Diritto all'ambiente®
www.dirittoambiente.com
Testata giornalistica on line

CENSURATE DALLA CORTE DI GIUSTIZIA UE LE ESCLUSIONI DALLA NORMATIVA SUI RIFIUTI DELLE TERRE E ROCCE DA SCAVO E DEGLI SCARTI ALIMENTARI

In calce le sentenze della Corte di Giustizia UE del 18 dicembre 2007 (cause C-194/05 e C-195/05)

A cura della Dott.ssa Valentina Vattani

Ancora una volta è stato portato dinanzi alla Corte di giustizia Ue un caso riguardante la nozione di rifiuto ed ancora una volta l'Italia è stata condannata dalla Corte di giustizia Ue per contrasto con le direttive europee sui rifiuti.
Con le due sentenze del 18 dicembre 2007 (cause: C- 194/05 e C-195/05) il nostro Paese è stato sanzionato per aver, da una parte, escluso a priori e in generale le terre e le rocce da scavo destinate a certe operazioni di riutilizzo dall'ambito di applicazione della normativa nazionale sui rifiuti, e dall'altra previsto la medesima esclusione per gli scarti alimentari originati dall'industria agroalimentare destinati alla produzione di mangimi e per i residui derivanti dalle preparazioni nelle cucine di cibi destinati alle strutture di ricovero per animali di affezione.

Le due cause in oggetto sono direttamente connesse tra di loro; infatti in entrambi i casi si è trattato di stabilire in che misura ed in quali circostanze una sostanza che viene destinata a determinate operazioni di riutilizzo possa essere esclusa dalla definizione di rifiuti ai sensi della direttiva.
Perciò entrambe le cause vertono sulla distinzione che deve essere operata tra il concetto di recupero dei rifiuti ed il normale trattamento industriale di un prodotto, o – più precisamente – di un sottoprodotto, che non costituisce un rifiuto.

Le principali caratteristiche della nozione di rifiuti

Preliminarmente si ritiene opportuno riassumere le principali caratteristiche della nozione di rifiuto ai sensi della direttiva, come interpretata dalla giurisprudenza dell Corte di giustizia Ue.

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

In primo luogo, da una costante giurisprudenza emerge, in particolare, che il fatto che un materiale o un bene debba essere considerato un rifiuto ai sensi della direttiva dipende dalla circostanza che il detentore se ne disfi o abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsene. Tale elemento deve essere valutato alla luce del complesso delle circostanze. In proposito, la Corte ha fornito alcuni criteri ed orientamenti che permettono di dedurre il comportamento o la volontà del detentore di disfarsi di determinate sostanze. Così, il fatto che una sostanza usata sia un residuo di produzione – cioè, un prodotto che non è stato ricercato in via principale e in quanto tale dal produttore va considerato, di norma, una prova del fatto che il detentore si sia disfatto di tale sostanza o voglia disfarsene.

Tuttavia, un bene, un materiale o una materia prima derivante da un processo di fabbricazione o di estrazione, che non sia principalmente destinato a produrlo, può costituire non un residuo, bensì un sottoprodotto, che l'impresa intende sfruttare o commercializzare a condizioni per essa favorevoli, in un processo successivo, senza operare trasformazioni preliminari. Tenuto conto dell'obbligo di interpretare in maniera estensiva la nozione di rifiuti, il riutilizzo di un bene, di un materiale o di una materia prima dev'essere certo, come indicato dalla giurisprudenza, e deve avvenire nel corso di un processo di produzione o di utilizzazione. Tuttavia, una sostanza può non essere considerata un rifiuto se viene utilizzata con certezza per il fabbisogno di operatori economici diversi da chi l'ha prodotta .

L'elemento decisivo perché una sostanza possa essere qualificata come sottoprodotto consiste, in ultima analisi, nella prova che tale sostanza rappresenta un valore economico per il detentore – piuttosto che un peso di cui voglia disfarsi – o nella prospettiva di un suo sfruttamento ulteriore o utilizzo nell'ambito dell'attività principale, o perché il detentore la commercializza a condizioni a lui favorevoli.

Infine, dobbiamo sempre tenere presente che, alla luce delle finalità della direttiva, la nozione di rifiuti non può essere interpretata restrittivamente .

Causa C- 194/05 (terre e rocce da scavo)

In relazione alla causa C-194/04 la Commissione europea ha lamentato che la normativa italiana in materia di rifiuti e, in particolare, il combinato disposto dell'art. 10 della legge n. 93/2001 e dell'art. 1, commi 17 e 19, della legge n. 443/2001, ha violato la direttiva sui rifiuti (anche tenendo

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

conto delle modifiche legislative introdotte con la legge n. 306/2003 e recepite nel D. Lgs. n. 152/2006) in quanto ha escluso a priori e in generale le terre e le rocce da scavo destinate a certe operazioni di riutilizzo dall'ambito di applicazione della normativa nazionale sui rifiuti, con la conseguenza che, in Italia, tali materiali sfuggono all'applicazione delle disposizioni sulla gestione dei rifiuti stabilite dalla direttiva.

In merito alle argomentazioni avanzate dalla Repubblica italiana, incentrate sulla considerazione che tali materiali debbono essere considerati sottoprodotti di cui il detentore, dato il suo intendimento che siano riutilizzati, non cerca di «disfarsi», la Corte di giustizia Ue ha preliminarmente osservato che la possibilità di ricorrere a un'argomentazione relativa ai sottoprodotti di cui il detentore non intende disfarsi, deve essere limitata alle situazioni in cui il riutilizzo di un bene, di un materiale o di una materia prima, altresì per il fabbisogno di operatori economici diversi da quello che l'ha prodotto, non è semplicemente eventuale bensì certo, non richiede una trasformazione preliminare e interviene nel corso del processo di produzione o di utilizzazione.

Al riguardo, occorre notare che, anche supponendo che i materiali in oggetto siano effettivamente destinati al riutilizzo non si può concludere sulla base di questo solo fatto, in via automatica e generale, che essi non costituiscano rifiuti.

Nel caso di specie, le disposizioni controverse prevedono espressamente una grande varietà di situazioni, ivi compreso il caso di ricollocazione in altro sito delle terre e rocce da scavo.

Inoltre, le condizioni relative all'effettivo riutilizzo sono indicate in contesti normativi diversi, come le normative nazionali in materia di lavori pubblici, ovvero in progetti specifici che comportano lo scavo di terra e rocce. Di conseguenza, esiste un'ampia gamma di possibilità riguardo alle situazioni e alle condizioni di riutilizzo. Tale dato si è ritenuto che faccia nascere seri dubbi in merito alla certezza del riutilizzo in ciascun caso specifico.

In particolare, nessuna disposizione della normativa controversa stabilisce che i materiali di scavo debbano essere riutilizzati entro un determinato lasso di tempo. In tale contesto, si è ricordato che nella sentenza Palin Granit, che ha considerato i detriti risultanti dallo sfruttamento di una cava come residui provenienti da attività estrattive, e quindi li ha qualificati come rifiuti, la Corte ha dato importanza alla durata del deposito e ha osservato che le operazioni di deposito di lunga durata

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

rappresentano un intralcio per chi sfrutta la cava e sono potenzialmente fonte di quel danno per l'ambiente, che la direttiva mira specificamente a limitare.

Orbene, alla luce di tali elementi, il Giudice comunitario ha ritenuto che non è possibile presumere, in via generale e astratta che nelle situazioni contemplate dall'esenzione prevista dalla normativa italiana, i detriti di terra e rocce derivanti da operazioni di scavo rappresentino, in considerazione della prospettiva di un loro riutilizzo, un valore economico o un vantaggio per il loro detentore come sottoprodotti, piuttosto che un peso di cui egli cerchi di disfarsi. Di conseguenza, in tali ipotesi, le dette operazioni di riutilizzo devono essere considerate, in realtà, operazioni di smaltimento o di recupero, ai sensi della direttiva.

Pertanto, anche supponendo che possa essere garantito che i materiali previsti dalle disposizioni controverse siano effettivamente riutilizzati per reinterri, riempimenti, rilevati e macinati, è giocoforza constatare che tali disposizioni finiscono per sottrarre alla qualifica di rifiuto, ai sensi dell'ordinamento italiano, taluni residui che invece corrispondono alla definizione sancita dall'art. 1, lett. a), della direttiva sui rifiuti.

Quest'ultima disposizione fornisce non solo la definizione della nozione di «rifiuto» ai sensi della direttiva, ma determina altresì, congiuntamente al suo art. 2, n. 1, il campo di applicazione della direttiva. Infatti, l'art. 2, n. 1, indica quali tipi di rifiuti sono o possono essere esclusi dall'ambito di applicazione della direttiva e a quali condizioni, mentre, in linea di principio, vi rientrano tutti i rifiuti corrispondenti alla definizione in parola. Orbene, ogni norma nazionale che limita in modo generale la portata degli obblighi derivanti dalla direttiva oltre quanto consentito dall'art. 2, n. 1, di quest'ultima travisa necessariamente l'ambito di applicazione della direttiva (v., in tal senso, sentenza Commissione/Regno Unito, cit., punto 11), pregiudicando in questo modo l'efficacia dell'art. 174 CE (v., in tal senso, ARCO Chemie Nederland e a., cit., punto 42).

Nel presente caso, anche supponendo che, come ha osservato la Repubblica italiana in sede di udienza, le operazioni previste dalle disposizioni controverse siano altresì disciplinate dalla normativa nazionale relativa alla realizzazione dei lavori pubblici, come la costruzione di rilevati e di tunnel, basta osservare a tale proposito che questo tipo di lavori e i materiali in essi impiegati non rientrano, in via di principio, nell'eccezione all'ambito di applicazione della direttiva prevista dall'art. 2, n. 1, di quest'ultima.

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

Infine, quanto al fatto che l'applicazione del regime dei rifiuti significherebbe che le imprese che garantiscono lo smaltimento dei rifiuti o quelle autorizzate a trasportarli o a raccoglierli dovrebbero partecipare alle attività in questione, il che potrebbe incrementarne notevolmente i costi, è stato sottolineato che l'origine di tale situazione è da ricercare nella normativa italiana e non nella direttiva. Nel rispetto degli obblighi relativi alla registrazione e, se del caso, alle autorizzazioni, il detentore dei rifiuti può semplicemente provvedere in proprio al recupero o allo smaltimento, in conformità alle disposizioni della direttiva. A questo proposito si deve aggiungere che la direttiva si applica non solo allo smaltimento e al ricupero dei rifiuti da parte delle imprese specializzate nel settore, ma del pari allo smaltimento e al ricupero di rifiuti ad opera dell'impresa che li ha prodotti, nei luoghi di produzione (sentenza Inter-Environnement Wallonie, cit., punto 29).
Pertanto, è stato dichiarato che la Repubblica italiana, nella misura in cui le disposizioni controverse hanno escluso dall'ambito di applicazione della disciplina nazionale sui rifiuti le terre e le rocce da scavo destinate all'effettivo riutilizzo per reinterri, riempimenti, rilevati e macinati, con esclusione di quelli provenienti da siti inquinati e da bonifiche con concentrazione di inquinanti superiore ai limiti di accettabilità stabiliti dalle norme vigenti, è venuta meno, in relazione ai summenzionati materiali, agli obblighi che le incombono in forza della direttiva.

