

Rifiuti. Il punto sull'attribuzione della caratteristica di pericolosità HP14

Dettagli

Categoria principale: [Rifiuti](#)

Categoria: [Dottrina](#)

Pubblicato: 01 Dicembre 2015

Visite: 642



Il punto sull'attribuzione della caratteristica di pericolosità HP14

di Stefano MAGLIA

Il tema della ecotossicità per la classificazione dei rifiuti non è nuovo: fin dal 2010, con il D.L.vo 3 dicembre 2010, n. 2051 che aveva introdotto la nuova definizione di rifiuto pericoloso ed il nuovo All. I (ma con una definizione di H14 generica) era sorta questa esigenza di chiarezza.

Per ovviare a questo problema, sin dal 2012 il nostro Legislatore ha voluto cercare di delimitare questo ambito di applicazione così generico attraverso una norma contenuta nel D.L. 25 gennaio 2012, n. 2 (Misure straordinarie e urgenti in materia ambientale) conv. in L. 24 marzo 2012, n. 28 che all'art. 3, c. 6 reca "... Per le caratteristiche H1, H2, H9, H12, H13 e H14, di cui all'allegato I la decisione 2000/532/CE non prevede al momento alcuna specifica.

Nelle 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". Con tale previsione il Legislatore ha di fatto ammesso che per quanto concerne le norme tecniche c'era la necessità di uno studio supplementare, ed ipotizzava che provvisoriamente si poteva utilizzare il criterio dell'ADR.

Poi, a far data dal 1 giugno 2015 è entrato in vigore (direttamente negli Stati membri) il Regolamento (UE) n. 1357/2014 della Commissione², che ha sostituito l'Allegato III della Dir. 2008/98/CE³ (e quindi l'All. I del D.L.vo 3 aprile 2006, n. 1524). Nonostante tutti gli operatori del settore si aspettassero chiarezza sul punto tanto controverso, la caratteristica ecotossica HP14 riproduceva, di fatto, la descrizione precedente (tranne che per l'utilizzo del singolare anziché del plurale relativamente alla parola "rifiuto").

Il 7° Considerando del Reg. 1357/2014 letteralmente così si esprime: "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", manifestando la necessità e l'esigenza che la Commissione intervenisse sul punto.

V'è chi, peraltro, ha ipotizzato che, nonostante questa esplicita e chiara affermazione contenuta nel Regolamento, si dovesse far riferimento al 3° Considerando, il quale stabilisce che l'attribuzione della caratteristica H14 (e non HP14!) debba essere effettuata

secondo i criteri fissati nell'All. VI della Dir. 67/548/CEE del Consiglio, direttiva esplicitamente abrogata dal giorno precedente l'entrata in vigore del Regolamento. Sin da quel momento ci si è posti il dubbio se quanto ipotizzato dal D.L. 2/12 in merito all'ADR fosse ancora vigente dopo l'entrata in vigore del Regolamento, il quale – si rammenta – è norma non solo applicabile direttamente negli Stati membri, ma anche prevalente sulle disposizioni di rango primario, sempre che il contenuto del medesimo sia già pienamente applicabile.

A fronte di questo dubbio, il nostro Legislatore ha approvato la L. 6 agosto 2015, n. 1255 di conversione del D.L. 78/2015 (recante "Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali"), in vigore dal 15 agosto 2015, la quale prevede che "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" (art. 7, c. 9-ter).

Ci si interroga a tal proposito su quali criteri applicare di fronte ad una tale incongruenza e quali possano essere le conseguenze in termini di responsabilità in capo al produttore di rifiuti. Quest'ultimo, infatti, una volta che abbia provveduto alla corretta catalogazione degli stessi, nel momento in cui si trovi di fronte ad una c.d. "voce a specchio" ha l'obbligo di affidarsi ad un qualificato laboratorio che provveda alle analisi necessarie, presentandosi a questo punto, nel caso di specie, il problema di quale sia il criterio da utilizzare per l'attribuzione della caratteristica HP 14; scelta tecnica, peraltro, che riguarderà direttamente il laboratorio di analisi.

La questione non si può banalmente risolvere con riferimento al noto principio secondo cui un regolamento ha portata generale ed è obbligatorio in tutti i suoi elementi nonché direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri ai sensi del disposto dell'art. 288 Trattato UE, in quanto più complessa e, dunque, meritevole di un ulteriore approfondimento.

In merito sussistono due posizioni, una delle quali particolarmente incisiva ed autorevole, dal momento che si tratta dell'orientamento ufficiale, istituzionale e legislativo. A sostegno di questa prima ed autorevole tesi corre l'obbligo di citare:

- innanzitutto il dato legislativo: ci si è già soffermati sull'art. 7, c. 9-ter del D.L. 78/15 come modificato dalla L. 125/15, provvedimento che i parlamentari hanno ritenuto evidentemente indispensabile di fronte alla provvisorietà e alla indicazione di criteri non sufficientemente esaustivi;
- in secondo luogo la significativa nota prot. n. 11845 del 28 settembre 2015 con cui il Ministero dell'Ambiente ha fornito alcuni chiarimenti interpretativi in merito alla nuova classificazione dei rifiuti introdotta dal Regolamento (UE) e dalla Decisione 955/2014/UE. A proposito dell'ecotossicità il Ministero precisa che "Il riferimento per la modalità di attribuzione di tale caratteristica di pericolo è infatti costituito dal comma 9 ter dell'art. 7 del decreto legge 19 giugno 2015 n. 78, così come convertito dalla Legge 6 agosto 2015 n. 125, recante disposizioni urgenti in materia di enti territoriali";
- ancora, dello stesso avviso del Ministero dell'Ambiente è il Consiglio nazionale dei Chimici, il quale nella nota prot. n. 393/15 del 25 giugno 2015 sottolinea: "La

