

L'esperto risponde

Oli usati e limiti alle spedizioni transfrontaliere: brevi riflessioni sulla circolare del ministero dell'Ambiente

*Pubblichiamo una nuova puntata della rubrica "L'esperto risponde". È possibile inviare domande su questioni di fiscalità, ambiente, fonti rinnovabili, accise, nuove normative e disposizioni amministrative all'indirizzo e-mail staffetta@staffettaonline.it. Rispondono gli avvocati **Bonaventura Sorrentino** ed **Emanuela Pasca**.*

La presente nota deriva da uno specifico quesito sottoposto da un operatore del settore, con il quale ci viene chiesto di verificare l'impugnabilità della circolare del 26 marzo 2013, protocollo n. 0023876, del ministero dell'Ambiente, riportata sulla *Staffetta* del 9 aprile, avente ad 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".

Va innanzitutto premesso che le circolari, tranne alcuni specifici casi, hanno una valenza meramente interna, ossia sono vincolanti per coloro che operano nell'ambito della Pubblica Amministrazione cui sono indirizzate, e pertanto sono inidonee a produrre autonomamente effetti all'esterno.

Tale natura induce generalmente ad escludere una loro autonomia impugnabilità in assenza di un provvedimento attuativo che sia direttamente lesivo di un diritto o di un interesse del singolo cittadino; possono dunque essere impuginate congiuntamente ad ogni singolo atto attuativo della stessa.

Ciò detto, la questione delle spedizioni transfrontaliere di oli usati coinvolge problematiche sugli aspetti interpretativi della normativa nazionale e comunitaria di riferimento, rese ancor più complesse appunto dalla suddetta circolare che può tradursi in un implicito veto – di cui viene chiesto di verificare quanto legittimo al fine di una impugnativa – per tali tipi di trasferimenti.

Sinteticamente la questione riguarda la posizione di estrema cautela, suggerita dal Ministero agli organi competenti ad autorizzare spedizioni transfrontaliere di oli usati, che rischia di determinare una indiscriminata negazione della possibilità di far circolare liberamente tale tipologia di merci, sia con riferimento agli oli usati destinati allo smaltimento che per quelli destinati alla rigenerazione.

Riportiamo di seguito succintamente le considerazioni che hanno indotto il Ministero ad addivenire a tale conclusione, per poi accennare quali possano essere spunti di riflessione che, alla luce del diritto comunitario e del diritto interno, potrebbero evidenziare aspetti di illegittimità di una posizione estremamente rigida sulle autorizzazioni di spedizioni di oli da rigenerare, palesando spazi di impugnabilità.

Sostanzialmente dalle Regioni veniva richiesto al Ministero di fornire un indirizzo chiaro ed univoco in relazione alle spedizioni transfrontaliere di oli usati ai sensi del regolamento CE n. 1013/2006.

Preliminarmente è necessario soffermarsi sui principi ispi-

ratori della normativa comunitaria, recepiti nel diritto interno, in materia di gestione dei rifiuti, richiamati dalla stessa circolare; in particolare ai principi della vicinanza, della priorità al recupero e dell'autosufficienza a livello comunitario e nazionale, nell'ottica della prevalente finalità di tutela dell'ambiente.

Tali principi tuttavia hanno una diversa gradualità di applicazione a seconda che si tratti di rifiuti destinati allo smaltimento oppure – come nel caso di specie – al recupero (e dunque alla rigenerazione), essendo più stringenti nel primo caso e meno nel secondo, specificamente nel caso di rifiuti, quali gli oli usati, che per il loro recupero necessitano di particolari lavorazioni.

Dalla lettura della circolare si evidenzia che il Ministero non ha sufficientemente tenuto distinte le ipotesi di spedizioni di rifiuti destinati allo smaltimento da quelle di rifiuti destinati al recupero, inducendo così un atteggiamento di rigidità in entrambi i casi, laddove invece la normativa comunitaria, così come negli anni interpretata dalla Corte di Giustizia, applica i principi sopra richiamati in maniera più o meno restrittiva a seconda se i rifiuti siano destinati allo smaltimento o al recupero.

Ne deriva dunque che nel caso in cui la concreta applicazione delle indicazioni fornite con la circolare in questione dovesse tradursi in un sistematico divieto di spedizione, anche per gli oli usati destinati alla rigenerazione, potrebbe comportare rilevanti dubbi di legittimità di tali dinieghi, ponendosi in contrasto con le disposizioni comunitarie vigenti in materia ed i relativi regolamenti.

Sostanzialmente una considerazione di principio ci fa ritenere che potrebbero sussistere spunti di impugnabilità dei provvedimenti derivati dalle indicazioni ministeriali; spunti che potrebbero collegarsi sia ai principi succintamente riportati in precedenza che a quelli di tutela della libera circolazione delle merci sul territorio comunitario.

Chiaramente principi che andrebbero esplicitati in maniera più articolata ed esaustiva nell'ipotesi di un'eventuale impugnativa.

Resta inteso che le nostre conclusioni non possono avere valenza assoluta, ma richiedono un esame più dettagliato del caso specifico ed in particolare con riferimento ai requisiti ed allo status del soggetto che richiede l'esportazione, così come delle caratteristiche e delle peculiarità dello stabilimento che va a rigenerare, così come si ritiene fondamentale esaminare nello specifico i distinti piani di gestione rifiuti.

stata proposta l'adozione nella Conferenza "The Future of refining" organizzata nel novembre scorso dal Commissario UE all'Energia Günther Oettinger (*v. Staffetta 27/11/12*). E' quanto emerge dalle conclusioni della prima riunione del Forum permanente sulla raffinazione che si è tenuta il 12 aprile a Bruxelles (*v. Staffetta 11/4*). Una riunione che ha visto la partecipazione dei rappresentanti ministeriali degli Stati membri (per l'Italia l'ing. Gilberto Dialuce, direttore generale Energia del Mise), delle direzioni generali della Commissione europea (oltre alla direzione Energia che presiede il Forum, le DG Impresa, Ambiente e Clima), e dei rappresentanti di Europa, delle principali associazioni petrolifere e di diverse compagnie.

Le aspettative di un chiaro impegno dell'Unione europea per l'adozione di azioni e misure concrete capaci di assicurare un recupero della competitività internazionale del settore della raffinazione europea, di cui in novembre era stata riconosciuta la strategicità, sono andate infatti in gran parte deluse. La Commissione europea non è sembrata orientata ad intervenire rapidamente sulla normativa maggiormente impattante sulla raffinazione. In particolare, mentre la DG Energia e la DG Impresa hanno mostrato maggiore disponibilità la DG Clima e la DG Ambiente hanno chiuso ogni possibilità di utilizzare il "fitness check" per orientare le decisioni sulla legislazione di imminente approvazione. Poiché è proprio la legislazione in itinere presso la DG Clima e la DG