

**RIVISTA GIURIDICA DELL'AMBIENTE**

Anno XXVII Fasc. 2 - 2012

Nicolas De Sadeleer

---

**ROTTAMI METALLICI DESTINATI  
ALLA PRODUZIONE DI METALLI:  
L'OBIETTIVO DEL REGOLAMENTO  
(EU) N. 333/2011**

---

Estratto



Milano • Giuffrè Editore

## Rottami metallici destinati alla produzione di metalli: l'obiettivo del regolamento (UE) n. 333/2011

**NICOLAS DE SADELEER** (\*)

1. Introduzione. — 2. La nozione di rifiuto: i residui aventi un valore economico non sono esclusi. — 3. I nuovi accordi relativi alla de-classificazione dei rifiuti. — 4. Regolamento del Consiglio (UE) n. 333/2011 sui rottami metallici. — 5. Conclusione.

### 1. *Introduzione* (\*\*)

Anche se la tutela dell'ambiente non è un problema recente, negli ultimi anni l'aspetto relativo alla necessità di trovare soluzioni adeguate all'esaurimento delle risorse naturali è diventato più urgente. Infatti il continuo aumento dei consumi di beni e servizi all'interno dell'Unione esercita una pressione crescente sulle risorse naturali sfruttate all'esterno di essa, che scarseggiano sempre di più (1).

In particolare, il riciclaggio di rottami di ferro, acciaio e alluminio comporta non solo problemi di tipo ambientale, ma crea anche una dipendenza crescente dell'Unione da tutta una serie di importanti materie prime. Questo articolo fa il punto sul regolamento (UE) n. 333/2011 del 31 marzo 2011 che stabilisce i criteri necessari a determinare quando alcuni tipi di rottami metallici cessano di essere rifiuti, con l'obiettivo di rendere più agevoli le operazioni di recupero in acciaierie, fonderie e raffinerie di alluminio (2).

L'argomento trattato è strutturato nel modo seguente: la sezione 2 evidenzia che i rifiuti sottoposti a operazioni di recupero sono ancora disci-

---

(\*) Professor of UE Law, Saint-Louis University, Brussels Jean Monnet Chair.

(\*\*) Traduzione dall'inglese a cura di Alice Winkler.

(1) European Environment Agency, *The European Environment 2012. State and Outlook* (Copenhagen: EEA, 2010), 69.

(2) G.U. [2011] L94/2.

plinati dalle norme sui rifiuti. La sezione 3 descrive le nuove disposizioni stabilite dalla direttiva Quadro del 2008 sui rifiuti in base alla quale determinate categorie di rifiuti cessano di essere classificate come tali, mentre la sezione 4 esamina la prima attuazione di queste disposizioni per quanto riguarda i rottami metallici che si intende destinare alla produzione di metallo. Inoltre, la sezione 4 affronta anche la questione se i rottami che non sono più classificati come rifiuti possano sfuggire alle norme che regolano il loro movimento transfrontaliero.

2. *La nozione di rifiuto: i residui aventi un valore economico non sono esclusi.*

Inutile dire che il concetto di rifiuto è relativo. Un oggetto che può sembrare « inutilizzabile » in un dato momento, luogo e per una certa persona, non è necessariamente tale in altro luogo, tempo o per altra persona. Ad esempio una vecchia giacca non piace più al suo proprietario, che decide di disfarsene. Ma se la stessa giacca fosse indossata volentieri da altra persona, non sarebbe un prodotto di scarto. D'altra parte, se nessuno volesse indossarla, allora il suo proprietario sarebbe costretto a sbarazzarsene, considerandola un rifiuto. Con analogo ragionamento, una sostanza, in diversi momenti del suo ciclo di vita, può essere considerata come prodotto, sottoprodotto, rifiuto o materia prima secondaria, a seconda dell'uso che se ne fa e a seconda del diritto applicabile. Allo stesso modo, per una data industria, un residuo può, nello spazio di un anno o anche di alcuni mesi, cessare di essere classificato come rifiuto, a causa del progresso tecnologico, oppure per ragioni economiche, quando l'aumento del prezzo delle materie prime rende le materie prime secondarie commercialmente più competitive.

Dato che il concetto di rifiuti può variare a seconda del luogo, tempo, circostanze e persone coinvolte, potrebbe a prima vista sembrare che esso sfugga ad una regolamentazione uniforme.

Riaffermando il contenuto dell'art. 1(a) della direttiva 2006/12/CE, l'art. 3(1) della nuova direttiva Quadro 2008/98/CE definisce i rifiuti come « qualsiasi sostanza o oggetto di cui il detentore si disfi o abbia intenzione o l'obbligo di disfarsi ». Questa definizione è il fondamento di ogni normativa applicabile ai rifiuti, comprese le norme sulla spedizione transfrontaliera. In effetti, la definizione determina l'ambito di applicazione della direttiva e delle direttive « figlie ». Infatti, una sostanza o oggetto che viene eliminata/o ma che, per via di circostanze particolari, non rientra in questa definizione, non sarà sottoposta/o ai requisiti amministrativi che regolano la raccolta, la selezione, il mantenimento, il trasporto, la spedizione internazionale e i metodi di trattamento applicabili ai rifiuti.

