

QUADERNI
DELLA
RIVISTA GIURIDICA DELL'AMBIENTE

17

**RIFIUTI, PRODOTTI
E SOTTOPRODOTTI**

**LA CORTE DI GIUSTIZIA
DELLE COMUNITÀ EUROPEE
E LE DECISIONI DEI GIUDICI NAZIONALI
IN GRAN BRETAGNA, FRANCIA E BELGIO**

di
Nicolas De Sadeleer

Con la pubblicazione delle sentenze
della Corte di Giustizia



Giuffrè editore

INDICE

INTRODUZIONE di <i>Ada Lucia De Cesaris</i>	VII
PREMESSA	1

CAPITOLO I

LA DEFINIZIONE DI RIFIUTO: GENERALITÀ

1.1. Difficoltà scientifiche e tecniche.	5
1.2. Approccio terminologico.	6

CAPITOLO II

GLI ELEMENTI DELLA DEFINIZIONE

2.1. L'appartenenza della "sostanza" o dell'"oggetto" ad una delle categorie presenti all'Allegato I della Direttiva	9
2.2. La nozione di "detentore"	13
2.3. L'atto del "disfarsi"	14

CAPITOLO III

COME DEFINIRE IL RIFIUTO: INDIZI UTILI

3.1. Gli indizi da prendere in considerazione.	19
3.2. Gli elementi non rilevanti	26

CAPITOLO IV

SULLA DURATA DELLA CONDIZIONE DI RIFIUTO

4.1. Il controllo dei rifiuti si impone fino alla fase del loro smaltimento o del loro recupero	33
4.2. Le materie prime secondarie	34

CAPITOLO V

RIFIUTI, PRODOTTI E SOTTOPRODOTTI

5.1. La distinzione tra rifiuti e prodotti	37
--	----

5.2. La distinzione tra rifiuti e sottoprodotti	38
5.3. Casi limite	45
<i>Bibliografia</i>	55

APPENDICE

La giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità Europee

1. Sentenza Sez. VI 25 giugno 1997 (casi riuniti C - 304/94, C - 330/94, C - 342/94e C - 224/95)	59
2. Sentenza 18 dicembre 1997 (caso C - 129/96)	68
3. Sentenza Sez. V 15 giugno 2000 (casi riuniti C - 418/97-C - 419/97)	75
4. Sentenza Sez. VI 22 giugno 2000 (caso C - 318/98)	90
5. Sentenza Sez. I 15 gennaio 2002 (caso C - 196/01)	99
6. Sentenza Sez. VI 18 aprile 2002 (caso C - 9/00)	101
7. Sentenza Sez. VI 11 settembre 2003 (caso C - 114/01)	109
8. Ordinanza Sez. III 15 gennaio 2004 (caso C - 235/02)	124
9. Sentenza Sez. V 29 aprile 2004 (caso C - 194/01)	133
10. Sentenza Sez. II 7 settembre 2004 (caso C - 1/03)	149
11. Ordinanza Sez. VI 28 settembre 2004 (caso C - 115/03)	159
12. Sentenza Sez. II 11 novembre 2004 (caso C - 457/02)	163
13. L Ordonnance Ch. V 28 janvier 2005 (affaire C - 208/04)	173
14. Sentenza Sez. III 8 settembre 2005 (C - 121/03)	177
15. Sentenza Sez. III 8 settembre 2005 (C - 416/02)	196

INTRODUZIONE

La possibilità di stabilire con certezza quali sostanze o materiali siano sottoposti o meno alla disciplina dei rifiuti, ai sensi di quanto stabilito dall'art. 1 della Direttiva 75/442/CEE come modificato dalla Direttiva 91/156/CEE, ha un'importanza fondamentale per la politica comunitaria sui rifiuti: significa da una parte determinare il successo o il fallimento degli obiettivi volti al controllo della circolazione e della gestione sicura dei rifiuti, dall'altra offrire agli operatori del settore regole certe ed uniformi in tutto il territorio comunitario.

Nel corso degli anni gli Stati hanno utilizzato la libertà concessa loro nel recepire la nozione europea di rifiuto dandone una definizione in alcuni casi eccessivamente restrittiva e in altri eccessivamente permissiva: se alcuni hanno ostinatamente negato l'esistenza di sottoprodotti con valore commerciale, altri, mediante la nozione di sottoprodotto, hanno di volta in volta sottratto alcune sostanze all'applicazione della normativa comunitaria.

