

**Numero 01447/2018 e data 01/06/2018 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 24 maggio 2018**

**NUMERO AFFARE 00759/2018**

**OGGETTO:**

Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare - Ufficio legislativo.

Schema di decreto del Presidente della Repubblica concernente regolamento di esecuzione del Regolamento (UE) n. 517/2014 sui gas fluorurati a effetto serra e che abroga il Regolamento (CE) n. 842/2006;

### **LA SEZIONE**

Vista la nota di trasmissione della relazione prot. n. 7202 in data 16/04/2018, con la quale il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare - Ufficio legislativo ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore Daniele Ravenna;

Premesso e considerato:

1. Con nota prot. n. 11722 del 9 maggio 2018, il Capo dell'Ufficio legislativo del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ha trasmesso a questo Consiglio di Stato lo schema di decreto in oggetto, per ottenerne il parere.

Insieme all'articolato sono state trasmesse:

- la relazione debitamente firmata dal Ministro;
- la relazione illustrativa;
- la relazione tecnico-finanziaria (RTF);
- l'analisi di impatto della regolamentazione (AIR);
- l'analisi tecnico-normativa (ATN);
- una tabella di concordanza fra lo schema, il vigente d.P.R. n. 43/2012 e il regolamento (UE) 517/2014.

L'articolato, la relazione illustrativa e la relazione tecnico-finanziaria sono debitamente "bollinate" dal Ragioniere generale dello Stato.

Il preambolo dello schema e la relazione illustrativa indicano che il testo è proposto di concerto con il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, trattandosi di provvedimento attuativo di normativa europea. Peraltro fra gli atti trasmessi a questo Consiglio di Stato manca il concerto predetto.

2. La relazione firmata dal Ministro afferma che lo schema di decreto, da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 1, lettera a) della legge n. 400/1988, è da considerarsi a tutti gli effetti quale misura necessaria per l'attuazione del regolamento (UE) n. 517/2014, in quanto detto regolamento demanda agli Stati membri la definizione di modalità essenziali per l'applicazione dello stesso. Lo schema di decreto è stato approvato in esame preliminare dal Consiglio dei ministri nella seduta del 16 marzo 2018.

3. Il fondamento normativo del decreto in esame – e della relativa richiesta di

parere a questo Consiglio di Stato - risiede, in effetti, nel richiamato art. 17, comma 1, lettera a) della legge n. 400/1988, ai sensi del quale “Con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il parere del Consiglio di Stato che deve pronunciarsi entro novanta giorni dalla richiesta, possono essere emanati regolamenti per disciplinare: a) l'esecuzione delle leggi e dei decreti legislativi nonché dei regolamenti comunitari;”.

4. La relazione illustrativa segnala che lo schema in esame reca modalità di esecuzione del Regolamento (UE) n. 517/2014 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014 sui gas fluorurati a effetto serra (di seguito anche “F-gas”), che abroga il regolamento (CE) n. 842/2006 (a sua volta attuato con il vigente d.P.R. 43/2012 e, per quanto riguarda le sanzioni, con il d. lgs. 5 marzo 2013, n. 26). Il Regolamento (UE) è entrato in vigore il 9 giugno 2014 e si applica a decorrere dal 1° gennaio 2015. Rispetto al Regolamento (CE) n. 842/2006, il Regolamento (UE) mantiene l'obiettivo di protezione dell'ambiente rinforzando e introducendo specifiche disposizioni volte alla riduzione delle emissioni degli F-gas contemplati dal protocollo di Kyoto: gli idrofluorocarburi (HFC), i perfluorocarburi (PFC) e l'esafluoruro di zolfo (SF6).

In particolare il nuovo Regolamento (UE), rispetto al precedente:

- introduce nuove definizioni;
- amplia il campo di applicazione delle apparecchiature contenenti F-gas sottoposte a controlli periodici delle perdite;
- amplia l'obbligo di installazione di sistemi di rilevamento delle perdite;
- prevede la possibilità di istituire una banca dati nazionale per la raccolta delle informazioni relative alle apparecchiature contenenti F-gas e alle vendite di tali gas;
- introduce lo sviluppo di regimi di responsabilità del produttore per il recupero di F-gas;
- amplia il campo della certificazione;

- introduce nuove restrizioni all'immissione in commercio di F-gas e apparecchiature che li contengono;
- introduce un sistema di quote per la riduzione delle quantità di F-gas immesse in commercio;
- amplia gli obblighi di comunicazione;
- istituisce un Forum consultivo.