Causa C- 195/05 (Scarti alimentari originati dall'industria agroalimentare destinati alla produzione di mangimi – Residui derivanti dalle preparazioni nelle cucine di cibi destinati alle strutture di ricovero per animali di affezione)

La disciplina italiana, oggetto di questo secondo ricorso, ha escluso gli scarti alimentari dell'industria agroalimentare ed i residui o le eccedenze derivanti dalla preparazione dei cibi nelle cucine, non entrati nel circuito distributivo, dall'ambito di applicazione della normativa nazionale che attua la direttiva sui rifiuti, quando i materiali in questione sono destinati alla produzione di mangimi o, direttamente, utilizzati come alimenti nelle strutture di ricovero per animali di affezione.
Al riguardo la Commissione europea ha lamentato, essenzialmente, che la citata normativa italiana ha travisato la nozione di rifiuti della direttiva, introducendo una deroga troppo generale alla

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

legislazione nazionale relativa ai rifiuti, che comporta l'esclusione automatica e indebita dei materiali in questione dalla sfera di applicazione delle disposizioni relative alla gestione dei rifiuti.

Da parte sua la Repubblica italiana ha ritenuto che, dal momento che le eccezioni previste dalla normativa su cui verte il ricorso sono condizionate non solo dalla volontà manifesta del detentore dei materiali in questione di utilizzarli nel ciclo di produzione di mangimi, ma anche dal riutilizzo certo dei materiali stessi, questi potrebbero essere considerati non già come residui di produzione, ma come sottoprodotti. Del resto viene sottolineato che, in ipotesi di tale natura, si applicherebbero anche altre normative, segnatamente quelle relativa alla sicurezza alimentare. Orbene, anche tali normative, secondo il governo italiano, mirano a controllare il magazzinaggio, la trasformazione e il trasporto dei materiali in questione e sono atte, garantendo la tutela della salute, a proteggere l'ambiente in modo analogo alla direttiva.

La Corte di giustizia Ue, tuttavia, ha respinto l'interpretazione del Governo italiano.

In premessa è stato ricordato che il catalogo delle categorie di rifiuti di cui all'allegato I alla direttiva e le operazioni di smaltimento e di ricupero enumerate agli allegati II A e II B alla stessa direttiva indicano che la nozione di rifiuto non esclude in via di principio alcun tipo di residui o di altri materiali derivanti da processi produttivi

Inoltre, tenuto conto dell'obbligo di interpretare in modo ampio la nozione di rifiuto, il ricorso a un argomento come quello formulato dal governo italiano, relativo ai sottoprodotti di cui il detentore non intende disfarsi, deve essere limitato alle situazioni in cui il riutilizzo di un bene, di un materiale o di una materia prima, altresì per il fabbisogno di operatori economici diversi da quello che l'ha prodotto, non è solo eventuale bensì certo, non richiede una trasformazione preliminare e interviene nel corso del processo di produzione o di utilizzazione.

Orbene, dalle spiegazioni della Repubblica italiana emerge che la normativa su cui verte il ricorso prevede la possibilità di escludere i materiali in questione dalla sfera di applicazione della legislazione nazionale relativa ai rifiuti anche quando i citati materiali sono sottoposti alle trasformazioni previste dalla normativa comunitaria o nazionale vigente.

Peraltro, anche supponendo che sia possibile garantire che i materiali in questione siano effettivamente riutilizzati per la produzione di mangimi (e tuttavia la sola volontà di destinare tali materiali alla menzionata produzione, anche qualora sia previamente attestata in forma scritta, non è

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

equiparabile al loro effettivo utilizzo a tale scopo), le modalità di utilizzo di una sostanza non sono determinanti per qualificare o meno quest'ultima come rifiuto. Pertanto, non si può dedurre dalla sola circostanza che i materiali in questione saranno riutilizzati che essi non costituiscono «rifiuti» ai sensi della direttiva.

Infatti, la destinazione futura di un oggetto o di una sostanza non è di per sé decisiva per quanto riguarda la sua eventuale natura di rifiuto definita, conformemente all'art. 1, lett. a), della direttiva, con riferimento al fatto che il detentore dell'oggetto o della sostanza se ne disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsene (v., in tal senso, sentenze citate ARCO Chemie Nederland e a., punto 64, nonché KVZ retec, punto 52).

È apparso, quindi, evidente al Giudice comunitario che la normativa su cui verte il ricorso introduce, in realtà, una presunzione secondo la quale, nelle situazioni da essa previste, i materiali in questione costituiscono sottoprodotti che presentano per il loro detentore, dato il suo intendimento che siano riutilizzati, un vantaggio o un valore economico anziché un onere di cui egli cercherebbe di disfarsi: orbene, anche se tale ipotesi in determinati casi può corrispondere alla realtà, non può esistere alcuna presunzione generale in base alla quale un detentore dei materiali in questione tragga dal loro riutilizzo un vantaggio maggiore rispetto a quello derivante dal mero fatto di potersene disfare.

Di conseguenza, si è ritenuto giocoforza constatare che la citata normativa finisce per sottrarre alla qualifica di rifiuto, ai sensi dell'ordinamento italiano, taluni residui che corrispondono tuttavia alla definizione sancita dall'art. 1, lett. a), della direttiva.

Valentina Vattani

Pubblicato il 18 dicembre 2007

IN CALCE LA MOTIVAZIONE INTEGRALE DELLE DUE SENTENZE IN COMMENTO

Il testo delle sentenze riportate in calce è stato tratto dal sito della Corte di giustizia Ce (citazione nel rispetto della legge sul Copyright)

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

Diritto all'ambiente®
www.dirittoambiente.com
Testata giornalistica on line

SENTENZA DELLA CORTE (Terza Sezione)

18 dicembre 2007

«Inadempimento di uno Stato – Ambiente – Direttive 75/442/CEE e 91/156/CEE – Nozione di "rifiuti" – Terre e rocce da scavo destinate ad essere riutilizzate»

Nella causa C-194/05,

avente ad oggetto un ricorso per inadempimento ai sensi dell'art. 226 CE, proposto il 2 maggio 2005,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. M. Konstantinidis, in qualità di agente, assistito dall'avv. G. Bambara, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Repubblica italiana, rappresentata dal sig. I.M. Braguglia, in qualità di agente, assistito dal sig. G. Fiengo, avvocato dello Stato, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta,

LA CORTE (Terza Sezione),

composta dal sig. A. Rosas, presidente di sezione, dai sigg. U. Lõhmus, J.N. Cunha Rodrigues, A. Ó Caoimh (relatore) e dalla sig.ra P. Lindh, giudici,

avvocato generale: sig. J. Mazák

cancelliere: sig. J. Swedenborg, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 17 gennaio 2007,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 22 marzo 2007,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

1 Con il suo ricorso, la Commissione delle Comunità europee chiede alla Corte di dichiarare che la Repubblica italiana, nella misura in cui l'art. l0 della legge 23 marzo 2001, n. 93, recante disposizioni in campo ambientale (GURI n. 79 del 4 aprile 2001; in prosieguo: la «legge n. 93/2001»), e l'art. 1, commi 17 e 19, della legge 21 dicembre 2001, n. 443, Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive (Supplemento ordinario alla GURI n. 299 del 27 dicembre 2001; in prosieguo: la «legge n. 443/2001»), hanno escluso dall'ambito di applicazione della disciplina nazionale sui rifiuti le terre e le rocce da scavo destinate all'effettivo riutilizzo per reinterri, riempimenti, rilevati e macinati, con esclusione di materiali provenienti da siti inquinati e da bonifiche con concentrazione di inquinanti superiore ai limiti di accettabilità stabiliti dalle norme vigenti, è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza della direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, 75/442/CEE, sui rifiuti (GU L 194, pag. 39), come modificata dalla direttiva del Consiglio 18 marzo 1991, 91/156/CEE (GU L 78, pag. 32) in prosieguo: la «direttiva»).

Contesto normativo

La normativa comunitaria

2 L'art. 1, lett. a) e c), della direttiva stabilisce che, ai fini di quest'ultima, si deve intendere per:

«a) "*rifiuto*": qualsiasi sostanza od oggetto che rientri nelle categorie riportate nell'allegato I e di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi.

La Commissione, conformemente alla procedura di cui all'articolo 18, preparerà, entro il 1° aprile 1993, un elenco dei rifiuti che rientrano nelle categorie di cui all'allegato I. Questo elenco sarà oggetto di un riesame periodico e, se necessario, sarà riveduto secondo la stessa procedura;

(...)

c) "*detentore*": il produttore dei rifiuti o la persona fisica o giuridica che li detiene».

3 L'art. 1, lett e) e f), della direttiva definisce le nozioni di smaltimento e di ricupero dei rifiuti nel senso che si riferiscono a tutte le operazioni previste, rispettivamente, negli allegati II A e II B a quest'ultima.

4 L'art. 2 della direttiva così dispone:

«1. Sono esclusi dal campo di applicazione della presente direttiva:

(...)

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

b) qualora già contemplati da altra normativa:

(…)

ii) i rifiuti risultanti dalla prospezione, dall'estrazione, dal trattamento, dall'ammasso di risorse minerali o dallo sfruttamento delle cave;

(…)

2. Disposizioni specifiche particolari o complementari a quelle della presente direttiva per disciplinare la gestione di determinate categorie di rifiuti possono essere fissate da direttive particolari».

5 La Commissione ha adottato la decisione 20 dicembre 1993, 94/3/CE, che istituisce un elenco di rifiuti conformemente all'articolo 1, lettera a), della direttiva 75/442 (GU 1994, L 5, pag. 15). Tale catalogo (in prosieguo: il «catalogo europeo dei rifiuti») è stato rinnovato con decisione della Commissione 3 maggio 2000, 2000/532/CE, che sostituisce la decisione 94/3 e la decisione 94/904/CE del Consiglio che istituisce un elenco di rifiuti pericolosi ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 4, della direttiva 91/689/CEE del Consiglio relativa ai rifiuti pericolosi (GU L 226, pag. 3). Il catalogo europeo dei rifiuti istituito con la decisione 2000/532 è stato più volte modificato, da ultimo con decisione del Consiglio 23 luglio 2001, 2001/573/CE (GU L 203, pag. 18). Il catalogo contiene un capitolo 17, intitolato «Rifiuti delle operazioni di costruzione e demolizione (compreso il terreno proveniente da siti contaminati)», il quale contiene in particolare una sezione 17 05, intitolata «terra (compreso il terreno proveniente da siti contaminati), rocce e fanghi di dragaggio», nell'ambito della quale figurano le rubriche 17 05 03, «terra e rocce, contenenti sostanze pericolose», e 17 05 04, «terra e rocce, diverse da quelle di cui alla voce 17 05 03».