Bisognerebbe porre attenzione al fatto che il termine « disfarsi » è centrale alla definizione, anche se non è ben definito. Rispetto alla precedente definizione della direttiva 2006/12/CE, la Corte di Giustizia ha cercato per un

certo numero di anni di stabilire criteri chiari e concreti (3). In particolare la Corte di Giustizia ha sottolineato che l'applicazione del concetto chiave di « disfarsi » implica che sono state tenute in conto (4) tutte le « circostanze » che segnalano se il detentore ha davvero l'intenzione, o l'obbligo, di disfarsi dei rifiuti, secondo determinati criteri. In aggiunta, nel sottolineare questi fattori, è necessario ricordare l'obiettivo della direttiva Quadro sui rifiuti, assicurando che la sua efficacia non sia compromessa. In particolare, il termine « rifiuti » deve essere interpretato in vista degli obiettivi della direttiva (5) che fa riferimento all'art. 192(2) TFUE, garantendo un « elevato livello di tutela dell'ambiente » (6) in corrispondenza con l'obbligo stabilito all'Art. 13 della direttiva Quadro 2008/98/CE (7). Di conseguenza il verbo « disfarsi » non può essere interpretato in modo restrittivo (8).

Detto ciò, la confusione sul significato del termine « disfarsi » nasce probabilmente dal fatto che i residui possono essere sia smaltiti che recuperati, dato che esistono due possibilità di gestire il trattamento dei rifiuti. Infatti, ogni rifiuto prodotto deve essere gestito: deve essere o smaltito o recuperato. In contrasto con le operazioni di smaltimento-discarica, incenerimento, deposito nel terreno, trattamento del suolo, ecc., i rifiuti soggetti ad operazioni di recupero possono avere un valore positivo. Infatti, anche se i rifiuti in generale hanno un valore economico negativo per chi li produce e intende disfarsene spendendo il meno possibile, essi possono rappresentare invece un valore positivo per chi li acquista, se sarà in grado di utilizzarli come prodotto o come materia prima. Significa allora che i rifiuti destinati ad

---

(3) La dimestichezza con questa giurisprudenza è di grande aiuto agli avvocati nazionali, perché qualsiasi chiarimento ad opera della Corte di Giustizia in una causa intentata contro uno Stato membro è « a priori » di interesse teorico per tutti gli altri Stati membri dell'UE.

(4) Casi congiunti C-418/97 & C-419/97 *Arco Chemie* ECR [2000] I-4475, par. 73, 88 & 97; C-9/00, *Palin Granit Oy* [2002] ECR I-3533, par. 24. Una panoramica completa sui criteri rilevanti non è possibile in uno spazio limitato.

(5) Casi congiunti C-206/88 & C-207/88, *Vessoso & Zanetti* [1990] ECR I-1461, par. 12; *ARCO Chemie* (citato sopra nota), par. 37; *Palin Granit Oy*, vedi sopra, par. 25.

(6) Ai sensi dell'art. 3(3)UE e art. 191(2)TFUE, la politica dell'UE dovrebbe essere diretta al raggiungimento di un alto livello di protezione dell'ambiente. Tuttavia, nulla viene detto sulle modalità secondo le quali l'Unione deve raggiungere tale elevato livello. Inoltre, destano perplessità i termini utilizzati quando si parla di alto livello di protezione ambientale. Per esempio, una determinata misura proposta dalla Commissione potrebbe sembrare draconiana agli occhi degli Stati nei quali le politiche ambientali sono meno restrittive e purtuttavia insufficiente per altri Stati. Deve forse adoperarsi l'Unione Europea per il raggiungimento della massima protezione dell'ambiente? Forse che dalle norme del Trattato deriva che il livello di protezione deve essere calcolato al massimo possibile grado? Oppure deve il legislatore accontentarsi di un livello intermedio? L'incertezza nel campo di applicazione di tale obbligo tuttavia non significa che le istituzioni dell'Unione possano godere della discrezione assoluta in tal senso. È ovvio che un livello inesistente o basso di protezione violerebbe gli obblighi imposti dal Trattato.

(7) Precedentemente art. 4 della direttiva 2006/12/CE. Vedi casi congiunti C-418/97 & C-419/97 *ARCO Chemie*, visto sopra, par. 40; C-9/00. *Palin Granit Oy*, visto sopra, par. 23.

(8) Casi congiunti C-418/97 & C-419/97 *ARCO Chemie*, par. 36-40; Caso C-1/03 *Van de Walle* [1997] ECR I-7613, par. 45.

essere recuperati possono sfuggire all'adempimento della direttiva? La risposta è piuttosto semplice: qualunque cosa il futuro abbia in serbo per i rifiuti non ha alcuna influenza sullo stato presente della loro classificazione come tali. Ciò significa che le normative nazionali non possono limitare la portata del concetto di rifiuti escludendo gli oggetti e le sostanze che possono essere riutilizzate commercialmente (9). Il valore dei rifiuti, negativo o positivo che sia, non ha alcuna influenza sulla loro classificazione come tali (10).

