



Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare

MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA
DEL TERRITORIO E DEL MARE

REGISTRO UFFICIALE - USCITA
Prot. 0023876 - 26/03/2013 - GAB

Circolare n.



Oggetto: Indicazioni concernenti le modalità di rispetto degli obblighi di gestione degli oli usati di cui all'articolo 183, c. 1, lett. c) del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni ed integrazioni.

Considerato che la Commissione Ambiente ed Energia della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ha chiesto, con lettera del 30 gennaio 2013 (prot. 1728/DB10), al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare di fornire un indirizzo chiaro ed univoco in relazione alle spedizioni transfrontaliere di oli usati ai sensi del Regolamento (CE) n. 1013/2006 e s.m.i. ed, in particolare, dell'art. 12, in attesa dell'emanazione del decreto Ministeriale previsto dall'art. 216-bis, c. 6, del decreto legislativo 3 aprile 2006, e successive modifiche ed integrazioni (di seguito, TUA), si espone – con specifico riferimento agli *oli usati* (art. 183, c. 1, lett. c), TUA) – quanto segue.

1. Per l'attuazione di una politica ambientale finalizzata a garantire una *gestione* degli *oli usati* nel rispetto dell'ambiente e della salute umana, e dare priorità alla *rigenerazione* degli stessi, l'ordinamento nazionale ha istituito un sistema per la *gestione* degli *oli usati* (anche con riferimento al recupero energetico) rispetto al quale devono anche essere valutate le spedizioni transfrontaliere, da effettuarsi nel rispetto del regolamento (CE) n. 1013/2006 (di seguito, il "*Regolamento*")

Com'è noto, con riferimento alla *gestione* degli *oli usati*, il TUA prevede all'art. 216-bis, c. 1, l'obbligo di rispettare i *criteri di priorità nella gestione dei rifiuti* stabiliti dall'art. 179, c. 1, TUA.

Premesso che la *rigenerazione degli oli usati* (art. 183, c. 1, lett. v), TUA) costituisce un'operazione di *riciclaggio* (art. 183, c. 1, lett. u), TUA), il menzionato art. 216-bis, c. 1, assegna alla *rigenerazione* la priorità rispetto ad altre forme di *recupero* (es. di energia) o allo *smaltimento* (vedasi anche l'art. 216-bis, c. 3, TUA).

L'avvio alla *rigenerazione degli oli usati* – quale soluzione gerarchicamente preferita alle altre (art. 179 TUA) – è dunque un obbligo *ex lege*, come si desume peraltro anche dalla disciplina concernente il *Consorzio nazionale per la gestione, raccolta e trattamento degli oli minerali usati* (COOU). Infatti, l'art. 236, c. 1, TUA, prevede l'obbligo per il COOU di avviare gli oli usati ad operazioni di *rigenerazione*. Inoltre, nella *gestione degli oli usati* il COOU deve operare non solo nel rispetto dei principi di libera concorrenza, ma anche dei principi di efficacia, efficienza, economicità e di garanzia della tutela della salute e dell'ambiente da ogni inquinamento dell'aria, delle acque, del suolo (cfr. art. 236, commi 2 e 12, TUA; art. 11, c. 10, lett. g), decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 95), nonché del principio della *gerarchia dei rifiuti* e della cd. *migliore opzione ambientale* (art. 179, c. 2, TUA).

In linea generale, proprio dai citati principi della *gerarchia dei rifiuti* e della *migliore opzione ambientale* (art. 179 TUA) discende anche il corollario di ridurre e minimizzare gli impatti derivanti dalla *gestione* dei rifiuti. Considerato che la *gestione* dei rifiuti comprende anche la fase del *trasporto* (art. 183, c. 1, lett. n), TUA), dai citati principi consegue anche l'obbligo di ridurre gli impatti derivanti dalla movimentazione dei rifiuti, specie se pericolosi; ciò anche per conseguire la finalità di tutelare la salute e l'ambiente e gestire i rifiuti nel rispetto dei principi di precauzione, di prevenzione, di riduzione alla fonte dell'inquinamento e di minimizzazione degli effetti derivanti dalla gestione dei rifiuti.