La normativa nazionale

6 L'art. 6, comma 1, lett. a), del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, recante attuazione della direttiva 91/156/CEE sui rifiuti, della direttiva 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e della direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio (Supplemento ordinario alla GURI n. 38 del 15 febbraio 1997; in prosieguo: il «decreto legislativo n. 22/97»), recita:

«Ai fini del presente decreto si intende per:

a) rifiuto: qualsiasi sostanza od oggetto che rientra nelle categorie riportate nell'allegato A e di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi;

(…)».

7 L'art. 8, comma 1, del decreto esclude dal suo campo di applicazione determinati materiali e sostanze in quanto disciplinati da specifiche disposizioni di legge, in particolare, al punto b),

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

«i rifiuti risultanti dalla prospezione, dall'estrazione, dal trattamento, dall'ammasso di risorse minerali o dallo sfruttamento delle cave».

8 L'art. 10 della legge n. 93/2001 ha aggiunto all'art. 8, comma 1, del decreto legislativo n. 22/97 un punto f bis), del seguente tenore:

«Le terre e le rocce da scavo destinate all'effettivo utilizzo per reinterri, riempimenti, rilevati e macinati, con esclusione di materiali provenienti da siti inquinati e da bonifiche con concentrazione di inquinanti superiore ai limiti di accettabilità stabiliti dalle norme vigenti».

9 L'art. 1, comma 17, della legge n. 443/2001 dispone che l'art. 8, comma 1, lett. f bis), del decreto legislativo n. 22/97 dev'essere interpretato «nel senso che le terre e rocce da scavo, anche di gallerie, non costituiscono rifiuti e sono, perciò, escluse dall'ambito di applicazione del medesimo decreto legislativo, anche quando contaminate durante il ciclo produttivo da sostanze inquinanti derivanti dalle attività di escavazione, perforazione e costruzione, sempreché la composizione media dell'intera massa non presenti una concentrazione di inquinanti superiore ai limiti massimi previsti dalle norme vigenti».

10 Inoltre, il comma 19 del medesimo articolo stabilisce che:

«Per i materiali di cui al comma 17 si intende per effettivo utilizzo per reinterri, riempimenti, rilevati e macinati anche la destinazione a differenti cicli di produzione industriale, ivi incluso il riempimento delle cave coltivate, nonché la ricollocazione in altro sito, a qualsiasi titolo autorizzata dall'autorità amministrativa competente, a condizione che siano rispettati i limiti di cui al comma 18 e la ricollocazione sia effettuata secondo modalità di rimodellazione ambientale del territorio interessato».

11 Con l'art. 23 della legge 31 ottobre 2003, n. 306, recante disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee (GURI n. 266 del 15 novembre 2003; in prosieguo: la «legge n. 306/2003»), il legislatore italiano ha modificato l'art. 1, commi 17 e 19, della legge n. 443/2001.

Procedimento precontenzioso

12 La Commissione, ritenendo che il combinato disposto dell'art. 10 della legge n. 93/2001 e dell'art. 1, commi 17 e 19, della legge n. 443/2001 (in prosieguo, congiuntamente: le «disposizioni controverse») violasse la direttiva, ha avviato il procedimento per inadempimento ex art. 226 CE.

13 Poiché le autorità italiane non avevano risposto alla lettera di diffida del 27 giugno 2002, il 19 dicembre 2002 la Commissione emetteva un parere motivato, invitando la Repubblica italiana a prendere i provvedimenti necessari per conformarsi alla direttiva entro un termine di due mesi dal ricevimento del suddetto parere, che è avvenuto il giorno stesso.

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

14 Nella loro risposta del 5 marzo 2003 al parere motivato, le autorità italiane inviavano alla Commissione un progetto di modifica della normativa nazionale in materia di terre da scavo.

15 La Commissione faceva presente, nel corso di una riunione congiunta tenutasi il 25 giugno 2003, che tale progetto di legge continuava a prevedere un'interpretazione restrittiva del concetto di rifiuto ed era quindi contrario alla direttiva.

16 Con lettera del 3 febbraio 2004, le autorità italiane presentavano alla Commissione copia del testo della legge n. 306/2003, integrante le modifiche annunciate con la menzionata lettera del 5 marzo 2003.

17 La Commissione, ritenendo persistesse una situazione insoddisfacente, ha deciso di proporre il presente ricorso.

Sul ricorso

Sulla ricevibilità

18 Nel suo controricorso, la Repubblica italiana sostiene innanzi tutto che il presente ricorso è irricevibile, in quanto la Commissione non avrebbe preso in considerazione le modifiche introdotte con la legge n. 306/2003, adottata il 31 ottobre 2003 ed entrata in vigore il 30 novembre 2003, ossia prima che venisse proposto il presente ricorso per inadempimento.

19 A questo proposito va ricordato che, da un lato, la Corte ha più volte dichiarato che l'esistenza di un inadempimento deve essere valutata in relazione alla situazione dello Stato membro quale si presentava alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato e che la Corte non può tenere conto dei mutamenti successivi (v., in particolare, sentenze 14 settembre 2004, causa C-168/03, Commissione/Spagna, Racc. pag. I-8227, punto 24, e 27 ottobre 2005, causa C-23/05, Commissione/Lussemburgo, Racc. pag. I-9535, punto 9).

20 Dall'altro lato, l'oggetto di un ricorso per inadempimento proposto ai sensi dell'art. 226 CE è definito dal procedimento precontenzioso previsto in tale disposizione e, pertanto, il ricorso non può essere fondato su addebiti diversi da quelli formulati nel corso del procedimento precontenzioso (v., in tal senso, sentenze 10 maggio 2001, causa C-152/98, Commissione/Paesi Bassi, Racc. pag. I-3463, punto 23, e 22 settembre 2005, causa C-221/03, Commissione/Belgio, Racc. pag. I-8307, punto 38).

21 Orbene, nel caso di specie le modifiche disposte con la legge n. 306/2003 sono state introdotte solo dopo la scadenza del termine fissato nel parere motivato.

22 Se è vero che la Commissione reputa che tali modifiche non abbiano comportato l'adeguamento della normativa italiana alla direttiva, essa ha tuttavia sottolineato, nella sua

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

replica e altresì in sede di udienza, che essa non intende impugnare tale legge nel contesto del presente ricorso.

23 Pertanto, dal momento che l'oggetto del ricorso ex art. 226 CE non è fondato su censure diverse da quelle indicate nel corso del procedimento precontenzioso, l'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Repubblica italiana dev'essere respinta.

Nel merito

Argomenti delle parti

24 La Commissione sostiene che le disposizioni controverse escludono, a priori ed in via generale, le terre e rocce da scavo destinate a determinate operazioni di riutilizzo dall'ambito di applicazione della normativa nazionale sui rifiuti, con il conseguente effetto dell'inapplicabilità a tali materiali delle disposizioni della direttiva relative alla gestione dei rifiuti.

25 Orbene, la Commissione ritiene che le terre e rocce da scavo, figuranti nel catalogo europeo dei rifiuti, siano materiali di cui il detentore vuole disfarsi e che rientrino nella definizione di rifiuto di cui all'art. 1, lett a), della direttiva. Le disposizioni controverse non limiterebbero l'esclusione dell'applicazione delle disposizioni dell'ordinamento nazionale derivanti dalla direttiva ai casi espressamente specificati dalla Corte ma, al contrario, prevedrebbero un'esclusione più generale.

26 Secondo la Repubblica italiana, la nozione comunitaria di rifiuto è connotata da ragionevoli eccezioni nel caso di sottoprodotti di cui l'impresa non intenda «disfarsi» in quanto rifiuti. Infatti, da un'attenta lettura della giurisprudenza della Corte in materia emergerebbe che i presupposti indispensabili per la qualificazione di determinati residui in termini di sottoprodotto, piuttosto che di rifiuto, consistono non già nel reimpiego di questi materiali nel medesimo processo produttivo da cui sono derivati, bensì nella certezza del loro riutilizzo in assenza di trasformazioni preliminari. A questo proposito, la Commissione si fonderebbe su un'interpretazione erronea della sentenza 11 novembre 2004, causa C-457/02, Niselli (Racc. pag. I-10853, punto 52), la quale si limiterebbe a negare la legittimità di esclusioni generali dalla categoria dei rifiuti allorché non sussiste una concreta verifica dell'effettivo riutilizzo dei materiali di cui si tratta.

27 Tale Stato membro reputa che debbano qualificarsi come sottoprodotti i residui impiegati con certezza e senza trasformazioni preliminari in un processo produttivo diverso da quello da cui gli stessi sono derivati, ma comunque contemporaneo ad esso o almeno idoneo ad assicurarne un tempestivo riutilizzo, cioè prima che dal deposito dei residui possano derivare danni.

28 La Repubblica italiana sottolinea il nesso esistente tra le disposizioni controverse e la realizzazione di un vasto progetto di opere pubbliche relativo alle vie di comunicazione nazionali, per le quali l'impiego di terre e rocce da scavo è indispensabile, costituendo forse la

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

parte più importante di tale progetto, cosa che ne garantirebbe l'effettivo riutilizzo. Una siffatta garanzia discenderebbe parimenti dall'obbligo gravante sulle persone incaricate della realizzazione dei diversi elementi del progetto, di condurli a termine in tutti i loro aspetti.

29 La Repubblica italiana sottolinea il rapporto esistente tra le disposizioni controverse e la realizzazione di un vasto progetto di lavori pubblici relativi alle vie di comunicazione del paese, per i quali l'utilizzo di terre e di rocce da scavo è indispensabile, la qual cosa ne garantirebbe l'effettivo riutilizzo. In tale contesto, lungi dal prevedere un'esclusione generalizzata, le disposizioni controverse circoscriverebbero, tramite il progetto stesso ed il controllo sull'esecuzione dei lavori di cui trattasi, le ipotesi nelle quali alle terre e alle rocce da scavo non è applicabile la normativa sui rifiuti, in quanto materiali riutilizzabili secondo un disegno organico, che valuta preventivamente e specificamente gli effetti sull'ambiente e sulla salute.

Giudizio della Corte

30 Con la sua argomentazione, la Commissione rileva sostanzialmente che le disposizioni controverse sono contrarie alla direttiva e, in particolare, al suo art. 1, lett. a), in quanto violano la nozione di «rifiuto» applicabile in forza della direttiva, escludendo infatti dall'ambito di applicazione della normativa nazionale recante attuazione delle disposizioni di quest'ultima relative alla gestione dei rifiuti le terre e le rocce da scavo destinate a determinate operazioni di riutilizzo.

31 Ai sensi dell'art. 1, lett. a), comma 1, si intende per «rifiuto» «qualsiasi sostanza od oggetto che rientri nelle categorie riportate nell'allegato I [alla direttiva] e di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi».

