si deve fare riferimento alla normativa italiana.

In tale contesto assume, poi, particolare rilievo il significativo lasso di tempo che è trascorso dall'adozione del D.L. n. 2/2012, norma che ha stabilito l'applicabilità dell'accordo ADR per la classe 9 /M6 e M7 e che è rimasta sino ad oggi incontestata da parte della Commissione europea.

Il quadro normativo di riferimento

Il quadro normativo di riferimento si presenta talmente complesso da rendere disagevole l'identificazione delle disposizioni *pro tempore* applicabili. Pertanto, ne appare necessaria una preliminare ricostruzione.

Quadro normativo comunitario

Sin dalla sua data di entrata in vigore, la direttiva n. 2008/98/Ce prevedeva all'allegato III, relativo alle "Caratteristiche di pericolo per i rifiuti", una nota 1 secondo cui: "1. L'attribuzione delle caratteristiche di pericolo «tossico» (e «molto tossico»), «nocivo», «corrosivo», «irritante», «cancerogeno», «tossico per la riproduzione», «mutageno» e «ecotossico» è effettuata secondo i criteri stabiliti nell'allegato VI della direttiva n. 67/548/Cee del Consiglio, del 27 giugno 1967, concernente il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative relative alla classificazione, all'imballaggio e all'etichettatura delle sostanze pericolose".

Nonostante il predetto allegato III sia stato modificato con il regolamento (Ue) n. 1357/2014 (3), entrato in vigore nel gennaio 2015, obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri dal 1° giugno 2015, la disposizione di matrice comunitaria relativa all'attribuzione della caratteristica H14 (ecotossico) è rimasta invariata sino ad oggi. Ciò si evince chiaramente dal verbale del TAC del 5 giugno 2014 (GW/amp Ares.env.a.2(2014) 2425351-2/EP) in cui, oltre alla votazione del Regolamento 1357, la Commissione ha affermato che "*However, the hazardous property "ecotoxicity" (HP 14) will not be amended now as there is not sufficient information about potential impacts*."

In sintesi, quindi, a livello comunitario le norme relative all'ecotossico sono rimaste invariate dal 2010 fino ad oggi.

Si segnala tuttavia che la normativa comunitaria appare tutt'altro che chiara sul punto mostrando profili di contraddittorietà.

Infatti, la conclusione per cui ad oggi il quadro normativo comunitario richiede l'applicazione dell'Allegato VI della direttiva n. 67/548/Cee, è tutt'altro che immediata. Ciò in quanto l'intera direttiva 67/548/Cee è stata espressamente abrogata, a partire dal 1° giugno 2015, dal regolamento (Ce) n. 1272 del 2008 (vedasi art. 60). In altre parole, il regolamento (Ue) n. 1357/2014, che sostituisce interamente l'allegato III della direttiva 2008/98/Ce - entrato in vigore nel gennaio 2015, obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri dal 1° giugno 2015 - richiede di applicare disposizioni (contenute nell'allegato VI) di una direttiva che, invero, a partire dalla stessa data (1° giugno 2015) risulta addirittura abrogata dall'art. 60 del regolamento (Ce) n. 1272 del 2008.

(3) V. Giampietro, *Aggiornamenti comunitari e confusione nazionale nella classificazione dei codici a specchio*, in questa *Rivista*, 2015, 5, con ulteriori richiami di dottrina.

Anteprima - Copyright Wolters Kluwer Italia s.r.l.

Per quanto riguarda la normativa dei **singoli Stati membri**, si osserva che esiste tutt'altro che una prassi unitaria. Maggiori dettagli sono già stati resi noti dal succitato studio commissionato dalla Commissione europea e pubblicato nel dicembre 2015.

Quadro normativo nazionale

A differenza dalla normativa comunitaria, la normativa italiana è stata oggetto di un susseguirsi di diversi interventi legislativi.

Prima del recepimento della direttiva n. 2008/98/Ce sui rifiuti, la normativa italiana già conteneva, all'allegato I alla Parte IV del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 e smi (di seguito, "**TUA**") la voce ecotossico ("H14'Ecotossico': sostanze e preparati che presentano o possono presentare rischi immediati o differiti per uno o più settori dell'ambiente.") (4).