2. Al fine di garantire la *gestione degli oli usati* secondo il predetto *ordine di priorità*, la normativa italiana – sulla scorta di quanto disposto dall'art. 21 della direttiva 2008/98/CE – rinvia espressamente, riguardo alla spedizione transfrontaliera, al Regolamento. In caso di spedizioni transfrontaliere, infatti, l'art. 216-bis, c. 4 e 5, TUA, nel ribadire la priorità per la *rigenerazione degli oli usati*, limita le spedizioni transfrontaliere di *oli usati* verso impianti di incenerimento e coincenerimento collocati al di fuori del territorio nazionale (c. 4) o verso impianti di rigenerazione (c. 5) qualora sussistano uno o più dei motivi stabiliti dagli artt. 11 e 12 del Regolamento. Il comma 4 richiama peraltro espressamente il *principio della prossimità*.

I citati commi 4 e 5 attribuiscono alle *autorità italiane di spedizione* un espresso potere-dovere di svolgere – nell'ambito della spedizione transfrontaliera di oli usati – la valutazione ai sensi e per gli effetti del citato Regolamento e, in particolare, degli artt. 11 e 12 del Regolamento. Gli articoli citati istituiscono un regime differenziato a seconda che si tratti di spedizioni di rifiuti destinati allo *smaltimento* oppure al *recupero*. In base al predetto Regolamento, le spedizioni di rifiuti destinati al

recupero sono soggette ad un regime meno restrittivo rispetto alle spedizioni di rifiuti destinati allo *smaltimento*. Occorre tuttavia rilevare che in base al citato art. 12 del Regolamento anche la movimentazione dei rifiuti per finalità di *recupero* è soggetta alle limitazioni.

Tali disposizioni contengono un elenco esaustivo di obiezioni che le autorità competenti in materia di spedizioni transfrontaliere possono - proprio in forza del Regolamento - sollevare. Premesso che, nel corso dell'espletamento della procedura di notifica prevista dal Regolamento, l'autorità competente italiana ha l'obbligo accertare l'insussistenza di elementi che potrebbero giustificare obiezioni ai sensi degli artt. 11 o 12 del Regolamento, nella prassi amministrativa nazionale si rinvencono ancora modalità applicative disomogenee. Si tratta di criticità particolarmente avvertite nel caso, che qui interessa, degli *oli usati*, considerato anche che la relativa disciplina ha subito importanti modifiche in seguito al recepimento della direttiva 2008/98/CE (es. "*priorità della rigenerazione*"), di cui occorre tenere conto nel caso della spedizione transfrontaliera di *oli usati*, classificati come *rifiuto pericoloso* e pertanto soggetti alla procedura di notifica ai sensi del Regolamento.

Tutto ciò premesso, al fine di garantire un'applicazione omogenea, da parte delle competenti autorità italiane di spedizione, dell'art. 216-bis, c. 4 e 5, TUA, e delle norme del Regolamento ivi richiamate, con particolare riferimento all'art. 12, e di dare alle competenti autorità italiane in materia alcuni elementi utili di valutazione per il rispetto delle disposizioni del Regolamento, appare opportuno fornire, con specifico riferimento alla fattispecie degli *oli usati*, prime indicazioni orientative in ordine ad alcune disposizioni contenute in detto ultimo articolo 12, fermo comunque restando l'obbligo per l'autorità italiana di spedizione di verificare, in rapporto a ciascuna delle fattispecie previste dall'art. 12 del Regolamento, se si renda necessario sollevare obiezioni alla spedizione transfrontaliera degli *oli usati*.

In primo luogo, va osservato che l'art. 12, c. 1, lett. a) del Regolamento, consente all'autorità competente di sollevare obiezioni se la spedizione o il recupero previsti non siano conformi alla "*direttiva 2006/12/CE e, in particolare, agli articoli 3, 4, 7 e 10 della stessa*". Il richiamo all'art. 3 della direttiva 2006/12/CE, in seguito all'entrata in vigore della direttiva 2008/98/CE sui rifiuti, è da intendersi come un richiamo all'art. 4 di quest'ultima, il quale, trasposto nell'ordinamento italiano mediante l'art. 179 TUA, stabilisce la cd. *gerarchia dei rifiuti* che rappresenta uno dei principi basilari della legislazione e della politica europea ed italiana in materia di rifiuti.

Nella volontà del legislatore europeo e nazionale, la *gerarchia dei rifiuti* mira a conseguire la *minimizzazione* degli effetti ambientali negativi derivanti dai rifiuti, nonché l'utilizzo efficiente delle risorse. Il rispetto della *gerarchia dei rifiuti* impone ai destinatari della norma di adottare misure volte a incoraggiare le opzioni che offrono - in termini di ciclo di vita ed in relazione agli impatti

complessivi della produzione e della gestione di tali rifiuti - il cd. *miglior risultato ambientale complessivo* (cfr. anche art. 179, c. 2, secondo periodo, TUA).