La relazione segnala che lo schema rispecchia, nella struttura e in alcune disposizioni, il vigente d.P.R. 43/2012, che andrà a sostituire, permettendo così ai destinatari dell'intervento regolatorio una maggiore semplicità di lettura e quindi il rispetto della norma.

5. Il testo consta di 24 articoli, divisi in 4 Capi, e 3 allegati.

In particolare, l'art. 1 indica le finalità e l'oggetto del provvedimento.

L'art. 2 reca le definizioni, che integrano quelle già contenute nel Regolamento (UE) e nei successivi regolamenti di esecuzione della Commissione, aggiornando quelle di cui al d.P.R. 43/2012.

L'art. 3 individua le autorità competenti, e in particolare il Ministero dell'ambiente, che si avvale dell'ISPRA.

L'art. 4 attribuisce il compito di accreditare gli organismi di valutazione all'organismo nazionale di accreditamento, che per l'Italia è l'ente Accredia.

L'art. 5 stabilisce le procedure per la designazione da parte del Ministero degli organismi di certificazione delle persone fisiche e delle imprese, riprendendo quanto già determinato dal d.P.R. 43/2012.

L'art. 6 disciplina, in particolare, le modalità con cui gli organismi di valutazione della conformità rilasciano le certificazioni agli organismi di attestazione di formazione delle persone fisiche e indica i dati da inserire nel Registro telematico nazionale.

L'art. 7 indica gli obblighi di certificazione e iscrizione, per le persone fisiche, al

Registro telematico nazionale, come già previsto dal d.P.R. 43/2012.

L'art. 8 indica i corrispondenti obblighi per le imprese.

L'art. 9 definisce gli obblighi, per le persone fisiche, di possesso di un attestato e relativa iscrizione al Registro telematico nazionale.

L'art. 10 indica quali persone fisiche e imprese, soggette all'obbligo di iscrizione nel Registro telematico nazionale, non siano soggette agli obblighi di cui agli artt. 7, 8 e 9.

Gli artt. 11 e 12 individuano le esenzioni e le deroghe temporanee per le persone fisiche dagli obblighi di certificazione e iscrizione al Registro.

L'art. 13 disciplina le modalità di riconoscimento dei certificati e degli attestati rilasciati alle persone fisiche e alle imprese da un altro Stato membro.

L'art. 14 prevede l'istituzione del Registro telematico nazionale (con ciò riproducendo una previsione già contenuta nel d.P.R. 43/2012) e della Banca dati gas fluorurati a effetto serra e apparecchiature contenenti gas fluorurati (di nuova istituzione).

L'art. 15 detta la disciplina del Registro telematico nazionale, la cui gestione è affidata alle Camere di commercio, con disposizione già presente nel d.P.R. 43/2012.

L'art. 16 disciplina la nuova Banca dati, anch'essa affidata per la gestione alle Camere di commercio, indicando oggetto, modalità e termini delle immissioni dei dati.

L'art. 17 prevede che l'accuratezza dei dati comunicati alla Commissione europea sia verificata da un organismo di controllo indipendente, individuando come tale un organismo accreditato da Accredia ai sensi della direttiva 2003/87/CE.

L'art. 18 prevede che ISPRA trasmetta annualmente al Ministero una relazione sulle emissioni di F-gas.

L'art. 19, senza innovare rispetto al d.P.R. 43/2012, prevede che le etichette

prescritte dal Regolamento (UE) possano essere anche in italiano.

L'art. 20 assegna al Ministro dell'ambiente il compito di promuovere lo sviluppo di regimi di responsabilità dei produttori per il recupero degli F-gas.

L'art. 21 indica i compiti delle Camere di commercio per quanto riguarda la gestione del Registro telematico nazionale.

L'art. 22, recante le disposizioni transitorie, disciplina in particolare la validità e l'efficacia dei certificati e degli attestati rilasciati ai sensi del regolamento (CE) 842/2006 e del regolamento (CE) 303/2008.

L'art. 23 reca la clausola di invarianza finanziaria, ai sensi della quale dall'attuazione del decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

L'art. 24 dispone l'abrogazione del d.P.R. 43/2012.