In *Zanetti*, la Corte ha risposto che la legislazione nazionale non può adottare una definizione della nozione di rifiuto che escluda oggetti e sostanze suscettibili di riutilizzazione economica (11). Di conseguenza, ogni intenzione del detentore dei rifiuti di trovare una possibilità commerciale non è pertinente in quanto la determinazione se una sostanza o un oggetto costituisca minaccia per la salute umana o per l'ambiente è fatta in base a criteri oggettivi piuttosto che soggettivi. Il fatto che i materiali scartati possano essere oggetto di transazioni o quotati in elenchi commerciali pubblici o privati è irrilevante (12). Questo argomento può meglio essere illustrato se prendiamo l'esempio di un gioielliere al quale rimangono dei residui di oro o di argento dalla lavorazione dei gioielli, e dato il loro valore, essi saranno recuperati e fusi. Egli non ha alcuna intenzione di utilizzarli per un'ulteriore lavorazione di gioielli. Se potesse, l'orefice eviterebbe di lavorare questi residui quanto più possibile. Nonostante la presenza di metalli preziosi, questi residui di produzione saranno classificati come rifiuti. Per questa ragione, sia le normative dell'OECD che dell'UE includono i metalli preziosi negli elenchi che descrivono i diversi tipi di rifiuti. Il Tribunale amministrativo di appello di Parigi ha appoggiato questa interpretazione sostenendo che i residui che contengono metalli preziosi sono da considerarsi come rifiuti (13). Al contrario, in caso in cui sia commercializzato a condizioni vantaggiose (14), l'olio pesante trasportato via mare sarà un prodotto e non un rifiuto.

In questo contesto diversi residui che possono essere economicamente riutilizzati sono stati classificati come rifiuti sia dal legislatore dell'Unione Europea che dalla Corte di Giustizia: apparecchiature elettriche ed elettroniche (15), automobili usate (16), scarti della lavorazione del marmo (17), trucioli di legno (18) e alcuni rottami ferrosi e non ferrosi per la lavorazione del

---

(9) Caso C-359/88 *Zanetti* [1990] ECR 1509.

(10) Caso 2/90 Commissione c. Belgio [1992] ECR I-1.

(11) Caso C-359/88 *Zanetti* [1990] ECR 1509. Come si vede, ciò significa che il controllo e i regimi di controllo e monitoraggio non possono essere organizzati diversamente a seconda della fine prevista per i rifiuti da eliminare.

(12) Caso C-304/94 *Euro Tombesi* [1997] ECR I-3561, par. 47-52.

(13) Cfr. CA Paris, 23 Settembre 1999, *Société Actimétal*, *Recueil* n° PA01156.

(14) Caso C-188/07 *Commune de Mesquer* [1997] ECR I-4501, par. 48.

(15) Direttiva 2002/96/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 gennaio 2003 sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (WEEE), G.U. [2003] L 37/24.

(16) Direttiva 2000/53/CE relative ai veicoli fuori uso, G.U. [2000] L 269/34.

(17) Caso C-304/94 *Euro Tombesi* [1997] ECR I-3561.

(18) Caso C-418/97 *ARCO Chemie* [2000], vedi sopra.

ferro, dell'acciaio e utilizzati in altre attività metallurgiche (19). Vale la pena di esaminare quest'ultimo caso in maggior dettaglio. Il Parlamento italiano ha emanato una legge in deroga alla normativa nazionale di attuazione della precedente direttiva Quadro sui rifiuti 75/442/CEE per il ferro e per i rottami non ferrosi destinati alla lavorazione del ferro, acciaio e prodotti metallurgici. Questa deroga ha avuto l'effetto di annullare la normativa comunitaria sulla tutela dell'ambiente in questo settore, in particolare per quanto riguarda la gestione, stoccaggio e trasporto. La Commissione europea ha considerato che questi rottami dovessero essere classificati non come materia prima secondaria, ma piuttosto come un semplice residuo di produzione e consumo che tale rimane fino alla conclusione del processo finale di recupero risultante dalla trasformazione in ferro, acciaio o prodotti metallurgici. Dopo l'avvio della procedura di infrazione, la Corte di Giustizia ha approvato la posizione della Commissione ritenendo che si trattasse di « produzione o consumo residuo non ricercato in quanto tale » (20).

Non si può che essere d'accordo con questa giurisprudenza della Corte di Giustizia. L'esclusione di questi rifiuti commercialmente riciclabili dalla nozione di rifiuto renderebbe in effetti praticamente impossibile ogni controllo in quanto i detentori potrebbero sottrarsi alla loro responsabilità di trattamento dei rifiuti o agli obblighi di gestione puntando al potenziale di riuso commerciale. Una maggiore tutela ambientale, che è l'obiettivo principale della direttiva Quadro (21), conduce inesorabilmente ad una interpretazione ampia della nozione di rifiuto. Non si tratta però di dedurre che i regimi nazionali di ispezione e controllo non possano essere gestiti secondo linee diverse in base alla destinazione dei rifiuti sia di recupero che di smaltimento.