Il D.Lgs. 3 dicembre 2010, n. 205 (5) ha poi modificato, all'Allegato I alla Parte IV del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, la voce H14 'Ecotossico', da intendersi riferita ai «rifiuti che presentano o possono presentare rischi immediati o differiti per uno o più comparti ambientali».

Tale definizione è tutt'oggi vigente.

In relazione alla voce H14 'Ecotossico', lo stesso D.Lgs. n. 205/2010 ha inserito al predetto Allegato I anche una Nota 1.

Nel testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, tale Nota 1 recita come segue (vedi figura 1):

Figura 1

1. L'attribuzione delle caratteristiche di pericolo «tossico» (e «molto tossico»), «nocivo», «corrosivo» e «irritante» «cancerogeno», «tossico per la riproduzione», «mutageno» ed «ecotossico» è effettuata secondo i criteri stabiliti nell'allegato VI~~, parte I.A e parte II.B~~ della direttiva 67/548/CEE del Consiglio, del 27 giugno 1967 e successive modifiche e integrazioni, concernente il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative relative alla classificazione, all'imballaggio e all'etichettatura delle sostanze pericolose.

Nota:
Immagine ripresa dal s.o. n. 269/L alla G.U. serie generale n. 288/2010, pag. 91.

Il testo pubblicato in G.U. (6), , contiene **effettivamente una barratura** sulle parole "parte I.A e parte II.B".

Per effetto di tale barratura, il testo in commento è da leggersi, verosimilmente, come segue: "1. L'attribuzione delle caratteristiche di pericolo «tossico» (e «molto tossico»), «nocivo», «corrosivo» e «irritante» «cancerogeno», «tossico per la riproduzione», «mutageno» e «ecotossico» è effettuata secondo i criteri stabiliti nell'allegato VI della direttiva n. 67/548/Cee del Consiglio, del 27 giugno 1967 e successive modifiche e integrazioni, concernente il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative relative alla classificazione, all'imballaggio e all'etichettatura delle sostanze pericolose."

Tale lettura è in linea con la previsione comunitaria, di identico tenore.

Successivamente, ossia nel 2012, con riferimento all'attribuzione della caratteristica H14 dell'ecotossico, il D.L. 25 gennaio 2012, n. 2 (7) ha integrato l'Allegato D (e non l'allegato I) alla Parte IV del TUA. Nello specifico, ha stabilito che, considerato che per le caratteristiche H1, H2, H9, H12, H13 e H14, di cui all'allegato I, la decisione n. 2000/532/Ce non prevede al momento alcuna specifica, "(N)elle more dell'emanazione da parte del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di uno specifico decreto che stabilisca la procedura tecnica per l'attribuzione della caratteristica H14, sentito il parere dell'ISPRA (Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale), tale caratteristica viene attribuita ai rifiuti secondo le modalità dell'accordo ADR per la classe 9 - M6 e M7".

Pertanto, il D.L. n. 2/2012 ha abrogato, in base al principio *lex posterior derogat priori*, la nota 1 dell'Allegato I alla Parte IV nella misura in cui contrastava con la predetta norma. Ciò non toglie che buona prassi legislativa avrebbe reso auspicabile procedere espressamente all'abrogazione della cita-

(4) Il testo originario del D.Lgs. n. 152/2006, pubblicato in G.U. 14 aprile 2006, n. 88, all'Allegato D così recitava: "5. Se un rifiuto è identificato come pericoloso mediante riferimento specifico o generico a sostanze pericolose e come non pericoloso in quanto "diverso" da quello pericoloso ("voce a specchio"), esso è classificato come pericoloso solo se le sostanze raggiungono determinate concentrazioni (ad esempio, percentuale in peso), tali da conferire al rifiuto in questione una o più delle proprietà di cui all'allegato III della direttiva 91/689/Cee del Consiglio. Per le caratteristiche da H3 a H8, H10 e H11 si applicano i valori limite di cui al punto 4, mentre le caratteristiche H1, H2, H9, H12, H13 e H14 non devono essere prese in considerazione, in quanto mancano i criteri di riferimento sia a livello comunitario sia a livello nazionale, e si ritiene che la classificazione di pericolosità possa comunque essere correttamente effettuata applicando i criteri di cui al suddetto punto 4. La classificazione di un rifiuto identificato da una "Voce a specchio" e la conseguente attribuzione del codice sono effettuate dal produttore/detentore del rifiuto."