Di conseguenza, la *gerarchia dei rifiuti* costituisce parametro vincolante anche per le autorità competenti ai sensi del Regolamento. In tal senso, la spedizione transfrontaliera di *oli usati* ai fini del loro recupero energetico, tende a porsi in contraddizione con la *gerarchia dei rifiuti* che, al contrario, assegna alla rigenerazione la priorità rispetto al recupero energetico.

E persino nel caso della spedizione transfrontaliera di *oli usati* ai fini della loro *rigenerazione*, occorre in ogni caso verificare se detta spedizione abbia luogo nel rispetto della *gerarchia dei rifiuti*. L'obbligo di gestire gli oli usati nel rispetto della *gerarchia dei rifiuti*, e pertanto di gestirli in modo da conseguire il *miglior risultato ambientale complessivo*, impone, infatti, di verificare tutti gli impatti collegati alla gestione di tale tipologia di rifiuto pericoloso. Ciò perché, evidentemente, nel caso specifico delle spedizioni transfrontaliere di rifiuti pericolosi quali gli *oli usati*, gli impatti e i rischi ambientali rilevanti sono anche quelli che derivano dal trasporto (fase integrante della *gestione* ai sensi dell'art. 183, c. 1, lett. n, TUA) e dalla movimentazione che le autorità italiane di spedizione sono chiamate a verificare in forza dell'art. 12, c. 1, lett. a) del Regolamento.

La rilevanza degli impatti ambientali derivanti dalla movimentazione discende, in generale, dagli artt. 1, 4 e 13 della direttiva 2008/98/CE che, con specifico riferimento allo smaltimento di rifiuti e al recupero di rifiuti urbani non differenziati provenienti dalla raccolta domestica, ha trovato una *ulteriore e più dettagliata* concretizzazione nel *principio della prossimità* previsto dall'art. 16 della citata direttiva.

Per quanto riguarda i rifiuti, d'altra parte, la rilevanza degli impatti ambientali derivanti dal trasporto e dalla movimentazione è per vero affermata dallo stesso Regolamento che, all'ottavo considerando, sottolinea che "*le prescrizioni di cui all'articolo 4, paragrafo 2, lettera d), della convenzione di Basilea, in base alle quali le spedizioni di rifiuti pericolosi devono essere ridotte al livello minimo compatibile con una gestione efficiente ed ecologicamente corretta di tali rifiuti*" (cd. principio di *minima movimentazione* dei rifiuti). Il citato articolo della Convenzione prevede l'obbligo di ciascuna parte firmataria della Convenzione di "*vegliare affinché i movimenti oltre frontiera di rifiuti pericolosi e di altri rifiuti siano ridotti al minimo compatibile con una gestione efficace ed ecologicamente razionale di tali rifiuti e che vengano effettuati in modo da proteggere la salute umana e l'ambiente dagli effetti nocivi che potrebbero risultarne*". La *minima movimentazione dei rifiuti* - obiettivo anche desumibile dai citati artt. 1, 4 e 13 della direttiva 2008/98/CE, richiamati dalla lettera a) dell'art. 12 del Regolamento (CE) n. 1013/2006 e s.m.i., nonché dalla menzionata Convenzione di Basilea, a sua volta richiamata dallo stesso Regolamento - costituisce, del resto, una concretizzazione dei principi generali di precauzione e prevenzione e dal principio di

correzione, anzitutto alla fonte, dei danni causati all'ambiente (art. 191 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea).

I principi e le norme comunitarie suddetti trovano corrispondenza, nell'ordinamento italiano, negli artt. 177, c. 4, 178 e 179 TUA.

Le esigenze preventive e precauzionali di minimizzazione della movimentazione dei rifiuti, finalizzate alla maggior salvaguardia dell'ambiente e della salute, sono particolarmente accentuate nel caso di rifiuti pericolosi quali sono, come detto, gli *oli usati*.