L'allegato A disciplina i requisiti degli organismi di certificazione delle persone fisiche, i quali devono essere in possesso di un accreditamento rilasciato dall'organismo nazionale di accreditamento e devono definire uno schema di valutazione della conformità per la certificazione del personale.

L'allegato B disciplina i requisiti degli organismi di certificazione delle imprese.

L'allegato C indica i requisiti degli organismi di valutazione della conformità, i quali rilasciano certificazioni agli organismi di attestazione della formazione delle persone fisiche.

6. Preliminarmente occorre ricordare che per il precedente Regolamento (CE) n. 842/2006 del 17 maggio 2006, applicabile in parte dal 4 luglio 2006 e in parte dal 4 luglio 2007, le necessarie norme per la sua attuazione nell'ordinamento interno furono emanate con rilevantissimo ritardo (con il ricordato d.P.R. 43/2012 e, per le sanzioni, con il decreto legislativo 5 marzo 2013, n. 26). Rilevato quindi che il nuovo Regolamento, cui occorre dare attuazione, è entrato in vigore già da 4 anni (9 giugno 2014) e si applica dal 1° gennaio 2015, la Sezione ritiene necessaria la

massima sollecitudine nell'emanazione dello schema in esame. Identica segnalazione – pur investendo la competenza primaria di altro Dicastero – va rivolta al Governo relativamente alla nuova disciplina sanzionatoria (che dovrà necessariamente sostituire il ricordato d. lgs. n. 26/2013 attualmente vigente e per la cui emanazione il Governo potrà avvalersi della delega di cui all'art. 2 della legge di delegazione europea 2016-2017 – 25 ottobre 2017, n. 163), in mancanza della quale la effettività della disciplina qui esaminata sarebbe vanificata.

7. Sul piano generale, va positivamente apprezzata la scelta, operata dal Governo – a fronte di un nuovo Regolamento (UE) che ha integralmente sostituito il precedente - di procedere, con ugual metodo, a una integrale riscrittura della disciplina nazionale attuativa, predisponendo un nuovo schema di d.P.R. che a sua volta abrogherà il vigente d.P.R. 43/2012. In tale prospettiva si segnala l'utilità, per i destinatari della disciplina, della tabella di concordanza fra la vecchia e la nuova normativa nazionale e il nuovo Regolamento (UE), predisposta dal Ministero e di cui si raccomanda la pubblicazione anche sui siti Internet ove sarà data la opportuna pubblicità al decreto.

8. Quanto al contenuto dello schema, la Sezione apprezza positivamente la istituzione della banca dati di cui all'art. 16 (richiamata al n. 5 della relazione AIR), alla luce della motivazione secondo la quale l'obbligo per gli operatori di comunicare i dati alla suddetta banca dati è destinato a sostituire l'obbligo, previsto dall'art. 16 del vigente d.P.R. 43/2012, di effettuare dichiarazioni annuali al Ministero. La relazione AIR, con metodo che merita apprezzamento, offre una quantificazione dei costi degli oneri attualmente imposti al sistema delle imprese dal suddetto obbligo e fornisce una previsione dei costi che potranno derivare dall'istituzione della banca dati, concludendo che il nuovo sistema della banca dati dovrebbe consentire agli operatori di sostenere minori oneri per oltre 29 milioni di

euro all'anno.

9. La Sezione peraltro ritiene necessario, ai fini dell'espressione del parere, acquisire ulteriori elementi dall'Amministrazione proponente.

9.1. Quanto al procedimento di formazione, occorre la documentazione relativa al concerto prestato dal Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale.

9.2. La Sezione ritiene opportuno un approfondimento sugli aspetti relativi agli oneri che lo schema accolla alle imprese e ai cittadini, sotto il profilo della loro stretta consequenzialità rispetto a quanto prescritto dalla normativa comunitaria. Il c.d. divieto di gold plating infatti, per quanto testualmente previsto con riferimento al recepimento delle direttive comunitarie – a ciò sembra forse fare riferimento la Sezione 8 della relazione AIR “Rispetto dei livelli minimi di regolazione europea – in realtà ormai deve essere considerato quale principio di portata generale, in relazione anche al principio di proporzionalità (cfr. i pareri resi da questa Sezione n. 2626 all'adunanza del 17 novembre 2016 e dalla Commissione speciale n. 1075 all'adunanza del 6 aprile 2016). Parrebbe quindi opportuna, per taluni aspetti, un maggiore dettaglio della pur apprezzabile relazione di AIR.