(5) D.Lgs. 3 dicembre 2010, n. 205 (in s.o. n. 269, relativo alla G.U. 10 dicembre 2010, n. 288).

(6) Diverso da quello pubblicato sul sito www.normattiva.it e sulla maggior parte dei testi normativi in commercio

(7) D.L. 25 gennaio 2012, n. 2 (in G.U. 25 gennaio 2012, n. 20), convertito con modificazioni dalla legge 24 marzo 2012, n. 28 (in G.U. 24 marzo 2012, n. 71).

Anteprima - Copyright Wolters Kluwer Italia s.r.l.

ta norma, apertamente in contrasto con la norma introdotta dal D.L. n. 2/2012.

In seguito è intervenuto il D.L. 24 giugno 2014, n. 91 (8), che ha ulteriormente modificato l'Allegato D alla Parte IV del TUA senza però incidere sulle modalità di attribuzione della caratteristica H14 (9). Al contrario, l'art. 13, comma 5, lett. b-*bis* di detta legge richiama per la classificazione la decisione n. 2000/532/Ce che, a sua volta, afferma al punto 6 dell'Allegato che "6. Se un rifiuto è identificato come pericoloso mediante riferimento specifico o generico a sostanze pericolose, esso è classificato come pericoloso solo se le sostanze raggiungono determinate concentrazioni (ad esempio percentuale rispetto al peso), tali da conferire al rifiuto in questione una o più delle proprietà di cui all'Allegato III della direttiva n. 91/689/Cee del Consiglio. Per le caratteristiche da H3 a H8, H10 e H11 si applica l'articolo 2 della presente decisione. Per le caratteristiche H1, H2, H9, H12, H13 e H14 l'articolo 2 della presente decisione non prevede al momento alcuna specifica."

Quindi il D.L. 24 giugno 2014, n. 91 non è intervenuto sulla normativa relativa all'applicazione della caratteristica dell'H14 come da ultimo modificata con il D.L. 25 gennaio 2012, n. 2.

Come sopra ricordato, nel periodo di vigenza dell'Allegato D succitato è poi entrato in vigore, in data 1° giugno 2015, il regolamento (Ue) n. 1357/2014 che stabilisce all'Allegato III che «L'attribuzione della caratteristica di pericolo HP 14 è effettuata secondo i criteri stabiliti nell'Allegato VI della direttiva 67/548/Cee del Consiglio». Trattandosi di una norma direttamente applicabile, che non richiede atti di recepimento ad opera dei legislatori nazionali, si potrebbe argomentare che siano da non applicare l'Allegato D, nella parte riferita all'ecotossico, come modificato ad opera del D.L. 25 gennaio 2012, n. 2.

Tuttavia, solo appena due mesi dopo l'entrata in vigore del citato regolamento Ue, la legge n. 125/2015, di conversione del D.L. n. 78/2015 (c.d. D.L. Fincantieri/Ilva), ha inserito nel testo dell'art. 7 del D.L. il comma 9-*ter* che - nell'ottica di gestire la questione "ecotossico" a livello italiano in attesa dell'espletamento degli studi supplementari condotti a livello comunitario - recita come segue: «Allo scopo di favorire la corretta gestione dei Centri di raccolta comunale per il conferimento dei rifiuti presso gli impianti di destino, nonché per l'idonea classificazione dei rifiuti, **nelle more dell'adozione**, da parte della Commissione europea, di specifici criteri per l'attribuzione ai rifiuti della caratteristica di pericolo HP 14 "ecotossico", tale caratteristica viene attribuita secondo le modalità dell'Accordo europeo relativo al trasporto internazionale delle merci pericolose su strada (ADR) per la classe 9 - M6 e M7».