32 L'allegato I precisa e chiarisce tale definizione proponendo un elenco di sostanze e di oggetti qualificabili come rifiuti. Tale elenco, tuttavia, ha soltanto un valore indicativo, posto che la qualifica di rifiuto deriva anzitutto dal comportamento del detentore e dal significato del termine «disfarsi» (v., in tal senso, sentenze 18 dicembre 1997, causa C-129/96, Inter-Environnement Wallonie, Racc. pag. I-7411, punto 26; 7 settembre 2004, causa C-1/03, Van de Walle e a., Racc. pag. I-7613, punto 42, nonché 10 maggio 2007, causa C-252/05, Thames Water Utilities, Racc. pag. I-3883, punto 24).

33 Il termine «disfarsi» deve essere interpretato non solo alla luce della finalità essenziale della direttiva la quale, stando al suo terzo 'considerando', è la «protezione della salute umana e dell'ambiente contro gli effetti nocivi della raccolta, del trasporto, del trattamento, dell'ammasso e del deposito dei rifiuti», bensì anche dell'art. 174, n. 2, CE. Quest'ultimo dispone che «[l]a politica della Comunità in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni della Comunità. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva (…)». Ne consegue che il termine «disfarsi», e pertanto la nozione di «rifiuto» ai sensi dell'art. 1, lett. a), della direttiva, non possono essere interpretati in senso restrittivo (v., in tal senso, in particolare, sentenze

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

15 giugno 2000, cause riunite C-418/97 e C-419/97, ARCO Chemie Nederland e a., Racc. pag. I-4475, punti 36-40, nonché Thames Water Utilities, cit., punto 27).

34 Alcune circostanze possono costituire indizi del fatto che il detentore della sostanza od oggetto «se ne disfi» ovvero abbia deciso o abbia l'obbligo di «disfarsene» ai sensi dell'art. 1, lett. a), della direttiva (sentenza ARCO Chemie Nederland e a., cit., punto 83). Ciò si verifica in particolare se una sostanza è un residuo di produzione o di consumo, cioè un prodotto che non è stato ricercato in quanto tale (v., in tal senso, citate sentenze ARCO Chemie Nederland e a., punto 84, nonché Niselli, punto 43).

35 Infatti, la Corte ha precisato che i detriti provenienti dall'attività estrattiva di una cava di granito, che non si configurano come produzione principale ricercata mediante tale sfruttamento, rientrano, in via di principio, nella categoria dei rifiuti (v., in tal senso, sentenza 18 aprile 2002, causa C-9/00, Palin Granit e Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus, Racc. pag. I-3533; in prosieguo: la sentenza «Palin Granit», punti 32 e 33).

36 Del resto, il metodo di trasformazione o le modalità di utilizzo di una sostanza non sono determinanti per stabilire se si tratti o no di un rifiuto (v. sentenze ARCO Chemie Nederland e a., cit., punto 64, e 1° marzo 2007, causa C-176/05, KVZ retec, Racc. pag. I-1721, punto 52).

37 La Corte ha infatti precisato, da un lato, che l'esecuzione di una delle operazioni di smaltimento o di recupero di cui agli allegati II A o II B alla direttiva non consente di per sé di qualificare come rifiuto una sostanza o un oggetto trattato in tale operazione (v. in tal senso, in particolare, sentenza Niselli, cit., punti 36 e 37) e, dall'altro, che la nozione di rifiuti non esclude le sostanze e gli oggetti suscettibili di riutilizzazione economica (v., in tal senso, in particolare, sentenza 25 giugno 1997, cause riunite C-304/94, C-330/94, C-342/94 e C-224/95, Tombesi e a., Racc. pag. I-3561, punti 47 e 48). Il sistema di sorveglianza e di gestione istituito dalla direttiva intende, infatti, riferirsi a tutti gli oggetti e le sostanze di cui il proprietario si disfa, anche se essi hanno un valore commerciale e sono raccolti a titolo commerciale a fini di riciclo, di recupero o di riutilizzo (v., in particolare, sentenza Palin Granit, cit., punto 29).

38 Tuttavia, emerge altresì dalla giurisprudenza della Corte che, in determinate situazioni, un bene, un materiale o una materia prima derivante da un processo di estrazione o di fabbricazione che non è principalmente destinato a produrlo può costituire non tanto un residuo, quanto un sottoprodotto, del quale il detentore non cerca di «disfarsi» ai sensi dell'art. 1, lett. a), della direttiva, ma che intende sfruttare o commercializzare – altresì eventualmente per il fabbisogno di operatori economici diversi da quello che l'ha prodotto – a condizioni ad esso favorevoli, in un processo successivo, a condizione che tale riutilizzo sia certo, non richieda una trasformazione preliminare e intervenga nel corso del processo di produzione o di utilizzazione (v., in tal senso, sentenze Palin Granit, cit., punti 34-36; 11 settembre 2003, causa C-114/01, AvestaPolarit Chrome, Racc. pag. I-8725, punti 33-38; Niselli, cit., punto 47, nonché 8 settembre 2005, causa C-416/02, Commissione/Spagna,

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

Racc. pag. I-7487, punti 87 e 90, e causa C-121/03, Commissione/Spagna, Racc. pag. I-7569, punti 58 e 61).

39 Pertanto, oltre al criterio relativo alla natura o meno di residuo di produzione di una sostanza, il grado di probabilità di riutilizzo di tale sostanza, senza operazioni di trasformazione preliminare, costituisce un criterio utile ai fini di valutare se tale sostanza sia o meno un rifiuto ai sensi della direttiva. Se, oltre alla mera possibilità di riutilizzare la sostanza di cui trattasi, il detentore consegue un vantaggio economico nel farlo, la probabilità di tale riutilizzo è alta. In un'ipotesi del genere la sostanza in questione non può più essere considerata un onere di cui il detentore cerchi di «disfarsi», bensì un autentico prodotto (v. sentenze citate Palin Granit, punto 37, e Niselli, punto 46).

40 Tuttavia, se per tale riutilizzo occorrono operazioni di deposito che possono avere una certa durata, e quindi rappresentare un onere per il detentore nonché essere potenzialmente fonte di quei danni per l'ambiente che la direttiva mira specificamente a limitare, esso non può essere definito certo ed è prevedibile solo a più o meno lungo termine, cosicché la sostanza di cui trattasi deve essere considerata, in linea di principio, come rifiuto (v., in tal senso, sentenze citate Palin Granit, punto 38, e AvestaPolarit Chrome, punto 39).

41 L'effettiva esistenza di un rifiuto ai sensi della direttiva va pertanto accertata alla luce del complesso delle circostanze, tenendo conto della finalità della direttiva e in modo da non pregiudicarne l'efficacia (v. citate sentenze ARCO Chemie Nederland e a., punto 88, e KVZ retec, punto 63, nonché ordinanza 15 gennaio 2004, causa C-235/02, Saetti e Frediani, Racc. pag. I-1005, punto 40).

42 Nel caso di specie è assodato che le disposizioni controverse escludono dall'ambito di applicazione della normativa nazionale di recepimento della direttiva le terre e rocce da scavo, sempreché tali materiali non siano contaminati ai sensi delle medesime disposizioni e siano destinati ad effettivo utilizzo per reinterri, riempimenti, rilevati e macinati, compresi «il riempimento delle cave coltivate, nonché la ricollocazione in altro sito, a qualsiasi titolo autorizzata».

43 A questo proposito si deve ricordare anzitutto che, come emerge dai punti 5 e 31 della presente sentenza, le «terre e rocce» di cui al catalogo europeo dei rifiuti vanno qualificate come «rifiuti» ai sensi della direttiva se il detentore se ne disfa ovvero ha l'intenzione o l'obbligo di disfarsene.

44 Atteso che la direttiva non suggerisce alcun criterio determinante per individuare la volontà del detentore di disfarsi di una determinata sostanza o di un determinato materiale, in mancanza di disposizioni comunitarie gli Stati membri sono liberi di scegliere le modalità di prova dei diversi elementi definiti nelle direttive da essi recepite, purché ciò non pregiudichi l'efficacia del diritto comunitario (v. citate sentenze ARCO Chemie Nederland e a., punto 41, nonché Niselli, punto 34). Infatti, gli Stati membri possono, ad esempio, definire varie

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

categorie di rifiuti, in particolare per facilitare l'organizzazione e il controllo della loro gestione, purché gli obblighi risultanti dalla direttiva o da altre disposizioni di diritto comunitario relative ai rifiuti in parola siano rispettati e l'eventuale esclusione di determinate categorie dall'ambito di applicazione delle misure adottate per recepire gli obblighi derivanti dalla direttiva si verifichi in conformità all'art. 2, n. 1, di quest'ultima (v., in tal senso, sentenza 16 dicembre 2004, causa C-62/03, Commissione/Regno Unito, non pubblicata nella Raccolta, punto 12).

45 La Repubblica italiana sostiene essenzialmente che i materiali previsti dalle disposizioni controverse possono essere considerati, stando alla giurisprudenza della Corte, non già come residui provenienti da attività estrattive ma come sottoprodotti di cui il detentore, dato il suo intendimento che siano riutilizzati, non cerca di «disfarsi», ai sensi dell'art. 1, lett. a), della direttiva, sicché le disposizioni in parola non limitano gli obblighi in materia di gestione dei rifiuti derivanti dalla direttiva.

46 Tuttavia, tenuto conto dell'obbligo, rammentato al punto 33 della presente sentenza, di interpretare in modo ampio la nozione di rifiuto e dei criteri della giurisprudenza indicata ai punti 34-40 della presente sentenza, la possibilità di ricorrere a un'argomentazione come quella formulata dal governo italiano, relativa ai sottoprodotti di cui il detentore non intende disfarsi, deve essere limitata alle situazioni in cui il riutilizzo di un bene, di un materiale o di una materia prima, altresì per il fabbisogno di operatori economici diversi da quello che l'ha prodotto, non è semplicemente eventuale bensì certo, non richiede una trasformazione preliminare e interviene nel corso del processo di produzione o di utilizzazione.

47 Nel caso di specie, le disposizioni controverse, segnatamente l'art. 1, comma 19, della legge n. 443/2001, prevedono espressamente una grande varietà di situazioni, ivi compreso il caso di ricollocazione in altro sito delle terre e rocce da scavo.

48 Inoltre non si può escludere, contrariamente a quanto suggerito, in sostanza, dalla Repubblica italiana, che l'«effettivo riutilizzo» previsto dalle disposizioni controverse avvenga solo dopo un periodo di tempo considerevole, se non addirittura indeterminato, rendendo quindi necessario il deposito a tempo indeterminato dei materiali in questione. Orbene, come risulta dal punto 40 della presente sentenza, operazioni del genere sono atte a configurare un onere per il detentore e sono potenzialmente fonte di quei danni per l'ambiente che la direttiva mira specificamente a limitare.

49 Come emerge poi in particolare dai punti 36 e 37 della presente sentenza, la modalità di utilizzo di una sostanza non è determinante per qualificare o meno quest'ultima come rifiuto. Di conseguenza, non si può desumere solo dalla circostanza per cui i materiali in questione saranno riutilizzati che essi non costituiscono «rifiuti» ai sensi della direttiva.