Nel caso della spedizione di *oli usati* occorrerà dunque verificare se la movimentazione verso gli impianti di *rigenerazione*, collocati a distanza maggiore rispetto ad altri impianti di *rigenerazione* disponibili, sia rispettosa della *gerarchia dei rifiuti* che richiede di applicare la soluzione che, in termini di ciclo di vita ed in relazione agli impatti complessivi della produzione e della gestione di tali rifiuti, consenta di ottenere il *miglior risultato ambientale complessivo*. Conseguentemente, ad esempio, a parità di qualità dei processi applicati dagli impianti di *rigenerazione* (rispetto delle rispettive *migliori tecniche disponibili*), il *miglior risultato ambientale* sarà verosimilmente costituito dalla rigenerazione nell'impianto che, senza avere riguardo a confini nazionali, consenta di ridurre al minimo i rischi per l'ambiente e la salute umana – e quindi anche di ridurre al minimo gli impatti ambientali derivanti dal trasporto e dalla movimentazione degli *oli usati* in questione.

Da questo punto di vista, appare anzi non irragionevole ritenere che nel caso in cui sia presentata la notifica di una spedizione di *oli usati* verso un impianto di *rigenerazione* che comporti lunghe percorrenze, vi possano essere circostanze che – tenendo conto degli effetti e dei rischi per l'ambiente e la salute umana derivanti (di per sé) dal trasporto – possano far sì che la *rigenerazione* possa addirittura non costituire più la *migliore opzione ambientale* rispetto ad altre forme di gestione degli *oli usati* (ad es., il *recupero di energia*).

A questa stregua, tutte le volte che dovessero emergere elementi evidenziando una violazione della *gerarchia dei rifiuti*, ossia dell'obbligo di scegliere la soluzione gestionale che - in relazione agli impatti complessivi della produzione e della gestione di tali rifiuti - consenta di raggiungere il *miglior risultato ambientale complessivo*, l'autorità italiana di spedizione è tenuta, in base alla lettera a) dell'art. 12, c. 1, a sollevare obiezioni alla spedizione degli *oli usati* (ivi incluso il caso del trasporto di *oli usati* per lunghe distanze, considerato il tenore dell'art. 13 della direttiva 2008/98/CE, ossia dell'art. 177, c. 4, TUA).

Da altro punto di vista, va evidenziato che l'art. 7 della direttiva 2006/12/CE (ora art. 28 direttiva 2008/98/CE), in coerenza con quanto previsto dalla lettera a) dell'art. 12, c. 1, del Regolamento, investe l'autorità italiana di spedizione della responsabilità di sollevare obiezioni ove la spedizione o il recupero degli *oli usati*, *coeteris paribus*, risultino non siano conformi ai *piani di gestione*. Deve

dunque ritenersi che detti piani concorrano – attraverso i criteri e i vincoli dai medesimi individuati - al conseguimento degli obiettivi, sopra evidenziati, di *minima movimentazione* in conformità alla *gerarchia dei rifiuti* e alla *migliore opzione ambientale complessiva*. Naturalmente, per quanto qui interessa, rilevano i contenuti concreti dei *piani di gestione*.

Ne deriva, in ogni caso, che le autorità italiane di spedizione sono tenute a valutare le spedizioni transfrontaliere degli *oli usati*, ai fini dell'applicazione del Regolamento e delle disposizioni del TUA che vi fanno riferimento, anche alla luce delle indicazioni contenute nei *piani di gestione* dei rifiuti adottati a livello regionale (conferma di ciò si trae, per vero, anche dall'art. 12, c. 1, lett. k) del predetto Regolamento). La possibilità di regolamentare, attraverso i *piani di gestione*, le spedizioni transfrontaliere di rifiuti, trova per vero conferma non solo nel Regolamento, ma anche nell'art. 16, c. 2, ultimo periodo della direttiva 2008/98/CE sui rifiuti che prevede la possibilità per gli Stati membri di limitare, per motivi ambientali come stabilito nel Regolamento, le spedizioni di rifiuti (senza distinzione tra rifiuti urbani o speciali) in uscita dal proprio territorio.

3. Si rappresenta, inoltre, che dalla normativa di settore emergono ulteriori parametri di legittimità da considerare nella valutazione delle spedizioni transfrontaliere di *oli usati*.

La lettera b) dell'articolo 12, c. 1, del Regolamento prevede, infatti, che le autorità competenti possano sollevare obiezioni al trasporto transfrontaliero di rifiuti (anche) allorché *"la spedizione o il recupero previsto non è conforme alla legislazione nazionale relativa alla protezione dell'ambiente, all'ordine pubblico, alla sicurezza pubblica o alla tutela della salute pubblica per quanto riguarda le azioni nel paese che solleva obiezioni"*.