Pertanto, in forza di una disposizione di legge e per volontà dello stesso Legislatore italiano, si applica l'ADR, ma sempre e solo in relazione alla questione H14/HP14 ("ecotossico").

(8) D.L. 24 giugno 2014, n. 91 (in G.U. 24 giugno 2014, n. 144), convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 116 (in s.o. n. 72, relativo alla G.U. 20 agosto 2014, n. 192).

(9) Art. 13, comma 5, lett. b-*bis*):

All'allegato D alla parte IV è premessa la seguente disposizione:

«Classificazione dei rifiuti:

1. La classificazione dei rifiuti è effettuata dal produttore assegnando ad essi il competente codice CER, applicando le disposizioni contenute nella decisione 2000/532/Ce.

2. Se un rifiuto è classificato con codice CER pericoloso 'assoluto', esso è pericoloso senza alcuna ulteriore specificazione. Le proprietà di pericolo, definite da H1 a H15, possedute dal rifiuto, devono essere determinate al fine di procedere alla sua gestione.

3. Se un rifiuto è classificato con codice CER non pericoloso 'assoluto', esso è non pericoloso senza ulteriore specificazione.

4. Se un rifiuto è classificato con codici CER speculari, uno pericoloso e uno non pericoloso, per stabilire se il rifiuto è pericoloso o non pericoloso debbono essere determinate le proprietà di pericolo che esso possiede. Le indagini da svolgere per determinare le proprietà di pericolo che un rifiuto possiede sono le seguenti:

a) individuare i composti presenti nel rifiuto attraverso:

- la scheda informativa del produttore;
- la conoscenza del processo chimico;
- il campionamento e l'analisi del rifiuto;

b) determinare i pericoli connessi a tali composti attraverso:

- la normativa europea sulla etichettatura delle sostanze e dei preparati pericolosi;
- le fonti informative europee e internazionali;
- la scheda di sicurezza dei prodotti da cui deriva il rifiuto;

c) stabilire se le concentrazioni dei composti contenuti comportino che il rifiuto presenti delle caratteristiche di pericolo mediante comparazione delle concentrazioni rilevate all'analisi chimica con il limite soglia per le frasi di rischio specifiche dei componenti, ovvero effettuazione dei test per verificare se il rifiuto ha determinate proprietà di pericolo.

5. Se i componenti di un rifiuto sono rilevati dalle analisi chimiche solo in modo aspecifico, e non sono perciò noti i composti specifici che lo costituiscono, per individuare le caratteristiche di pericolo del rifiuto devono essere presi come riferimento i composti peggiori, in applicazione del principio di precauzione.

6. Quando le sostanze presenti in un rifiuto non sono note o non sono determinate con le modalità stabilite nei commi precedenti, ovvero le caratteristiche di pericolo non possono essere determinate, il rifiuto si classifica come pericoloso.

7. La classificazione in ogni caso avviene prima che il rifiuto sia allontanato dal luogo di produzione»

Anteprima - Copyright Wolters Kluwer Italia s.r.l.

E' appena il caso di evidenziare che anche la **normativa austriaca** ha scelto un approccio basato sull'applicazione dell'ADR.