50 Infatti, la destinazione futura di un oggetto o di una sostanza non è di per sé decisiva per quanto riguarda la sua eventuale natura di rifiuto definita, conformemente all'art. 1, lett. a),

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

della direttiva, con riferimento al fatto che il detentore dell'oggetto o della sostanza in questione se ne disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsene (v., in tal senso, citate sentenze ARCO Chemie Nederland e a., punto 64, nonché KVZ retec, punto 52).

51 Appare quindi evidente che le disposizioni controverse fanno sorgere in realtà la presunzione che, nelle situazioni da esse previste, le terre e rocce da scavo costituiscono sottoprodotti che presentano per il loro detentore, data la sua volontà di riutilizzarli, un vantaggio o un valore economico anziché un onere di cui egli cercherebbe di disfarsi.

52 Orbene, anche se tale ipotesi in determinati casi può corrispondere alla realtà, non può esistere alcuna presunzione generale in base alla quale un detentore di terre e rocce da scavo tragga dal loro riutilizzo un vantaggio maggiore rispetto a quello derivante dal mero fatto di potersene disfare.

53 Pertanto, anche supponendo che possa essere garantito che i materiali previsti dalle disposizioni controverse siano effettivamente riutilizzati per reinterri, riempimenti, rilevati e macinati — e tuttavia la Repubblica italiana non ha accennato ad alcuna norma specifica a tal fine —, è giocoforza constatare che tali disposizioni finiscono per sottrarre alla qualifica di rifiuto, ai sensi dell'ordinamento italiano, taluni residui che invece corrispondono alla definizione sancita dall'art. 1, lett. a), della direttiva.

54 Quest'ultima disposizione fornisce non solo la definizione della nozione di «rifiuto» ai sensi della direttiva, ma determina altresì, congiuntamente al suo art. 2, n. 1, il campo di applicazione della direttiva. Infatti, l'art. 2, n. 1, indica quali tipi di rifiuti sono o possono essere esclusi dall'ambito di applicazione della direttiva e a quali condizioni, mentre, in linea di principio, vi rientrano tutti i rifiuti corrispondenti alla definizione in parola. Orbene, ogni norma nazionale che limita in modo generale la portata degli obblighi derivanti dalla direttiva oltre quanto consentito dall'art. 2, n. 1, di quest'ultima travisa necessariamente l'ambito di applicazione della direttiva (v., in tal senso, sentenza Commissione/Regno Unito, cit., punto 11), pregiudicando in questo modo l'efficacia dell'art. 174 CE (v., in tal senso, ARCO Chemie Nederland e a., cit., punto 42).

55 Nel presente caso, anche supponendo che, come ha osservato la Repubblica italiana in sede di udienza, le operazioni previste dalle disposizioni controverse siano altresì disciplinate dalla normativa nazionale relativa alla realizzazione dei lavori pubblici, come la costruzione di rilevati e di tunnel, basta osservare a tale proposito che questo tipo di lavori e i materiali in essi impiegati non rientrano, in via di principio, nell'eccezione all'ambito di applicazione della direttiva prevista dall'art. 2, n. 1, di quest'ultima.

56 Infine, quanto all'argomento di tale Stato membro secondo il quale l'applicazione del regime dei rifiuti significherebbe che le imprese che garantiscono lo smaltimento dei rifiuti o quelle autorizzate a trasportarli o a raccoglierli dovrebbero partecipare alle attività in questione, il che potrebbe incrementarne notevolmente i costi, la Commissione ha sottolineato a buon

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

diritto che l'origine di tale situazione è da ricercare nella normativa italiana e non nella direttiva. Nel rispetto degli obblighi relativi alla registrazione e, se del caso, alle autorizzazioni, il detentore dei rifiuti può semplicemente provvedere in proprio al recupero o allo smaltimento, in conformità alle disposizioni della direttiva. A questo proposito si deve aggiungere che la direttiva si applica non solo allo smaltimento e al ricupero dei rifiuti da parte delle imprese specializzate nel settore, ma del pari allo smaltimento e al ricupero di rifiuti ad opera dell'impresa che li ha prodotti, nei luoghi di produzione (sentenza Inter-Environnement Wallonie, cit., punto 29).

57 Pertanto, il ricorso della Commissione dev'essere accolto.

58 Si deve dunque dichiarare che la Repubblica italiana, nella misura in cui le disposizioni controverse hanno escluso dall'ambito di applicazione della disciplina nazionale sui rifiuti le terre e le rocce da scavo destinate all'effettivo riutilizzo per reinterri, riempimenti, rilevati e macinati, con esclusione di quelli provenienti da siti inquinati e da bonifiche con concentrazione di inquinanti superiore ai limiti di accettabilità stabiliti dalle norme vigenti, è venuta meno, in relazione ai summenzionati materiali, agli obblighi che le incombono in forza della direttiva.

Sulle spese

59 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ne ha fatto domanda, la Repubblica italiana, rimasta soccombente, deve essere condannata alle spese.

Per questi motivi, la Corte (Terza Sezione) dichiara e statuisce:

1) Nella misura in cui l'art. 10 della legge 23 marzo 2001, n. 93, recante disposizioni in campo ambientale, e l'art. 1, commi 17 e 19, della legge 21 dicembre 2001, n. 443, Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive, hanno escluso dall'ambito di applicazione della disciplina nazionale sui rifiuti le terre e le rocce da scavo destinate all'effettivo riutilizzo per reinterri, riempimenti, rilevati e macinati, con esclusione di quelli provenienti da siti inquinati e da bonifiche con concentrazione di inquinanti superiore ai limiti di accettabilità stabiliti dalle norme vigenti, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza della direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, 75/442/CEE, sui rifiuti, come modificata dalla direttiva del Consiglio 18 marzo 1991, 91/156/CE.

2) La Repubblica italiana è condannata alle spese.

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

Diritto all'ambiente®
www.dirittoambiente.com
Testata giornalistica on line

SENTENZA DELLA CORTE (Terza Sezione)

18 dicembre 2007

«Inadempimento di uno Stato – Ambiente – Direttive 75/442/CEE e 91/156/CEE – Nozione di "rifiuti"– Scarti alimentari originati dall'industria agroalimentare destinati alla produzione di mangimi – Residui derivanti dalle preparazioni nelle cucine di cibi destinati alle strutture di ricovero per animali di affezione»

Nella causa C-195/05,

avente ad oggetto un ricorso per inadempimento ai sensi dell'art. 226 CE, proposto il 2 maggio 2005,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. M. Konstantinidis, in qualità di agente, assistito dall'avv. G. Bambara, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Repubblica italiana, rappresentata dal sig. I.M. Braguglia, in qualità di agente, assistito dal sig. G. Fiengo, avvocato dello Stato, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta,

LA CORTE (Terza Sezione),

composta dal sig. A. Rosas, presidente di sezione, dai sigg. U. Lõhmus, J.N. Cunha Rodrigues, A. Ó Caoimh (relatore) e dalla sig.ra P. Lindh, giudici,

avvocato generale: sig. J. Mazák

cancelliere: sig. J. Swedenborg, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 17 gennaio 2007,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 22 marzo 2007,

ha pronunciato la seguente

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

Sentenza

1 Con il presente ricorso, la Commissione delle Comunità europee chiede che la Corte voglia dichiarare che la Repubblica italiana,

– avendo adottato indirizzi operativi validi su tutto il territorio nazionale, esplicitati in particolare per mezzo della circolare del Ministro dell'Ambiente 28 giugno 1999, recante chiarimenti interpretativi in materia di definizione di rifiuto (in prosieguo: la «circolare del giugno 1999»), e con comunicato del Ministero della Salute 22 luglio 2002, contenente linee guida relative alla disciplina igienico-sanitaria in materia di utilizzazione dei materiali e sottoprodotti derivanti dal ciclo produttivo e commerciale delle industrie agroalimentari nell'alimentazione animale (GURI n. 180 del 2 agosto 2002, e rettifica, GURI n. 245 del 18 ottobre 2002; in prosieguo: il «comunicato del 2002»), tali da escludere dall'ambito di applicazione della disciplina sui rifiuti gli scarti alimentari originati dall'industria agroalimentare destinati alla produzione di mangimi; e

– avendo, per mezzo dell'art. 23 della legge 31 luglio 2002, n. 179, recante disposizioni in materia ambientale (GURI n. 189 del 13 agosto 2002; in prosieguo: la «legge n. 179/2002»), escluso dall'ambito di applicazione della normativa sui rifiuti i residui derivanti dalle preparazioni nelle cucine di qualsiasi tipo di cibi solidi, cotti e crudi, non entrati nel circuito distributivo di somministrazione, destinati alle strutture di ricovero per animali di affezione,

è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza dell'art. 1, lett. a), della direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, 75/442/CEE, sui rifiuti (GU L 194, pag. 39), come modificata dalla direttiva del Consiglio 18 marzo 1991, 91/156/CEE (GU L 78, pag. 32) (in prosieguo: la «direttiva»).

Contesto normativo

La normativa comunitaria

2 Ai sensi dell'art. 1, lett. a) e c), della direttiva, si intende per:

«a) "*rifiuto*": qualsiasi sostanza od oggetto che rientri nelle categorie riportate nell'allegato I e di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi.

La Commissione, conformemente alla procedura di cui all'articolo 18, preparerà, entro il 1° aprile 1993, un elenco dei rifiuti che rientrano nelle categorie di cui all'allegato I. Questo elenco sarà oggetto di un riesame periodico e, se necessario, sarà riveduto secondo la stessa procedura;

(...)

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

c) "*detentore*": il produttore dei rifiuti o la persona fisica o giuridica che li detiene».

3 L'art. 1, lett. e) e f), della direttiva definisce le nozioni di smaltimento e di ricupero dei rifiuti come tutte le operazioni previste, rispettivamente, negli allegati II A e II B a quest'ultima.

4 L'art. 2, n. 1, lett. b), della direttiva elenca i rifiuti che sono esclusi dall'ambito di applicazione di quest'ultima «qualora già contemplati da altra normativa».

5 L'allegato I alla direttiva, intitolato «Categorie di rifiuti», ricomprende segnatamente le categorie Q 14, «Prodotti di cui il detentore non si serve più (ad esempio articoli messi fra gli scarti dall'agricoltura, dalle famiglie, dagli uffici, dai negozi, dalle officine, ecc.)», e Q 16, «Qualunque sostanza, materia o prodotto che non rientri nelle categorie sopra elencate».

6 La Commissione ha adottato la decisione 20 dicembre 1993, 94/3/CE, che istituisce un elenco di rifiuti conformemente all'articolo 1, lettera a), della direttiva 75/442 (GU 1994, L 5, pag. 15). Tale catalogo è stato rinnovato con decisione della Commissione 3 maggio 2000, 2000/532/CE, che sostituisce la decisione 94/3 e la decisione 94/904/CE del Consiglio che istituisce un elenco di rifiuti pericolosi ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 4, della direttiva 91/689/CEE del Consiglio relativa ai rifiuti pericolosi (GU L 226, pag. 3). Il catalogo dei rifiuti istituito con la decisione 2000/532 è stato più volte modificato, da ultimo con decisione del Consiglio 23 luglio 2001, 2001/573/CE (GU L 203, pag. 18). Il catalogo in parola classifica i rifiuti in funzione della loro fonte. Il capitolo 2 è intitolato «Rifiuti prodotti da agricoltura, orticoltura, acquacoltura, silvicoltura, caccia e pesca, trattamento e preparazione di alimenti».