Si tratta di un evidente rinvio alla normativa nazionale di riferimento, nell'ambito della quale spicca l'articolo 177, c. 4, TUA (il quale richiede, tra l'altro, di gestire i rifiuti *"senza determinare rischi per l'acqua, l'aria, il suolo, nonché per la fauna e la flora e senza causare inconvenienti da rumori o odori"*, specie nella gestione di rifiuti pericolosi) nonché l'articolo 179, c. 2, TUA (il quale, come noto, stabilisce che *"devono essere adottate le misure volte a incoraggiare le opzioni che garantiscono [...] il miglior risultato complessivo, tenendo conto degli impatti sanitari, sociali ed economici, ivi compresa la fattibilità tecnica e la praticabilità economica"*).

Ne consegue che in caso di spedizioni di *oli usati* destinati alla *rigenerazione*, l'autorità italiana di spedizione dovrà verificare se, anche in rapporto alle norme sopra citate, si renda necessario sollevare obiezioni alla spedizione transfrontaliera degli *oli usati* ai sensi dell'art. 12, c. 1, lett. b) del Regolamento.

Ancora, andrà tenuto conto del disposto dell'art. 12, c. 1, lett. i) del Regolamento, ai sensi del quale il mancato rispetto delle *migliori tecniche disponibili* in materia di gestione degli *oli usati* da

parte dell'impianto, che riceve tali rifiuti, costituisce un motivo di per sé sufficiente per opporsi alla spedizione transfrontaliera ai sensi del citato art. 12, c. 1, lett. i).

Infine, per quanto concerne l'art. 12, c. 1, lett. j) del Regolamento, tale disposizione richiede all'autorità competente di verificare che i rifiuti in questione saranno trattati nell'osservanza delle norme giuridicamente vincolanti di protezione dell'ambiente applicabili alle operazioni di recupero. La norma richiede, *in primis*, di verificare le modalità concrete di *trattamento* (art. 183, c. 1, lett. s) TUA) a cui il rifiuto sarà sottoposto nello Stato di destinazione. Dal momento che le modalità concrete di *trattamento* dipendono anche dalla legislazione nazionale alla quale saranno soggetti gli *oli usati* nello Stato di destinazione, nell'ambito dell'esame ai sensi dell'art. 12, c. 1, lett. j) del Regolamento può anche assumere rilevanza la questione se la legislazione nazionale dello Stato di destinazione sia conforme agli obblighi giuridicamente vincolanti di gestione dei rifiuti nel rispetto della cd. *gerarchia dei rifiuti* imposta dalla normativa comunitaria (art. 4 della direttiva 2008/98/CE). Considerato che il citato art. 4 (nell'ordinamento italiano, l'art. 179 TUA) assegna alla *rigenerazione*, ossia al *riciclo* degli *oli usati*, la priorità rispetto ad altre forme di *trattamento*, la lettera j) in esame assumerà particolare rilevanza qualora la legislazione dello Stato di destinazione non imponga – in violazione dei dettami stabiliti dalla normativa comunitaria – di avviare gli *oli usati* prioritariamente alla *rigenerazione*, com'è invece prescritto dalla *gerarchia dei rifiuti* di cui all'art. 4 della direttiva 2008/98/CE. Tale analisi appare necessaria in quanto la legislazione dello Stato di destinazione, alla quale saranno soggetti gli *oli usati* una volta giunti nello Stato di destinazione, può impattare in modo significativo sulle modalità concrete di *trattamento* a cui il rifiuto sarà poi *effettivamente* sottoposto nello Stato di destinazione. Del resto l'assenza, nella legislazione nazionale di recepimento della legislazione comunitaria, di norme "*almeno rigorose quanto quelle previste dal diritto comunitario*", costituisce, anche ai sensi dell'art. 12, c. 1, lett. c) del Regolamento, un elemento di valutazione di rilievo nell'ambito del meccanismo di controllo istituito dal Regolamento.

In conclusione, alla luce di quanto sopra rappresentato, in modo meramente esemplificativo, con riferimento ad alcune singole fattispecie previste dall'art. 12 del Regolamento, le autorità italiane di spedizione devono verificare, in ciascun caso di spedizione transfrontaliera di *oli usati*, l'insussistenza di quegli elementi ostativi che, in base agli artt. 11 e 12 del citato Regolamento, ove in concreto accertati come ricorrenti impongono la formulazione delle pertinenti obiezioni.

IL MINISTRO