Le divergenze testuali tra la normativa italiana e la normativa comunitaria

Se, in base alla normativa comunitaria, sin dall'emanazione della direttiva n. 2008/98/Ce, la normativa inerente l'H14 è rimasta, nella sostanza, invariata, a livello italiano il quadro normativo di riferimento è variato nel tempo.
Dall'entrata in vigore del D.Lgs. n. 205/2010 fino all'entrata in vigore del D.L. n. 2/2012, la normativa italiana non si è discostata dalla normativa comunitaria. Le disposizioni inerenti l'H14, contenute nella nota 1 dell'Allegato I alla Parte IV del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, erano testualmente identiche alla nota 1 dell'Allegato III della direttiva n. 2008/98/Ce inerente le "Caratteristiche di pericolo per i rifiuti".
Solo a partire dall'entrata in vigore del D.L. n. 2/2012, ossia dal 25 gennaio 2012, la normativa italiana si è, alla lettera, discostata dalla normativa comunitaria.
Infatti, mentre la normativa comunitaria (direttiva n. 2008/98/Ce) prevede che l'attribuzione delle caratteristiche di pericolo «ecotossico» è effettuata secondo i criteri stabiliti nell'Allegato VI della direttiva n. 67/548/Cee del Consiglio, del 27 giugno 1967, la normativa italiana dispone che l'attribuzione avviene secondo le modalità dell'Accordo europeo relativo al trasporto internazionale delle merci pericolose su strada (ADR) per la classe 9 - M6 e M7.
Ciò, quantomeno, fino all'entrata in vigore del regolamento (Ue) n. 1357/2014 il cui Allegato III prevede che «L'attribuzione della caratteristica di pericolo HP 14 è effettuata secondo i criteri stabiliti nell'allegato VI della direttiva n. 67/548/Cee del Consiglio».
Essendo il Regolamento una norma direttamente applicabile, che non richiede atti di recepimento ad opera dei legislatori nazionali, si potrebbe argomentare, in base al principio della *primauté* del diritto dell'Unione europea, che a partire dal 1° giugno 2015 non sia più da applicare l'Allegato D, nella parte riferita all'ecotossico, come modificato ad opera del D.L. 25 gennaio 2012, n. 2. Il Consiglio di Stato (Sezione consultiva per gli Atti normativi - Adunanza di sezione del 7 maggio 2015) ritiene addirittura, nel parere n. 01480/2015 del 15 maggio 2015 (numero affare 00690/2015) che "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'Ue" (10).
Invero, trattandosi nel caso di specie, da un lato, di un atto normativo comunitario (Regolamento) e, dall'altro lato, di una fonte nazionale, appare dogmaticamente inappropriato ritenere privata di validità la norma italiana in base principio della *lex posterior derogat priori*. La prevalenza della norma comunitaria appare piuttosto derivabile dal principio della *primauté* del diritto dell'Unione europea, nel caso di specie di particolare rilevanza trattandosi di un Regolamento dotato di immediata applicabilità nel nostro ordinamento.
In base ai principi elaborati dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale (per maggiori dettagli, vedasi *infra* Tabella 1), anche in casi di antinomia, la regola nazionale conserva intatta la propria efficacia e il proprio valore al di fuori dei limiti materiali e temporali di applicazione della normativa comunitaria sino a quando non intervenga la sua abrogazione.
Ad ogni modo, il Legislatore italiano, nonostante l'avvenuta entrata in vigore del regolamento (Ue) n. 1357/2014 in data 1° giugno 2015, ha nuovamente disposto con l'art. 7, comma 9-*ter* del D.L. n. 78/2015 (c.d. D.L. Fincantieri/Ilva) come riproposto, senza alcuna modifica, dalla legge n. 125/2015, che l'attribuzione della caratteristica di pericolo H14 debba avvenire secondo le modalità dell'Accordo europeo relativo al trasporto internazionale delle merci pericolose su strada (ADR) per la classe 9 – M6 e M7.
La citata norma nazionale è entrata in vigore in data 15 agosto 2015, ossia appena 75 giorni dopo l'entrata in vigore del Regolamento (Ue) n. 1357/2014.
E' appena il caso di ricordare che l'art. 1, comma 4, della citata legge n. 125/2015 dispone espressamente che "È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato".

(10) Per maggiori dettagli vedasi V. Giampietro, *Ecotossicità dei rifiuti: urgono criteri e procedure comunitari (o almeno nazionali)*, in questa *Rivista*, 2016, 1, 5.

Anteprima - Copyright Wolters Kluwer Italia s.r.l.

La normativa italiana e la normativa comunitaria a confronto

Atteso che, come illustrato sopra, la normativa italiana differisce testualmente da quella comunitaria, occorre analizzare se le modifiche siano sostanziali o se esse conducano, in ultima analisi, allo stesso risultato. Tale analisi potrebbe anche dipendere dalla tipologia di rifiuto di volta in volta in questione (11).
In altre parole, occorre valutare se l'applicazione dell'ADR produrrebbe la conseguenza di far applicare, di fatto, l'allegato VI della direttiva n. 67/548/Cee, giungendo "alla fine" allo stesso risultato. La normativa italiana sarebbe conforme alla normativa comunitaria ove producesse, attraverso l'applicazione dell'ADR, effetti non differenti da quelli che deriverebbero dall'applicazione dell'Allegato VI della direttiva n. 67/548/Cee.