9.3 Al riguardo, si prende atto che gli obblighi di comunicazione di cui a nn. 1, 2 e 3 della relazione AIR sono già previsti dalla normativa vigente e non introducono oneri ulteriori a carico di cittadini e imprese; potrebbe tuttavia essere opportuna una verifica rispetto a quanto previsto dal nuovo Regolamento (UE), con una possibile quantificazione.

9.4. Quanto agli obblighi di comunicazione alla Commissione europea imposti dall'art. 19 del Regolamento (UE)), richiamati al n. 4 della relazione AIR, questa rinuncia ad una specifica quantificazione, osservando che tali obblighi sono immediatamente applicabili. Ai fini che qui interessano, può osservarsi altresì che la relativa disciplina di attuazione è demandata dal Regolamento non a atti interni



degli Stati membri, bensì a provvedimenti di attuazione della stessa Commissione, sì che l'uniformità della disciplina non dovrebbe comportare effetti discriminatori a danno o beneficio delle imprese dell'uno o dell'altro Stato membro. Di ciò sarebbe utile avere conferma.

10. Più in generale, la Sezione prospetta all'Amministrazione il quesito se sia stata valutata l'opportunità di introdurre strumenti e procedure per il monitoraggio delle modalità con cui il Regolamento viene attuato negli altri Stati membri, al fine di valutare la congruità della disciplina nazionale di attuazione – e l'eventuale opportunità di un suo aggiornamento nel tempo – in relazione all'esigenza di assicurare una condizione non deteriore alle imprese e ai privati italiani operanti nel settore.

11. A fini di economia procedimentale, appare opportuno segnalare fin d'ora all'Amministrazione proponente taluni profili, di ordine anche tecnico-formale, cui questa potrà dare risposta in sede di integrazione degli elementi trasmessi, fermo restando che la valutazione complessiva del testo e dell'articolato nel suo dispiegarsi sarà espressa nel parere conclusivo.

11.1. L'art. 16 (Banca dati) prevede, al comma 10, che gli operatori verifichino le informazioni relative alle proprie apparecchiature attraverso l'accesso alla pagina riservata della banca dati. Il comma 12 prevede inoltre che ISPRA possa accedere, per quanto di propria competenza, alla banca dati. Alla luce di tali sintetiche indicazioni (che sembrano implicare la presenza nella banca dati di pagine riservate e di pagine non riservate, e una mera facoltà di accesso per ISPRA, apparentemente sottoponibile ad autorizzazione da parte di altro soggetto non indicato) appare necessario che l'Amministrazione chiarisca i criteri e le modalità di accesso alla banca dati, dato che questa comunque è destinata a raccogliere una ingente mole di dati relativi a imprese e persone fisiche, e valuti l'opportunità di

integrare l'articolo sotto tale profilo.

11.2. L'art. 20 dello schema ("Regimi di responsabilità del produttore") appare avere scarso contenuto normativo, poco aggiungendo a quanto previsto dall'art. 9 del Regolamento (UE). Valuti l'Amministrazione l'opportunità di un coordinamento con le specifiche disposizioni dedicate dal Codice del consumo (d. lgs. 6 settembre 2005, n. 206) alla responsabilità del produttore.

11.3. All'art. 22, commi 3 e 5, non appare di immediata comprensione quale sia il soggetto competente ad estendere l'efficacia dei certificati rilasciati ai sensi del regolamento (CE) 303/2008, una volta che l'organismo di certificazione competente abbia rilasciato una certificazione integrativa.

11.4. Per quanto attiene alla redazione tecnica, andrebbe evitato l'uso dei verbi servili e di corrispondenti circonlocuzioni (ad es. art. 21, comma 2: "provvedono all'iscrizione" in luogo del più semplice "iscrivono").

P.Q.M.

sospende l'emissione del parere in attesa dell'espletamento degli incumbenti istruttori sopra indicati.

L'ESTENSORE  
Daniele Ravenna

IL PRESIDENTE  
Claudio Zucchelli

IL SEGRETARIO

Cinzia Giglio

**Sezioni del sito (piè di pagina)**

- [Torna su](#)