Come discusso in precedenza, ogni volta che una sostanza è soggetta ad un'operazione di recupero o smaltimento, di cui agli allegati I e II della direttiva Quadro 2008/98/CE, o ad un'operazione analoga, esiste la presunzione che si tratti di rifiuti. In effetti, è solo al momento della conclusione del loro smaltimento o recupero che i rifiuti non saranno più classificati come tali. I controlli amministrativi continueranno fino al momento in cui i rifiuti sono stati definitivamente smaltiti o recuperati attraverso uno degli interventi previsti dagli allegati citati (22).

Il concetto di recupero è un concetto chiave secondo la normativa sui rifiuti. Esso è definito all'art. 3(15) della direttiva Quadro sui rifiuti come « qualsiasi operazione il cui principale risultato sia di permettere ai rifiuti di svolgere un ruolo utile sostituendo altri materiali che sarebbero stati altrimenti utilizzati per assolvere una particolare funzione... all'interno dell'impianto o nell'economia in generale ».

(19) Caso C-283/07 *Commissione c. Italia* [2008].

(20) Caso C-283/07 *Commissione c. Italia*, vedi sopra, par. 45. Vedi. C. VERDURE, « *Les débris ferreux et non ferreux destinés à des activités sidérurgiques et métallurgiques constituent-ils des déchets?* », *Environnement* 3 (2009).

(21) Art. 1 e punto 2 della direttiva Quadro sui rifiuti.

(22) Art. 3 (5) e (19). Questi allegati sono destinati a elencare non esaustivamente le operazioni di recupero o smaltimento come avvengono nella pratica. Non sono vincolanti.

Questo concetto comprende quindi i processi con cui le sostanze vengono restituite al loro stato originale o trasformate per essere utilizzabili, o ancora attraverso i quali sono estratti o prodotti alcuni elementi utili. Di conseguenza, il recupero è in grado di coprire una gamma estremamente ampia di operazioni che vanno dal riciclaggio al recupero di materiali diversi, e l'allegato II ne fornisce solo alcuni esempi (23). In *Tombesi*, l'avvocato generale M.F.G. Jacobs ha sottolineato che le operazioni di recupero forniscono un criterio essenziale per distinguere tra rifiuti e prodotti. A suo avviso, il recupero può essere concettualizzato come « un processo attraverso il quale le merci vengono riportate al loro stato precedente o trasformate in uno stato utilizzabile o per mezzo del quale vengono estratti o prodotti alcuni componenti utilizzabili » (24). Tuttavia, il concetto di recupero non è necessariamente sinonimo di attività che non comportino alcun pericolo per la tutela dell'ambiente. Di conseguenza, le acciaierie che riciclano il rottame sono considerate impianti che hanno un impatto sul clima (25).

Diverse operazioni enumerate nell'allegato II della direttiva Quadro sono elencate come operazioni di riciclaggio (R3, R4 e R5). Di conseguenza, il riciclaggio è un concetto più ristretto rispetto al recupero. In virtù dell'art. 3(17) della direttiva Quadro sui rifiuti, il riciclaggio viene definito come qualsiasi operazione di recupero attraverso cui i materiali di rifiuto sono ritrattati per ottenere « prodotti, materiali o sostanze », ma non recupero di energia (26). Detto ciò, secondo la gerarchia dei rifiuti di cui all'art. 4 della direttiva Quadro, il riciclaggio è da preferire ad altre operazioni di recupero, come ad esempio il recupero di energia (27).

Pertanto, perché un residuo non venga più classificato come rifiuto, è necessario che l'operazione di recupero o di riciclo sia completa. Inutile aggiungere che prima del recupero o riciclo, la maggior parte dei residui deve essere raccolta, selezionata, lavata e purificata. Poiché queste operazioni possono comportare fasi diverse, è quindi essenziale sapere quando e come un rifiuto o « assolve una particolare funzione » [operazione di recupero a

---

(23) L'art. 3(15) sottolinea che l'allegato II riporta un elenco non esaustivo di operazioni di recupero.

(24) Opinione A.G. Jacobs nel caso *Tombesi*, visto sopra, par. 52.

(25) Per quanto riguarda la revisione da parte dei giudici comunitari di decisioni adottate dalla Commissione europea in merito all'attuazione del sistema europeo di scambio di quote di emissioni contenute nella direttiva 2003/87, occorre tener conto del numero di casi presentati da imprese che operano acciaierie. Vedi Caso T-27/07 *US Steel Koice* [2007] ECR II-128; Caso T-13/07 *Cemex UK Cement* [2007] ECR II-146; Caso T-196/07 *Dyckerhoff Polska* [2008] ECR II-189; Caso T-197/07 *Grupa OSarow* [2008] ECR II-190; Caso T-199/07 *Cementownia Odra* [2008] ECR II-194; Caso T-203/07 *Cemex Polska* [2008] ECR II-194; Caso T-241/07 *Buzzi Unicem* [2008] ECR II-234; Caso C-6/08 *US Steel Košice* [2008] ECR I-96.