La nozione di rifiuto introdotta nell'ordinamento italiano con il D.Lgs. n. 22/1997 presenta tuttavia la stessa complessità di quella comunitaria. Di recente, l'Italia ha tentato di superare le difficoltà e i contrasti interpretativi con l'emanazione dell'art. 14 del D.L. n. 138/2002, recante *"Interpretazione autentica della nozione di rifiuto di cui all'art. 6, comma 1 lett. a) del decreto legislativo n. 22 del 1997"*. Una normativa che è stata considerata severamente dalla Corte di Giustizia, in quanto il criterio distintivo individuato, cioè l'atto di disfarsi come tassativamente legato ad una delle attività di smaltimento o recupero elencate negli allegati II A e II B del D.Lgs. n. 22/1997, sarebbe restrittivo e non terrebbe conto della necessità di valutare caso per caso che cosa sia effettivamente da ritenersi un rifiuto e cosa un sottoprodotto.

La questione inerente la definizione di rifiuto si ripropone con l'emanazione della legge 15 dicembre 2004, n. 308 inerente la "Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta

applicazione", infatti tra le materie oggetto di delega vi è anche quella dei rifiuti. Peraltro la delega contiene alcune norme immediatamente operative, alcune delle quali definiscono particolari esclusioni dall'applicazione della disciplina dei rifiuti. Invero si verrebbe a creare un quadro normativo confuso e particolarmente "mutante".

A ciò si aggiunga che tutta la questione non si prefigura di semplice soluzione in quello che allo stato è la proposta di decreto legislativo in attuazione della delega parlamentare di cui alla legge n. 308/2004.

Certamente non è stato solo l'ordinamento italiano ad avere problemi con la nozione di rifiuto: l'attenzione della Corte di Giustizia si è spesso rivolta anche ad altri Stati membri che, come l'Italia, hanno tentato di allargare le maglie della definizione.

Il testo di De Sadeleer ci consente di conoscere l'esperienza di altri tre grandi paesi europei, e quindi di abbandonare il "solito" dibattito italiano, spostando l'attenzione sulla definizione europea di rifiuto. L'autore analizza tutti i possibili criteri definitivi cercando di rapportarli alle difficoltà operative, sempre però con l'obiettivo di rendere prevalente la prevenzione di ogni abbandono o traffico illecito di rifiuti.

Nel contributo si individuano anche i limiti di una definizione europea che non garantisce una esatta e certa distinzione tra sottoprodotti e rifiuti, con effetti spesso negativi nell'incentivazione delle attività di recupero e riutilizzo.

Un contributo di grande interesse, ancor più se si tiene conto del fatto che una modifica della normativa europea in materia di rifiuti non tarderà a venire e che sicuramente in essa troveremo scritta una nuova definizione di rifiuto, tracciata sul solco delle difficoltà di applicazione degli Stati membri e delle "dritte" (non sempre coerenti) date dalla Corte di Giustizia.

Le principali sentenze di quest'ultima chiudono quindi il quaderno proprio per consentire al lettore di avere tutti gli strumenti essenziali per conoscere e approfondire un problema che non può, come abbiamo detto, trovare una soluzione solo a livello nazionale.

PREMESSA (*)

L'obiettivo di questo contributo è quello di individuare la definizione di rifiuto nella normativa comunitaria, la quale, all'articolo 1 della Direttiva 75/442/CEE, modificata dalla Direttiva 91/156/CEE, concerne: *"qualsiasi sostanza ed oggetto che rientri nelle categorie riportate all'Allegato 1 e di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi"*

La definizione comprende i residui, ma non i sottoprodotti. Anche di queste due nozioni verrà fornita una spiegazione.

Definire che cosa si intende per rifiuto è di importanza fondamentale per il diritto comunitario in quanto la Direttiva 75/442/CEE, modificata dalla Direttiva 91/156/CEE, è una direttiva quadro che incide, a partire dalla sua entrata in vigore, su tutta la politica comunitaria (1) nonché su quella degli Stati membri in materia di rifiuti (2). Di conseguenza questa definizione costituisce il punto di

(*) Traduzione dal francese di Alice Winkler.

(1) Si tratta di una direttiva quadro che enuncia i principi regolatori, cioè una direttiva che fissa le linee guida cui gli Stati membri devono attenersi nella loro gestione dei rifiuti. Spetta allora al legislatore comunitario tradurli in norme più concrete per mezzo di direttive aventi un oggetto precisato (CGCE, 11 settembre 2003, *AvestaPolarit Chrome Oy*, causa C-114/01, punto 48). Di conseguenza, nella sentenza *Mayer Parry* del 19 giugno 2003 emessa a proposito della definizione fornita dalla direttiva 94/62 relativa agli imballaggi e ai rifiuti prodotti dagli imballaggi, la Corte di Giustizia l'ha definita *lex specialis* (CGCE, 19 giugno 2003, *Mayer Pary*, caso C-444/00, punto 57).