La normativa nazionale

7 L'art. 6, comma 1, lett. a), del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, recante attuazione della direttiva 91/156/CEE sui rifiuti, della direttiva 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e della direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio (Supplemento ordinario alla GURI n. 38 del 15 febbraio 1997; in prosieguo: il «decreto legislativo n. 22/97») recita:

«Ai fini del presente decreto si intende per:

a) rifiuto: qualsiasi sostanza od oggetto che rientra nelle categorie riportate nell'allegato A e di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi;

(…)».

8 L'art. 8, comma 1, del citato decreto esclude dal campo di applicazione del medesimo determinati sostanze e materiali in quanto disciplinati da specifiche disposizioni di legge, segnatamente, al punto c), «le carogne ed i seguenti rifiuti agricoli: materie fecali ed altre sostanze naturali non pericolose utilizzate nell'attività agricola».

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

9 L'art. 23, comma 1, lett. b), della legge n. 179/2002 ha inserito un nuovo punto c bis) all'art. 8, comma 1, del decreto legislativo n. 22/97, ai sensi del quale sono esclusi dall'ambito di applicazione di tale decreto «i residui e le eccedenze derivanti dalle preparazioni nelle cucine di qualsiasi tipo di cibi solidi, cotti e crudi, non entrati nel circuito distributivo di somministrazione, destinati alle strutture di ricovero di animali di affezione di cui alla legge 14 agosto 1991, n. 281, e successive modificazioni, nel rispetto della vigente normativa».

10 La circolare del giugno 1999 ha dato una definizione più precisa del termine «rifiuto» ai sensi dell'art. 6 del decreto legislativo n. 22/97 e, al suo ultimo capoverso, lett. b), indica quanto segue:

«I materiali, le sostanze e gli oggetti originati dai cicli produttivi o di preconsumo, dei quali il detentore non si disfi, non abbia l'obbligo o l'intenzione di disfarsi e che quindi non conferisca a sistemi di raccolta o trasporto dei rifiuti, di gestione di rifiuti ai fini del recupero o dello smaltimento, purché abbiano le caratteristiche delle materie prime secondarie indicate dal D.M. 5.2.1998[, relativo all'individuazione dei rifiuti non pericolosi sottoposti alle procedure semplificate di recupero ai sensi degli articoli 31 e 33 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22; supplemento ordinario alla GURI n. 88 del 16 aprile 1998] e siano direttamente destinat[i] in modo oggettivo ed effettivo all'impiego in un ciclo produttivo, sono sottoposti al regime delle materie prime e non a quello dei rifiuti».

11 Il comunicato del 2002 è così formulato:

«(...)

I materiali ed i sottoprodotti derivanti dalle lavorazioni dell'industria agroalimentare sono "materie prime per mangimi" ove, in presenza dei requisiti igienico-sanitari, esista la volontà del produttore di volerli utilizzare nel ciclo alimentare zootecnico.

In tal caso i suddetti materiali non sono assoggettati alla normativa sui rifiuti, bensì alle disposizioni relative alla produzione e commercializzazione degli alimenti per animali e, nel caso di prodotti di origine animale o contenenti costituenti di origine animale, anche alle norme sanitarie vigenti in materia (...)

(...)

In assenza delle suddette garanzie sull'effettiva destinazione all'alimentazione animale, i materiali ed i sottoprodotti derivanti dal ciclo produttivo e commerciale dell'industria agroalimentare dovranno essere sottoposti al regime giuridico dei rifiuti. (...)

(...)».

Procedimento precontenzioso

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

12 Con lettere in data 11 e 19 giugno, 28 agosto e 6 novembre 2001 nonché 10 aprile 2002, le autorità italiane hanno risposto a una lettera di diffida del 22 ottobre 1999 e a un primo parere motivato dell'11 aprile 2001 con i quali la Commissione aveva rilevato che la Repubblica italiana, avendo adottato indirizzi operativi vincolanti per l'attuazione della normativa italiana sui rifiuti i quali escludevano dall'ambito di applicazione di quest'ultima determinati residui ed eccedenze alimentari – provenienti dalle industrie agroalimentari, da mense o ristoranti, destinati ad essere utilizzati per l'alimentazione degli animali –, violava la direttiva.

13 Alla luce delle informazioni comunicate dalle autorità italiane, la Commissione concludeva che l'adeguamento della legislazione italiana agli obblighi previsti da tale parere motivato necessitava di modifiche di carattere sostanziale. Per questo motivo, il 19 dicembre 2002 la Commissione ha inviato una lettera di diffida, in merito alla quale le autorità italiane hanno preso posizione con lettera del 13 febbraio 2003.

14 La Commissione ha successivamente emesso, l'11 luglio 2003, un ulteriore parere motivato, invitando la Repubblica italiana a conformarvisi entro un termine di due mesi dalla ricezione di tale parere.

15 Dal momento che le autorità italiane, con lettera 4 novembre 2003, hanno insistito nel contestare la fondatezza della tesi della Commissione, quest'ultima ha deciso di proporre il presente ricorso.

Sul ricorso

Argomenti delle parti

16 Con il suo ricorso, la Commissione rileva che, sostanzialmente, la normativa nazionale controversa va al di là delle indicazioni risultanti dalla giurisprudenza della Corte per quanto riguarda le ipotesi in cui non occorre considerare come rifiuto un materiale risultante da un processo di fabbricazione, che non è destinato in via principale alla sua produzione.

Sugli scarti alimentari provenienti dall'industria agroalimentare e destinati alla produzione di mangimi

17 La Commissione osserva che gli indirizzi operativi formulati nella circolare del giugno 1999 e nel comunicato del 2002 equivalgono a escludere dal regime nazionale di gestione dei rifiuti gli scarti alimentari utilizzati per la produzione di mangimi in forza dell'osservanza di specifiche norme igienico-sanitarie. Stando a tali indirizzi, sarebbe sufficiente che un residuo dell'industria agroalimentare sia destinato alla produzione di mangimi per volontà manifesta del detentore affinché tale residuo sia sempre e comunque escluso dal regime dei rifiuti.

18 Orbene, secondo la Commissione, il fatto che un residuo di produzione possa essere riutilizzato senza necessità di trattamento preventivo non può essere considerato decisivo al

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

fine di escludere che il detentore di tale residuo se ne disfi o abbia l'intenzione oppure l'obbligo di disfarsene ai sensi della direttiva.

19 La Commissione rileva che la Corte ha indubbiamente riconosciuto, per quanto riguarda i sottoprodotti, che, se il detentore ne ricava un vantaggio economico, si può concludere che quest'ultimo non «si disfa» del sottoprodotto, ai sensi dell'art. 1, lett. a), della direttiva. Tuttavia, dal momento che la nozione di rifiuto deve essere interpretata estensivamente, l'esclusione dell'ambito di applicazione della direttiva può essere ammessa solo se ricorrono alcune condizioni, che consentono di considerare che il riutilizzo non è semplicemente eventuale, ma certo, non richiede una trasformazione preliminare e interviene nel corso del processo di produzione.

20 Secondo la Commissione, sarebbe inoltre necessario valutare il grado di probabilità di riutilizzo di un materiale e, soprattutto, verificare che quest'ultimo sia riutilizzato nello stesso processo di produzione dal quale deriva. Orbene, contrariamente alla tesi propugnata dalla Repubblica italiana, non si può parlare di unico processo di produzione quando gli scarti alimentari sono effettivamente destinati all'utilizzo come mangimi. Il semplice fatto che tali scarti alimentari siano trasferiti dagli operatori che li producono a chi li utilizzerà comporta infatti una serie di operazioni (magazzinaggio, trasformazione e trasporto) che la direttiva mira proprio a controllare.

21 La Repubblica italiana rileva che i materiali ed i sottoprodotti derivanti dai processi di produzione dell'industria agroalimentare sono «materie prime per mangimi», ai sensi del comunicato del 2002, ove esista la volontà del produttore di utilizzarli nel ciclo alimentare zootecnico, purché determinate condizioni igieniche e sanitarie siano rispettate. Tale volontà, associata al riutilizzo certo dei sottoprodotti stessi, costituirebbe una prova sufficiente del fatto che manca la volontà del detentore di «disfarsi» del materiale in questione, ai sensi dell'art. 1, lett. a), della direttiva.

22 Per tale Stato membro, l'eccezione prevista dagli indirizzi operativi non costituisce affatto un'esclusione a priori dal regime nazionale dei rifiuti degli scarti alimentari provenienti dall'industria agroalimentare, poiché la detta esclusione è in realtà condizionata non solo dalla volontà manifesta del detentore di tali scarti di utilizzarli nel ciclo di produzione di mangimi, ma anche dal riutilizzo certo degli scarti.

23 In tal caso, gli scarti di cui trattasi non sarebbero assoggettati alla normativa sui rifiuti, bensì alle disposizioni relative alla produzione e alla commercializzazione dei mangimi, in particolare al regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 28 gennaio 2002, n. 178, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare (GU L 31, pag. 1), nonché, quando si tratti di sottoprodotti di origine animale, al regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 3 ottobre 2002, n. 1774, recante norme sanitarie relative ai sottoprodotti di origine animale non destinati al consumo umano (GU L 273, pag. 1).

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

24 Sarebbero altresì applicabili le disposizioni «HACCP» [(«hazard analysis and critical control points» analisi dei rischi e punti critici di controllo)] previste:

– dai regolamenti (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 29 aprile 2004, n. 852, sull'igiene dei prodotti alimentari (GU L 139, pag. 1), n. 853, che stabilisce norme specifiche in materia di igiene per gli alimenti di origine animale (GU L 139, pag. 55), e n. 854, che stabilisce norme specifiche per l'organizzazione di controlli ufficiali sui prodotti di origine animale destinati al consumo umano (GU L 139, pag. 206);

– dal regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 12 gennaio 2005, n. 183, che stabilisce requisiti per l'igiene dei mangimi (GU L 35, pag. 1), nonché

– dal regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 29 aprile 2004, n. 882, relativo ai controlli ufficiali intesi a verificare la conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali (GU L 165, pag. 1).

25 Il governo italiano rileva che tali regolamenti in materia di alimenti nonché le disposizioni dell'ordinamento nazionale ad essi relative, al pari della direttiva, mirerebbero a controllare le operazioni di magazzinaggio, di trasformazione nonché di trasporto e, pur garantendo un'adeguata tutela della salute, sarebbero altresì in grado di garantire la tutela dell'ambiente.