(26) Da notare che questa definizione è diversa da quella della direttiva sugli imballaggi e rifiuti da imballaggio, della direttiva sui veicoli fuori uso e della direttiva sulle apparecchiature elettriche e elettroniche. Tutte queste definizioni escludono il recupero di energia dal riciclo dei materiali. Ciò è coerente con la gerarchia dei rifiuti come stabilita ai sensi dell'articolo 4 della direttiva Quadro sui rifiuti in cui il riciclo è preferibile ad altre operazioni di recupero, come ad esempio il recupero di energia.

(27) Punto 1 della direttiva Quadro sui rifiuti.

norma dell'art. 3 (15)], o viene riprocessato in « prodotti, materiali o sostanze » [operazione di riciclaggio ai sensi dell'art. 3 (17)].

Finora, la Corte di Giustizia ha esercitato la massima cautela. È giurisprudenza consolidata che i rifiuti non possono sfuggire alla portata della normativa comunitaria e nazionale in base all'unica condizione che sono stati trattati, senza che siano state modificate in alcun modo le loro caratteristiche (28). La polverizzazione del legno impregnato di sostanze tossiche non è operazione di natura tale da avere « l'effetto di trasformare la sostanza in un prodotto analogo ad una materia prima, con le stesse caratteristiche del materiale grezzo e utilizzabile nelle stesse condizioni di protezione ambientale », perché non elimina la sua tossicità (29). Ciò si verifica solo quando « ha come conseguenza il fatto che la sostanza in questione ha acquisito le stesse proprietà e caratteristiche di una materia prima », ed è in grado di essere utilizzata nelle stesse condizioni di tutela ambientale » (30). Fintanto che il residuo non è stato completamente trasformato in una materia prima secondaria, esso deve essere considerato come rifiuto fino al momento in cui il recupero è completato. Applicando lo stesso ragionamento, l'Alta Corte inglese ha ritenuto che la semplice miscelazione di rifiuti diversi per produrre carburante non costituisca un'operazione di recupero. Di conseguenza, i residui misti continuano ad essere soggetti alle normative sui rifiuti fino all'incenerimento per produrre energia (31).

Se non venisse adottata questa posizione, i rifiuti non sarebbero più classificati come tali solamente sulla base del fatto che hanno subito una certa trasformazione in modo da poter essere recuperati come sostanza. Ovviamente ciò comporterebbe rischi di frode.

### 3. *I nuovi accordi relativi alla de-classificazione dei rifiuti.*

In aggiunta alle norme da rispettare e alle tasse da pagare, gli operatori economici ritengono che la definizione di rifiuto relativamente ampia contenuta nelle norme comunitarie non comprenda in realtà tutte le particolari caratteristiche delle loro attività. A loro avviso, se i rifiuti sono stati proficuamente utilizzati come sostituzione di materie prime, i residui di produzione non sono quindi stati oggetto di un'azione di disfarsi. Si ritiene inoltre preferibile limitare l'ambito della normativa sui rifiuti alle sole sostanze destinate allo smaltimento e alle sostanze che devono essere oggetto di trattamento chimico-fisico precedente al recupero. Il fatto che una sostanza non sia più legalmente considerata come rifiuto offre vantaggi innegabili per il suo detentore, dall'illimitata libertà di movimento all'assenza di tasse ambientali, alla riduzione dei costi amministrativi. Con l'adozione della

---

(28) Casi i congiunti C-304/94, C-330/94, C-342/94 & C-224/95 *Tombesi*, visto sopra, parr. 53 e 54.

(29) Casi *ARCO Chemie*, par. 96.

(30) Casi *ARCO Chemie*, sopra, parr. 94 e 96; *Palin Granit Oy*, cfr. sopra, par. 46.

(31) *Castle Cement v The Environment Agency*, 22 marzo 2001.

nuova direttiva Quadro nel 2008, il legislatore UE ha cercato di affinare l'ambito di applicazione della direttiva quanto meglio possibile (32).

Di conseguenza, sempre che siano rispettate determinate condizioni, l'art. 6 della direttiva Quadro 2008 sui rifiuti stabilisce criteri volti a determinare il più precisamente possibile il momento in cui taluni rifiuti cessano di essere classificati come tali. Perché, se cessa di essere un rifiuto, la sostanza diventa un prodotto. I criteri specifici adottati a livello nazionale o dell'Unione devono quindi specificare la portata di queste condizioni per alcune categorie di rifiuti quali gli aggregati, i rifiuti di carta e di vetro, i metalli, i pneumatici e i rifiuti tessili. Lo stato di rifiuto di un oggetto o di una sostanza che rientri in questo regime è quindi solo temporaneo.