natura transitoria del richiamo all'allegato VI della Dir. 67/548/CEE, nel testo del Regolamento (UE) n.1357/2014 in relazione ai criteri di attribuzione della caratteristica di pericolo HP 14, emergono chiaramente dalla lettura delle minute degli incontri del 5/6/2014 e del 17/11/2014 del Comitato - previsto dall'art. 39 della Direttiva 2008/98/CE - che specificano che il rimando al vecchio quadro normativo è funzionale a non modificare lo "status quo" in attesa di ulteriori studi scientifici e verifiche di impatto. Pertanto, a parere di questo Consiglio, la previsione transitoria vigente nell'ordinamento italiano che determina tale caratteristica di pericolo secondo le modalità dell'accordo ADR per la classe 9 - M6 e M7, non appare in contrasto con il quadro normativo europeo [...] si ribadisce che, fino a diverse indicazioni normative europee o nazionali, la modalità di classificazione indicata è da ritenersi deontologicamente vincolante";

- infine, il Consiglio nazionale dei Chimici segnala, altresì, la bozza di Documento della Commissione "Guidance document on the definition and classification of hazardous waste" sul tema della classificazione dei rifiuti la quale, anch'essa, rimanda ai singoli criteri nazionali per l'attribuzione della caratteristica di pericolo relativa all'ecotossicità⁶.

Ragionevolmente gran parte della dottrina segue tale orientamento⁷, ritenendo che in una tale confusione sia corretto mantenere, almeno in Italia, in via provvisoria, il metodo ADR, nonostante tutte le perplessità del caso, l'applicazione di criteri meno penalizzanti rispetto ad un regolamento direttamente applicabile e i problemi pratici che si potrebbero presentare.

Dall'altro lato abbiamo una dottrina⁸ minoritaria che, comunque, non rinuncia ad articolare le proprie argomentazioni partendo dall'assunto che un regolamento ha portata generale ed è obbligatorio in tutti i suoi elementi nonché direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri ai sensi del disposto dell'art. 288 Trattato UE e che per escludere tale prevalenza non serve "reiterare norme in evidente contrasto con la disposizione europea, quanto piuttosto verificare se, nonostante tale contrasto, la norma interna sia applicabile perché è lo stesso regolamento che lo consente".

Solo nel caso in cui la nota in calce al nuovo Allegato III ("l'attribuzione delle caratteristiche di pericolo HP14 è effettuata secondo i criteri stabiliti nell'Allegato VI della direttiva 67/548/CEE del Consiglio") venisse considerata come norma di chiusura (applicabile, quindi, solo se lo Stato membro non abbia dettato una disciplina transitoria diversa) i criteri ADR sarebbero correttamente applicabili. Ciò potrebbe essere plausibile alla luce del considerando n. 7 secondo cui "per garantire l'adeguata completezza e rappresentatività anche per quanto riguarda le informazioni sui possibili effetti di un allineamento della caratteristica HP14 ecotossico con il regolamento (CE) n. 1272/2008, è necessario uno studio supplementare". Nel caso in cui venisse considerata come norma cogente (applicabile, quindi, in via immediata e generalizzata) non può che essere prevalente rispetto alla norma interna.

In merito all'ulteriore questione che si porrebbe nel caso di voler considerare la suddetta nota come norma cogente, ossia le conseguenze dell'abrogazione della Direttiva 67/548, ai sensi dell'art. 60 del c.d. Regolamento CLP (Regolamento n. 1272/2008), vi è chi ritiene che, trattandosi di un rinvio statico, cioè riferito ad una specifica disposizione (l'Allegato VI della direttiva), è al testo vigente al momento della sua abrogazione che bisogna fare riferimento, a nulla rilevando le successive vicende della norma contenente tale disposizione.

Di fronte a un dissesto sistemico dell'ordinamento, nel quale abbiamo un Regolamento che fissa criteri provvisori ritenendo necessario uno "studio supplementare" e rimandando nel frattempo all'Allegato di una Direttiva che è stata abrogata, e una normativa nazionale successiva che richiama la disciplina ADR per la classe 9 - M6 e M7, secondo quando già disposto dal 2012, pur essa provvisoriamente, in quanto l'art. 7 ter del D.L. 19 giugno 2015, n. 78 come modificato dalla legge 125/2015 recita: "[...], nelle more della adozione , da parte della Commissione europea , di specifici criteri per l'attribuzione ai rifiuti della caratteristica di pericolo HP 14, ecotossico, [...]" è ragionevole ritenere prevalente, seppur provvisoriamente, la normativa nazionale (anche alla luce del fatto che - a che risulti - altri Stati UE si sono dotati di analoga "norma tampone").

Pertanto, a parere di chi scrive, non v'è chi non veda come, a fronte di una legge dello Stato, corredata da un'interpretazione ministeriale e da una specifica indicazione del Consiglio nazionale dei Chimici, tutto ciò non possa prevalere (o, perlomeno, essere sullo stesso grado ermeneutico) su alcuni articoli pubblicati in riviste di settore che - giustamente - richiamano il generale (e lapalissiano) principio per cui un Regolamento UE prevale sulle norme nazionali di qualunque livello, ma solo se le norme del medesimo Regolamento siano talmente chiare e puntuali da non ammettere margini di dubbio, cosa affatto presente nel caso di specie.