26 A giudizio della Repubblica italiana, i controlli effettuati all'interno della filiera alimentare, diretti principalmente a garantire la tracciabilità dei prodotti e delle materie prime per la produzione di mangimi a partire dallo stabilimento di produzione, sono tali da indurre a considerare tale filiera equivalente ad un unico processo di produzione. Tale Stato membro ricorda inoltre che, in Italia, tutte le attività riguardanti il settore alimentare e mangimistico sono soggette ad autorizzazione, che viene rilasciata sulla base di idonea documentazione attestante che sia i soggetti che la richiedono sia le strutture e i mezzi di trasporto soddisfano i requisiti prescritti.

27 Tale Stato membro ritiene che la Commissione voglia far prevalere la normativa sui rifiuti, che sarebbe generale ma residuale, sulle regole sostanziali e specifiche che disciplinano l'industria alimentare.

28 Inoltre, l'approccio della Commissione impedirebbe l'utilizzo dei sottoprodotti alimentari per produrre mangimi, poiché la legislazione italiana in materia di derrate alimentari non consentirebbe che tali sottoprodotti, che devono essere inquadrati come rifiuti e di conseguenza trasportati con un mezzo autorizzato per i rifiuti, possano essere consegnati ad un'industria mangimistica. L'interpretazione della Commissione aumenterebbe pertanto la produzione e lo smaltimento di scarti alimentari, impedendone il riutilizzo come alimenti.

Sui residui e le eccedenze provenienti da preparazioni nelle cucine destinati a strutture di ricovero per animali di affezione

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

29 La Commissione sostiene che l'art. 23 della legge n. 179/2002 ha l'effetto di escludere dall'ambito di applicazione del decreto legislativo n. 22/97 «i residui e le eccedenze derivanti dalle preparazioni nelle cucine di qualsiasi tipo di cibi solidi, cotti e crudi, non entrati nel circuito distributivo di somministrazione, destinati alle strutture di ricovero di animali di affezione». Secondo la Commissione, non si può sostenere che tali rifiuti non siano l'oggetto di un'intenzione del detentore di disfarsene, come sarebbe comprovato dall'elencazione degli stessi all'art. 8 del citato decreto legislativo.

30 La Repubblica italiana sostiene che, altresì nel contesto della disciplina su cui verte il secondo elemento del ricorso della Commissione, il detentore deve dimostrare la sua volontà di non disfarsi dei residui o delle eccedenze alimentari volendoli effettivamente destinare alle strutture di ricovero degli animali di affezione autorizzate dalla normativa nazionale. Peraltro, l'esclusione di cui alla disciplina sui rifiuti riguarderebbe sempre, in effetti, eccedenze alimentari e non «residui» di produzione, e sarebbe in corso di adozione una normativa che precisa tale aspetto.

Giudizio della Corte

31 È pacifico che la disciplina italiana su cui verte il ricorso in esame esclude, da una parte, gli scarti alimentari dell'industria agroalimentare e, dall'altra, i residui o le eccedenze derivanti dalla preparazione dei cibi nelle cucine, non entrati nel circuito distributivo (in prosieguo congiuntamente considerati: i «materiali in questione»), dall'ambito di applicazione della normativa nazionale che attua la direttiva, quando i materiali in questione sono destinati alla produzione di mangimi o, direttamente, utilizzati come alimenti nelle strutture di ricovero per animali di affezione.

32 Con i due elementi del suo ricorso, che occorre esaminare congiuntamente, la Commissione sostiene, essenzialmente, che la citata normativa travisa quindi la nozione di rifiuti definita all'art. 1, lett. a), della direttiva, introducendo una deroga troppo generale alla legislazione nazionale relativa ai rifiuti, che comporta l'esclusione automatica, e indebita, dei materiali in questione dalla sfera di applicazione delle disposizioni relative alla gestione dei rifiuti derivanti dalla direttiva.

33 La Repubblica italiana replica essenzialmente che, quando ricorrono le condizioni di applicazione della normativa su cui verte il ricorso, i materiali in questione non rientrano nella nozione di rifiuti ai sensi della direttiva, come interpretata dalla Corte.

34 A questo proposito, l'art. 1, lett. a), primo comma, della direttiva definisce rifiuto «qualsiasi sostanza od oggetto che rientri nelle categorie riportate nell'allegato I [a tale direttiva] e di cui il detentore si disfi o abbia deciso (...) di disfarsi». L'allegato I precisa e chiarisce tale definizione proponendo un catalogo di sostanze e di oggetti qualificabili come rifiuti. Tale catalogo, tuttavia, ha soltanto un valore indicativo, posto che la qualifica di rifiuto discende anzitutto dal comportamento del detentore e dal significato del termine «disfarsi» (v., in tal senso, sentenze 18 dicembre 1997, causa C-129/96, Inter-Environnement Wallonie,

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

Racc. pag. I-7411, punto 26; 7 settembre 2004, causa C-1/03, Van de Walle e a., Racc. pag. I-7613, punto 42, nonché 10 maggio 2007, causa C-252/05, Thames Water Utilities, Racc. pag. I-3883, punto 24).

35 Il termine «disfarsi» deve essere interpretato non solo alla luce della finalità essenziale della direttiva che, stando al suo terzo 'considerando', è la «protezione della salute umana e dell'ambiente contro gli effetti nocivi della raccolta, del trasporto, del trattamento, dell'ammasso e del deposito dei rifiuti», bensì anche dell'art. 174, n. 2, CE. Quest'ultimo dispone che «[l]a politica della Comunità in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni della Comunità. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva (…)». Ne consegue che il termine «disfarsi», e pertanto la nozione di «rifiuto» ai sensi dell'art. 1, lett. a), della direttiva, non possono essere interpretati in senso restrittivo (v., in tal senso, in particolare, sentenze 15 giugno 2000, cause riunite C-418/97 e C-419/97, ARCO Chemie Nederland e a., Racc. pag. I-4475, punti 36-40, nonché Thames Water Utilities, cit., punto 27).

36 Alcune circostanze possono costituire indizi del fatto che il detentore della sostanza od oggetto se ne disfi ovvero abbia deciso o abbia l'obbligo di «disfarsene» ai sensi dell'art. 1, lett. a), della direttiva (sentenza ARCO Chemie Nederland e a., cit., punto 83). Ciò si verifica in particolare se una sostanza è un residuo di produzione o di consumo, cioè un prodotto che non è stato ricercato in quanto tale (v., in tal senso, sentenza ARCO Chemie Nederland e a., cit., punto 84, nonché 11 novembre 2004, causa C-457/02, Niselli, Racc. pag. I-10853, punto 43).

37 Del resto, il metodo di trasformazione o le modalità di utilizzo di una sostanza non sono determinanti per stabilire se si tratti o no di un rifiuto (v. sentenze ARCO Chemie Nederland e a., cit., punto 64, e 1° marzo 2007, causa C-176/05, KVZ retec, Racc. pag. I-1721, punto 52).

38 La Corte ha infatti precisato, da un lato, che l'esecuzione di una delle operazioni di smaltimento o di recupero di cui agli allegati II A o II B alla direttiva non consente di per sé di qualificare come rifiuto una sostanza o un oggetto trattato in tale operazione (v. in tal senso, in particolare, sentenza Niselli, cit., punti 36 e 37) e, dall'altro, che la nozione di rifiuti non deve intendersi nel senso che essa esclude le sostanze e gli oggetti suscettibili di riutilizzazione economica (v., in tal senso, in particolare, sentenza 25 giugno 1997, cause riunite C-304/94, C-330/94, C-342/94 e C-224/95, Tombesi e a., Racc. pag. I-3561, punti 47 e 48). Il sistema di sorveglianza e di gestione istituito dalla direttiva intende infatti riferirsi a tutti gli oggetti e le sostanze di cui il proprietario si disfa, anche se essi hanno un valore commerciale e sono raccolti a titolo commerciale a fini di riciclo, di recupero o di riutilizzo (v., in particolare, sentenza 18 aprile 2002, causa C-9/00, Palin Granit e Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus, Racc. pag. I-3533; in prosieguo: la sentenza «Palin Granit», punto 29).

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

39 Tuttavia, emerge altresì dalla giurisprudenza della Corte che, in determinate situazioni, un bene, un materiale o una materia prima che deriva da un processo di estrazione o di fabbricazione che non è principalmente destinato a produrlo può costituire non tanto un residuo, quanto un sottoprodotto, del quale il detentore non cerca di «disfarsi» ai sensi dell'art. 1, lett. a), della direttiva, ma che intende sfruttare o commercializzare – altresì eventualmente per il fabbisogno di operatori economici diversi da quello che l'ha prodotto – a condizioni ad esso favorevoli, in un processo successivo, a condizione che tale riutilizzo sia certo, non richieda una trasformazione preliminare e intervenga nel corso del processo di produzione o di utilizzazione (v., in tal senso, sentenze Palin Granit, cit., punti 34-36; 11 settembre 2003, causa C-114/01, AvestaPolarit Chrome, Racc. pag. I-8725, punti 33-38; Niselli, cit., punto 47, nonché 8 settembre 2005, causa C-416/02, Commissione/Spagna, Racc. pag. I-7487, punti 87 e 90, e causa C-121/03, Commissione/Spagna, Racc. pag. I-7569, punti 58 e 61).

40 Pertanto, oltre al criterio relativo alla natura o meno di residuo di produzione di una sostanza, il grado di probabilità di riutilizzo di tale sostanza, senza operazioni di trasformazione preliminare, costituisce un secondo criterio utile ai fini di valutare se essa sia o meno un rifiuto ai sensi della direttiva. Se, oltre alla mera possibilità di riutilizzare la sostanza di cui trattasi, il detentore consegue un vantaggio economico nel farlo, la probabilità di tale riutilizzo è alta. In un'ipotesi del genere la sostanza in questione non può più essere considerata un onere di cui il detentore cerchi di «disfarsi», bensì un autentico prodotto (v. citate sentenze Palin Granit, punto 37, e Niselli, punto 46).

41 Tuttavia, se per tale riutilizzo occorrono operazioni di deposito che possono avere una certa durata, e quindi rappresentare un onere per il detentore ed essere potenzialmente fonte di quel danno per l'ambiente che la direttiva mira specificamente a limitare, esso non può essere considerato certo ed è prevedibile solo a più o meno lungo termine, cosicché la sostanza di cui trattasi deve essere considerata, in via di principio, come rifiuto (v., in tal senso, citate sentenze Palin Granit, punto 38, e AvestaPolarit Chrome, punto 39).

42 L'effettiva esistenza di un «rifiuto» ai sensi della direttiva va pertanto accertata alla luce del complesso delle circostanze, tenendo conto della finalità della direttiva e in modo da non pregiudicarne l'efficacia (v. citate sentenze ARCO Chemie Nederland e a., punto 88, e KVZ retec, punto 63, nonché ordinanza 15 gennaio 2004, causa C-235/02, Saetti e Frediani, Racc. pag. I-1005, punto 40).