Devono essere rispettate le seguenti condizioni:

In primo luogo, in virtù dell'art. 6 (1), la de-classificazione come rifiuto dipende da un'operazione di recupero, che può comprendere, come visto sopra, un'operazione di riciclo.

Di conseguenza, la direttiva richiede che siano rispettate tutte e quattro le seguenti condizioni:

(i) la sostanza o l'oggetto sia utilizzato/a comunemente per scopi specifici;

(ii) esiste il mercato o la domanda per tale sostanza od oggetto;

(iii) la sostanza o l'oggetto soddisfa i requisiti tecnici per gli scopi specifici e rispetta la normativa e gli standard esistenti applicabili ai prodotti;

(iv) l'utilizzo della sostanza o dell'oggetto non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute umana.

Inoltre, l'art. 6 sottolinea che i criteri possono comprendere valori limite per gli inquinanti, « ove necessario, e dovranno tener conto di eventuali possibili effetti negativi sull'ambiente della sostanza o dell'oggetto ».

Tali requisiti, che sono molto generali, non sono nemmeno, in quanto tali, vincolanti. Ciononostante, devono essere resi concreti attraverso regolamenti di attuazione adottati secondo la « procedura di regolamentazione con controllo », come previsto dall'art. 39 della direttiva quadro. La « procedura del comitato » è sancita dalla decisione 1999/468/CE « Comitologia » (33). Particolare attenzione dovrebbe essere rivolta al fatto che l'adozione del regolamento 182/2011 del 16 febbraio 2011 (34) non ha avuto l'effetto di distanziarsi da questa procedura particolare. Anche se questo regolamento ha introdotto notevoli modifiche ai meccanismi di comitologia esistenti, ciononostante gli effetti della procedura di regolamentazione con controllo

(32) A.-S. RENSON e C. VERDURE, *Déchets et sous-produits à l'aune de la directive 2008/98/CE*, 4 *RMUE* (2009) 747.

(33) Art. 5 *bis* della decisione 1999/468/EC del Consiglio del 28 giugno 1999 recante modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione, G.U. [1999] L184/4; modificato dalla decisione 2006/512/CE, G.U. [2006] L 255/4. Cfr. punto 7 del regolamento 333/2011.

(34) Regolamento (EU) n. 182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2011 che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione, G.U. [2011] L 55/13.

« sono mantenuti ai fini degli atti di base esistenti che vi fanno riferimento » (35), il che è precisamente il caso della direttiva 2008/98/CE.

Come confermato dall'art. 4 (2) (d) del TFUE, la competenza per la politica ambientale è condivisa. Questo significa che fintanto che non interviene l'Unione, gli Stati membri conservano la loro competenza riguardante il rispetto degli obblighi derivanti dal Trattato. (36) Durante questo periodo, l'art. 6 (4) della direttiva Quadro sui rifiuti prevede che, qualora i criteri non siano stati stabiliti a livello UE, gli Stati membri « possono decidere, caso per caso, se alcuni rifiuti hanno cessato di essere rifiuti, tenuto conto della giurisprudenza applicabile ». Se gli Stati membri adottano criteri specifici per talune categorie di rifiuti, essi devono comunicare alla Commissione tali decisioni in conformità alla direttiva 98/34/CE sulle norme tecniche. (37) Di conseguenza, la giurisprudenza commentata soprattutto nelle sezioni 2 e 3 è ancora rilevante.

#### 4. *Regolamento del Consiglio (UE) n. 333/2011 sui rottami metallici.*

Il regolamento del Consiglio (UE) n. 333/2011 del 31 marzo 2011 recante i criteri che determinano quando alcuni tipi di rottami metallici cessano di essere considerati rifiuti ai sensi della direttiva 2008/98/CE (38) del Parlamento europeo e del Consiglio è la prima normativa di attuazione dell'art. 6 della direttiva. Dal momento che il comitato nella procedura di regolamentazione con controllo non aveva emesso il suo parere in merito alle misure

---

(35) Art. 12(2) e punto 21 del regolamento (UE) 182/2011.

(36) Nella misura in cui l'UE non ha agito, gli Stati membri mantengono le loro competenze, a condizione che rispettino gli obblighi sanciti dal Trattato. Al contrario, se l'argomento è stato armonizzato nel diritto secondario, il diritto comunitario non consente agli Stati membri di attuare una politica ambientale propria. In tal caso, gli Stati membri devono semplicemente applicare il diritto derivato. Se non lo fanno, può essere avviata nei loro confronti una procedura d'infrazione dinanzi alla Corte di Giustizia per mancato adempimento agli obblighi comunitari. Tuttavia, anche se un argomento può essere oggetto di armonizzazione, gli Stati membri conservano ancora ampio margine. Ad esempio, la Corte di Giustizia ha ritenuto che, sebbene l'Unione europea avesse esercitato la sua competenza, adottando la direttiva 2005/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa all'inquinamento provocato dalle navi e all'introduzione di sanzioni per le violazioni, non abbia precluso ogni ulteriore azione da parte degli Stati membri. Tenuto conto del fatto che la direttiva 2005/35/CE stabilisce obblighi minimi, gli Stati membri hanno il potere di adottare misure più rigorose in conformità del diritto internazionale. Si veda il parere dell'Avvocato Generale Kokott nella causa C-308/06 *Intertanko* [2008] Racc. I-4057, par. 42.