Conformità della normativa nazionale alla normativa comunitaria

Premesso che, in base alla gerarchia delle fonti normative, qualsiasi norma di uno Stato membro è subordinata ai regolamenti Ue, si tratta di verificare se il regolamento (Ue) n. 1357/2014 sia, nella parte *de qua*, vincolante o meno, ossia permetta ad uno Stato membro di optare per una soluzione diversa da quella consistente nell'applicazione dell'Allegato VI.
Da un lato si potrebbe ritenere che in assenza di un'attività chiarificatrice da parte delle istituzioni Ue sul tema H14, ogni Stato possa, in base ai propri strumenti e dati scientifici, optare per una propria opzione (cfr. considerando 7 del regolamento (Ue) n. 1357/2014, "Per garantire l'adeguata completezza e rappresentatività anche per quanto riguarda le informazioni sui possibili effetti di un allineamento della caratteristica HP 14 «ecotossico» con il regolamento (Ce) n. 1272/2008, è necessario uno studio supplementare").
Infatti, la stessa Commissione attualmente sta valutando gli esiti dello studio effettuato sul punto (applicazione dei criteri stabiliti nell'allegato VI della direttiva n. 67/548/Cee), pubblicato nel mese di dicembre 2015.
Ancora nel mese di dicembre del 2014 nel TAC si afferma che «*Study on HP14 (eco-toxicity) COM explained that H 14 (eco-toxicity) is a hazardous property which is particularly problematic. First of all, it is difficult to assess: the formulas that are applied in CLP are complicated and that an agreement on where to draw the border between ecotoxic and non-ecotoxic has still to be reached at EU level. In addition, ecotoxicity is unevenly applied as a criterion for classifying waste - the current definition is not very precise. For of these reasons, introducing a new definition of ecotoxicity may have significant impacts on the amount of waste to be classified as hazardous. In view of these concerns, COM has come to the conclusion that further analysis is needed. We have decided not to amend H14 in the review of Annex III of WFD which has been recently undertaken (voted in the List of Waste TAC of 5 June 2014). Instead, COM launched a study that will analyse the options that have been proposed by the working group members to assess H 14, as well as their potential impacts on a number of important waste streams. Based on the results of the study, if appropriate, COM will prepare an amendment of the ecotoxic property in 2015. The contractors chosen for this study are Bio by Deloitte and Ineris. The contract was signed on 19 September 2014 and will run for nine months. The kick off meeting tookplace on 17 October 2014.*»
In punto di diritto, il dettato letterale del regolamento (Ue) n. 1357/2014, recita come segue: "L'attribuzione della caratteristica di pericolo HP 14 è effettuata secondo i criteri stabiliti nell'allegato VI della direttiva n. 67/548/Cee del Consiglio".
La versione italiana non sembra concedere, quantomeno in modo espresso ed esplicito, la facoltà di procedere in modo diverso dall'applicazione dell'Allegato VI. Infatti, il testo non recita come segue: "L'attribuzione della caratteristica di pericolo HP 14 può essere effettuata secondo i criteri stabiliti nell'Allegato VI della direttiva n. 67/548/Cee del Consiglio."
La dizione dell'H14 differisce dalla dizione utilizzata in altre parti del citato regolamento ove viene espressamente assegnata agli Stati membri un potere di "autoregolamentazione" nazionale (es. HP 9 - "L'attribuzione della caratteristica di pericolo HP 9 è valutata in base alle norme stabilite nei documenti di riferimento o nella legislazione degli Stati membri." oppure sull'HP15 "Gli Stati membri possono inoltre attribuire a un rifiuto la caratteristica di pericolo HP 15 in base ad altri criteri applicabili, quali la valutazione del prodotto di lisciviazione").

(11) Sul punto, vedasi in particolare V. Giampietro, *Ecotossicità dei rifiuti: urgono criteri e procedure comunitari (o almeno nazionali)*, in questa *Rivista*, cit.