43 Atteso che la direttiva non suggerisce alcun criterio determinante per individuare la volontà del detentore di disfarsi di una determinata sostanza o di un determinato materiale, in mancanza di disposizioni comunitarie gli Stati membri sono liberi di scegliere le modalità di prova dei diversi elementi definiti nelle direttive da essi recepite, purché ciò non pregiudichi l'efficacia del diritto comunitario (v. citate sentenze ARCO Chemie Nederland e a., punto 41, nonché Niselli, punto 34). Infatti, gli Stati membri possono, ad esempio, definire varie categorie di rifiuti, in particolare per facilitare l'organizzazione e il controllo della loro gestione, purché gli obblighi risultanti dalla direttiva o da altre disposizioni di diritto

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

comunitario relative ai rifiuti in parola siano rispettati e l'eventuale esclusione di determinate categorie dall'ambito di applicazione delle misure adottate per recepire gli obblighi derivanti dalla direttiva si verifichi in conformità all'art. 2, n. 1, di quest'ultima (v., in tal senso, sentenza 16 dicembre 2004, causa C-62/03, Commissione/Regno Unito, non pubblicata nella Raccolta, punto 12).

44 Nella presente fattispecie, la Repubblica italiana ritiene sostanzialmente che, dal momento che le eccezioni previste dalla normativa su cui verte il ricorso sono condizionate, a suo giudizio, non solo dalla volontà manifesta del detentore dei materiali in questione di utilizzarli nel ciclo di produzione di mangimi, ma anche dal riutilizzo certo dei materiali stessi, si applica la giurisprudenza citata ai punti 39 e 40 della presente sentenza, cosicché tali materiali potrebbero essere considerati non già come residui di produzione, ma come sottoprodotti di cui il detentore, data la sua manifesta volontà che siano riutilizzati, non cerca di «disfarsi» ai sensi dell'art. 1, lett. a), della direttiva. Del resto, in ipotesi di tale natura, si applicherebbero anche altre normative, segnatamente quelle relativa alla sicurezza alimentare. Orbene, anche tali normative, secondo il governo italiano, mirano a controllare il magazzinaggio, la trasformazione e il trasporto dei materiali in questione e sono atte, garantendo la tutela della salute, a proteggere l'ambiente in modo analogo alla direttiva.

45 Va ricordato anzitutto a tale proposito che il catalogo delle categorie di rifiuti di cui all'allegato I alla direttiva e le operazioni di smaltimento e di ricupero enumerate agli allegati II A e II B alla stessa direttiva indicano che la nozione di rifiuto non esclude in via di principio alcun tipo di residui o di altri materiali derivanti da processi produttivi (v. sentenza Inter-Environnement Wallonie, cit., punto 28).

46 Inoltre, tenuto conto dell'obbligo, ricordato al punto 35 della presente sentenza, di interpretare in modo ampio la nozione di rifiuto e i principi posti dalla giurisprudenza esposta supra, ai punti 36-41, il ricorso a un argomento come quello formulato dal governo italiano, relativo ai sottoprodotti di cui il detentore non intende disfarsi, deve essere limitato alle situazioni in cui il riutilizzo di un bene, di un materiale o di una materia prima, altresì per il fabbisogno di operatori economici diversi da quello che l'ha prodotto, non è solo eventuale bensì certo, non richiede una trasformazione preliminare e interviene nel corso del processo di produzione o di utilizzazione.

47 Orbene, dalle spiegazioni della Repubblica italiana, esposte al punto 21 della presente sentenza, emerge che la normativa su cui verte il ricorso prevede la possibilità di escludere i materiali in questione dalla sfera di applicazione della legislazione nazionale relativa ai rifiuti anche quando i citati materiali sono sottoposti alle trasformazioni previste dalla normativa comunitaria o nazionale vigente.

48 Peraltro, anche supponendo che sia possibile garantire che i materiali in questione siano effettivamente riutilizzati per la produzione di mangimi – e tuttavia la sola volontà di destinare tali materiali alla menzionata produzione, anche qualora sia previamente attestata in forma scritta, non è equiparabile al loro effettivo utilizzo a tale scopo –, risulta soprattutto dai

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

punti 36 e 37 della presente sentenza che le modalità di utilizzo di una sostanza non sono determinanti per qualificare o meno quest'ultima come rifiuto. Pertanto, non si può inferire dalla sola circostanza che i materiali in questione saranno riutilizzati che essi non costituiscono «rifiuti» ai sensi della direttiva.

49 Infatti, la destinazione futura di un oggetto o di una sostanza non è di per sé decisiva per quanto riguarda la sua eventuale natura di rifiuto definita, conformemente all'art. 1, lett. a), della direttiva, con riferimento al fatto che il detentore dell'oggetto o della sostanza se ne disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsene (v., in tal senso, sentenze citate ARCO Chemie Nederland e a., punto 64, nonché KVZ retec, punto 52).

50 Appare quindi evidente che la normativa su cui verte il ricorso introduce, in realtà, una presunzione secondo la quale, nelle situazioni da essa previste, i materiali in questione costituiscono sottoprodotti che presentano per il loro detentore, dato il suo intendimento che siano riutilizzati, un vantaggio o un valore economico anziché un onere di cui egli cercherebbe di disfarsi.

51 Orbene, anche se tale ipotesi in determinati casi può corrispondere alla realtà, non può esistere alcuna presunzione generale in base alla quale un detentore dei materiali in questione tragga dal loro riutilizzo un vantaggio maggiore rispetto a quello derivante dal mero fatto di potersene disfare.

52 Di conseguenza, è giocoforza constatare che la citata normativa finisce per sottrarre alla qualifica di rifiuto, ai sensi dell'ordinamento italiano, taluni residui che corrispondono tuttavia alla definizione sancita dall'art. 1, lett. a), della direttiva.

53 Tale disposizione fornisce non solo la definizione della nozione di «rifiuto» ai sensi della direttiva, ma determina altresì, congiuntamente al suo art. 2, n. 1, la sfera di applicazione di quest'ultima. Infatti, il citato art. 2, n. 1, indica quali tipi di rifiuti sono o possono essere esclusi dall'ambito di applicazione della direttiva, e a quali condizioni, mentre, in linea di principio, vi rientrano tutti i rifiuti corrispondenti alla definizione in parola. Orbene, ogni norma nazionale che limita in modo generale la portata degli obblighi derivanti dalla direttiva oltre quanto consentito dal suo art. 2, n. 1, travisa necessariamente l'ambito di applicazione della direttiva (v., in tal senso, sentenza Commissione/Regno Unito, cit., punto 11), pregiudicando in questo modo l'efficacia dell'art. 174 CE (v., in tal senso, sentenza ARCO Chemie Nederland e a., cit., punto 42,).

54 Quanto alle legislazioni comunitarie e nazionali menzionate supra, ai punti 23-25, invocate dalla Repubblica italiana per sostenere, essenzialmente, che il contesto legislativo comunitario e nazionale complessivo relativo alle condizioni di sicurezza in materia di derrate alimentari e di mangimi rende impossibile qualificare i materiali in questione come rifiuti, basta osservare che tali materiali non si identificano, in linea di principio, con le sostanze e gli oggetti elencati all'art. 2, n. 1, della direttiva, sicché la deroga all'applicazione di quest'ultima prevista dalla

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

citata disposizione non può riguardare i materiali in parola. Occorre ricordare inoltre che nessun elemento nella direttiva indica che essa non sia applicabile alle operazioni di smaltimento o di ricupero che fanno parte di un processo industriale, qualora esse non sembrino costituire un pericolo per la salute dell'uomo o per l'ambiente (sentenza Inter-Environnement Wallonie, cit., punto 30).

55 Inoltre, contrariamente a quanto sostiene la Repubblica italiana, la direttiva non può essere considerata come di applicazione residuale rispetto alla legislazione comunitaria e nazionale in materia di sicurezza alimentare. Sebbene, infatti, gli scopi perseguiti da alcune disposizioni della citata legislazione possano parzialmente sovrapporsi a quelli della direttiva, essi rimangono tuttavia notevolmente diversi. Al di là delle ipotesi espressamente previste all'art. 2, n. 1, della direttiva, nulla poi in quest'ultima è tale da indicare che essa non si applicherebbe cumulativamente ad altre legislazioni.

56 In ultimo, quanto all'argomento della Repubblica italiana secondo il quale l'applicazione della direttiva impedirebbe di riutilizzare residui alimentari per la produzione di mangimi, in quanto tali residui dovrebbero essere trasportati su mezzi autorizzati al trasporto di rifiuti che non rispondono ai necessari requisiti di igiene, la Commissione ha sottolineato a buon diritto che l'origine di tale situazione è da ricercare nella normativa italiana e non nella direttiva.

57 Pertanto, il ricorso della Commissione dev'essere accolto.

58 Si deve pertanto dichiarare che la Repubblica italiana,

– avendo adottato indirizzi operativi validi su tutto il territorio nazionale, esplicitati in particolare con la circolare del giugno 1999 e con il comunicato del 2002, tali da escludere dall'ambito di applicazione della disciplina sui rifiuti gli scarti alimentari originati dall'industria agroalimentare destinati alla produzione di mangimi; e

– avendo, per mezzo dell'art. 23 della legge n. 179/2002, escluso dall'ambito di applicazione della normativa sui rifiuti i residui derivanti dalle preparazioni nelle cucine di qualsiasi tipo di cibi solidi, cotti e crudi, non entrati nel circuito distributivo di somministrazione, destinati alle strutture di ricovero di animali di affezione,

è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza dell'art. 1, lett. a), della direttiva.

Sulle spese

59 A norma dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ne ha fatto domanda, la Repubblica italiana, rimasta soccombente, deve essere condannata alle spese.

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

Per questi motivi, la Corte (Terza Sezione) dichiara e statuisce:

1) La Repubblica italiana,

- **avendo adottato indirizzi operativi validi su tutto il territorio nazionale, esplicitati in particolare per mezzo della circolare del Ministro dell'Ambiente 28 giugno 1999, recante chiarimenti interpretativi in materia di definizione di rifiuto, e con comunicato del Ministero della Salute 22 luglio 2002, contenente linee guida relative alla disciplina igienico-sanitaria in materia di utilizzazione dei materiali e sottoprodotti derivanti dal ciclo produttivo e commerciale delle industrie agroalimentari nell'alimentazione animale, tali da escludere dall'ambito di applicazione della disciplina sui rifiuti gli scarti alimentari originati dall'industria agroalimentare destinati alla produzione di mangimi; e**

- **avendo, per mezzo dell'art. 23 della legge 31 luglio 2002, n. 179, recante disposizioni in materia ambientale, escluso dall'ambito di applicazione della normativa sui rifiuti i residui derivanti dalle preparazioni nelle cucine di qualsiasi tipo di cibi solidi, cotti e crudi, non entrati nel circuito distributivo di somministrazione, destinati alle strutture di ricovero per animali di affezione,**

è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza dell'art. 1, lett. a), della direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, 75/442/CEE, sui rifiuti, come modificata dalla direttiva del Consiglio 18 marzo 1991, 91/156/CEE.

2) La Repubblica italiana è condannata alle spese.

Firme

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248