(37) Direttiva 98/34/CE del Parlamento europeo e del Consiglio che prevede una procedura di informazione nel settore delle norme e regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione, G.U. [1998] L204/37; modificato dalla direttiva 98/48/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 luglio 1998 che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche, G.U. [1998] L217/18. Cfr. N. DE SADELEER, *Internal Market Preventive Controls of National Technical Standards and Their Impact on Environmental Measures*, JEEPL 8:3 (2011) 252-272.

(38) G.U. [2011] L 94/21.

proposte dalla Commissione, il Consiglio ha adottato il regolamento in questione sulla base della decisione del 1999 « Comitologia ». Il Parlamento europeo non ha contestato le misure proposte.

Il regolamento stabilisce i criteri che consentono di determinare il momento in cui alcuni tipi di rottami metallici — ferro, acciaio e alluminio — cessano di essere rifiuti ai sensi della direttiva 2008/98/CE nei casi in cui i rottami siano utilizzati per la produzione di metallo in acciaierie, fonderie e raffinerie di alluminio.

Quando esiste una forte domanda per il riutilizzo, in particolare nel settore della metallurgia, i rottami metallici sono indicati allo scopo. Mentre l'industria dei metalli genera una quota significativa di rifiuti industriali — i residui del trattamento delle scorie solide e liquide (*slag and dross*) —, essa rappresenta anche un fattore chiave nella catena di recupero. Ad esempio, un convertitore all'interno del processo integrato richiede un contributo tra il 10 e il 25% di rottami per trasformare la ghisa in acciaio. Le fornaci ad arco elettrico hanno un carico che può essere costituito da circa il 95% di rottami (39).

Rottami metallici possono provenire da varie fonti: sia dall'industria siderurgica che dalle industrie per la trasformazione e riciclaggio dei rifiuti di ferro derivanti dalla produzione di beni capitali e di consumo (lattine, automobili, elettrodomestici, ecc.). Dopo i rifiuti minerali e i rifiuti domestici, i rottami metallici costituiscono la terza fonte più importante di rifiuti in Francia (40). Inoltre, il recupero di residui metallici offre numerosi vantaggi. L'acciaio può essere riutilizzato indefinitamente senza per questo perdere le sue caratteristiche. La rifusione dell'acciaio richiede meno energia rispetto alla sua produzione da zero. Tuttavia, i volumi disponibili di rottami metallici non sono finora sufficienti a soddisfare la domanda.

Proprio come i produttori o e gli importatori devono garantire che i rottami metallici non abbiano proprietà pericolose e contengano un livello relativamente basso di componenti non-metallici, i rottami devono soddisfare i diversi requisiti tecnici che sono specificati negli allegati I e II del regolamento n. 333/2011. Di conseguenza, i detentori devono garantire che tali rottami non contengano tutta una serie di corpi estranei, quali emulsioni oleose, particelle radioattive, rifiuti pericolosi, ecc. Il punto 22 della direttiva 2008/98/CE precisa al riguardo che « un'operazione di recupero può consistere semplicemente nel controllare i rifiuti per verificare che rispettino i criteri di fine vita dei rifiuti ».

Per quanto riguarda il rispetto della quarta condizione prevista ai sensi dell'Art. 6 della direttiva Quadro, le relazioni del Centro comune di ricerca della Commissione europea hanno dimostrato che i criteri proposti dovreb-

---

(39) Service public de Wallonie, « La métallurgie », in *L'Etat de l'environnement wallon* (Namur, Ministère de la Région wallonne, 2011).

(40) Commissariat général au développement durable, « Chiffres et statistiques », 179 (2010) 2, disponibile su <http://www.developpement-durable.gouv.fr/>.

bero portare alla produzione di ferro, acciaio e rottami di alluminio privi di proprietà pericolose e sufficientemente esenti da composti non-metallici (41).

Ai sensi degli articoli 3 e 4 del regolamento, rottami di ferro, acciaio e alluminio cessano di essere rifiuti, quando, al momento del trasferimento dal produttore ad altro detentore, tutte le condizioni previste negli allegati sono soddisfatte. Si deve notare che prima che possano essere recuperati per la produzione di metallo, i rottami devono essere raccolti, stoccati, ordinati e purificati. Sorge quindi una domanda: quando e con riferimento a quale operazione il rottame rientra nell'ambito dell'art. 6 e di conseguenza in quali casi non si applica il regolamento che disciplina i rifiuti? Si noterà che un pre-trattamento è richiesto ai sensi del Titolo 3 dei due allegati al regolamento (separazione alla fonte o durante la raccolta dagli elementi non metallici, divisione, o eliminazione previa di sostanze tossiche). Qualsiasi trattamento necessario per preparare il rottame per il suo utilizzo finale in fonderia — taglio, cesoiatura, pulizia, disinquinamento, ecc. — deve quindi essere completato in modo che i rottami metallici cessino di essere rifiuti. Se questo non avviene, il pre-trattamento sarà pari a un'operazione di recupero dei rifiuti. Questa conclusione è in linea con la giurisprudenza commentata nella Sezione 4.

Inoltre, ai sensi degli artt. 5 e 6 del regolamento, i produttori o gli importatori devono applicare un « sistema di gestione qualità » e certificare che i rifiuti adempiano ai criteri accompagnando con un certificato di conformità ogni partita di rottami metallici. In effetti, i produttori o gli importatori devono controllare il rispetto di tali norme tecniche, attraverso i requisiti previsti negli allegati al regolamento. Questa procedura di autocontrollo deve essere verificata da un organismo accreditato ogni tre anni (42). Di conseguenza, il regime attuato dal regolamento (UE) n. 333/2011 è in linea con le altre normative ambientali, che si basano su tutta una serie di procedure di controllo.

Infine, resta da chiarire se i rottami di alluminio, ferro e acciaio che vengono de-classificati come rifiuti ai sensi del regolamento (UE) n. 333/2011 siano ancora soggetti al regolamento (CE) n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2006, relativo alle spedizioni di rifiuti (43).

Si noterà che, ai sensi della decisione OCSE C (2001) 107 finale, i rottami di alluminio, ferro e acciaio sono inclusi nella « lista verde » secondo il regolamento (CE) N. 1013/2006. Questa procedura si applica ai rifiuti non pericolosi destinati al recupero. Il regime giuridico che disciplina il loro invio internazionale è più favorevole rispetto al regime applicabile ai rifiuti inclusi nella « lista arancione » (allegato IV) in quanto le loro spedizioni transfrontaliere non sono soggette ad una procedura di notifica con le autorità competenti.

Tuttavia, questi rifiuti non possono essere trasportati senza autorizza-

---

(41) Punto 3 del regolamento (UE) n. 333/2011.

(42) Art. 6(5).

(43) G.U. [2006] L190/1.

zione se sono contaminati da altro materiale a un grado tale che comporti un aumento dei rischi ambientali (44). Tutte le spedizioni di rifiuti inclusi nella lista verde devono essere accompagnati da un documento di trasporto adeguato, come specificato nell'allegato VII del regolamento (CE) n. 1013/2006 relativo alle spedizioni di rifiuti. Inoltre, gli operatori economici devono essere in grado di produrre il contratto che disciplina la spedizione dall'esportatore all'impresa di smaltimento, se richiesto dall'Autorità competente.

È certo che né la direttiva Quadro sui rifiuti, né il regolamento (CE) n. 333/2011 sui rottami metallici regolano la questione riguardante il collegamento tra il nuovo regime e il diritto internazionale e comunitario applicabile alle spedizioni transfrontaliere di residui metallici. Si deve dedurre che il regolamento (CE) n. 1013/2006 non si applica più a spedizioni intracomunitarie di residui metallici de-classificati? Dato che la Convenzione di Basilea sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi e del loro smaltimento — accordo misto di cui l'UE è parte — non prevede tale regime favorevole, quest'ultimo continuerà ad applicarsi ai residui metallici importati nell'Unione Europea o esportati verso Paesi terzi.

##### 5. *Conclusioni.*

Il regime attuato dal regolamento (UE) n. 333/2011 che disciplina le dimostrazioni in base alle quali i rottami sono conformi ai requisiti per la loro de-classificazione da rifiuti va nella stessa direzione delle norme ambientali, che si basano su tutta una serie di procedure di controllo. Quando i residui rispettano tali criteri, non rientrano nella normativa sui rifiuti. Lo stato di rifiuto di un oggetto o sostanza che rientra in questo regime è quindi solo temporaneo. Cesserà di essere un rifiuto quando avrà subito il trattamento di recupero secondo criteri specifici stabiliti dal regolamento esecutivo. Il regime è originale per il fatto che cerca di stimolare il mercato del riciclo di residui metallici e quindi progressivamente sostituire materie prime con materie prime secondarie. Nel migliorare un flusso specifico di rifiuti, questo regime dovrebbe contribuire a uno degli obiettivi perseguiti dal legislatore comunitario, cioè l'efficienza delle risorse (45).

Infine, altri regolamenti sui flussi di diverse tipologie di rifiuti che sono di particolare importanza per i mercati europei di riciclaggio — rame, carta, vetro e compost — sono attualmente in fase di preparazione da parte della Commissione europea.

---

(44) Art. 18(1) regolamento (CE) n. 1013/2006.

(45) Art. 1 della direttiva Quadro sui rifiuti.