(2) Il campo d'applicazione estremamente ampio della normativa comunitaria conosce, oltre alle restrizioni stabilite dalla giurisprudenza per quanto riguarda i sottoprodotti (infra n. 30 e seg.), alcuni limiti formulati dal legislatore comunitario (art. 21 della direttiva 75/442/CEE). Secondo la Corte di Giustizia i legislatori nazionali, rispettando certe condizioni, possono adottare per certe categorie (rifiuti minerari, rifiuti provenienti da animali, ...) normative in deroga alla direttiva 75/442/CEE. Non è quindi solo in mancanza di una regolamentazione comunitaria specifica, e, sussidiariamente, di una legislazione nazionale specifica, che la direttiva quadro si applica alle materie e agli oggetti enumerati al par. 1 dell'art. 2 (sentenza *AvestaPolarit Chrome Oy*, già citata, punto 49). Cfr. le critiche al ragionamento della Corte di L. Kramer "Member State's environmental legislation and the

riferimento di tutta la regolamentazione in materia di rifiuti (3), compresa la regolamentazione inerente i movimenti transfrontalieri (4).

Possono infatti esistere casi in cui una sostanza o un oggetto di cui ci si disfa per circostanze particolari non possano essere ricompresi nella definizione di rifiuto, e quindi non siano soggetti agli obblighi amministrativi relativi alla raccolta, allo smistamento, alla manutenzione, al trasporto, ai trasferimenti internazionali e ai metodi di trattamento applicabili ai rifiuti.

Per sfuggire alla severa regolamentazione che riguarda i rifiuti, o ai regimi fiscali applicabili in materia di trasferimento, alcuni operatori economici non esitano ad assimilare i rifiuti ai prodotti, o anche ai sottoprodotti. La definizione comunitaria viene dunque ad essere al centro di molteplici contenziosi, nel corso dei quali le amministrazioni nazionali, le autorità giudiziarie competenti e le imprese si scontrano sulla definizione da attribuire a questa o a quella sostanza, nell'intento di stabilire se essa rientra o meno nella categoria in questione.

La Corte di Giustizia delle Comunità Europee ha più volte tentato di indicare criteri chiari e pertinenti per stabilire che cosa rientra e che cosa non rientra nella nozione di rifiuto, con decisioni che rappresentano un punto di riferimento per tutti gli Stati della Comunità europea.

Nei primi quattro paragrafi di questo contributo verranno posti in evidenza i criteri che permettono di determinare quando, e in funzione di quale operazione, un oggetto o una sostanza deve

application of EC Waste law-the classification of waste", *Environmental Liability*, 2003, vol. 11, n. 6, pp. 231-233.

(3) Nella sua comunicazione sulla prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti del 27 maggio 2003, la Commissione europea sottolinea che la definizione costituisce la chiave di volta della legislazione comunitaria in questo campo (p. 38). Quindi ogni modifica apportata a questa definizione può cambiare una serie di regolamentazioni. Cfr. D. Pocklington, "Opening Pandora's Box-the EU Review of the Definition of Waste", *EELR*, luglio 2003, p. 205.

(4) Il ricorso ai concetti di recupero e smaltimento presenti nella direttiva 75/442 permette di determinare la portata delle procedure previste dal regolamento (CEE) n. 259/93 relativo al trasferimento dei rifiuti. Vedere specialmente le sentenze *A.S.A. Abfall Service AG c. Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie*, del 27 febbraio 2002, causa C-6/00; *Sita Eco service Nederland* del 3 aprile 2003, causa C-116/01; *Commission c. Allemagne* del 13 febbraio 2003, causa C-228/00 e *Commission c. Luxembourg* del 13 febbraio 2003 causa C-458/00; *Commission c. Pays-Bas* del 14 ottobre 2004, causa C-113/02.

ritenersi soggetta agli obblighi della Direttiva 75/442/CEE relativa alla gestione dei rifiuti.

I dubbi sulla definizione di rifiuto dipendono anche dal significato che si intende attribuire ad altre nozioni, perciò, nel quinto paragrafo, anche con l'aiuto di esempi pratici, si cercherà di tracciare le linee di demarcazione che separano i rifiuti dai prodotti e dai sottoprodotti.

Con questo contributo non si intende realizzare un'analisi di diritto comparato, bensì fornire al lettore alcune informazioni che gli consentano di capire e analizzare, giudicandone la fondatezza e l'adeguatezza, i criteri utilizzati per la definizione dalla giurisprudenza comunitaria; criteri che illustreremo basandoci anche sulle numerose decisioni adottate dai giudici nazionali in Gran Bretagna, in Francia e in Belgio.

CAPITOLO I

LA DEFINIZIONE DI RIFIUTO: GENERALITÀ

1.1. Difficoltà scientifiche e tecniche. — 1.2. Approccio terminologico.

1.1. Difficoltà scientifiche e tecniche

Da un punto di vista tecnico la nozione di rifiuto è di difficile delimitazione per le ragioni che seguono.

Innanzitutto i rifiuti possono essere molteplici e di svariate tipologie. Tutti i settori della nostra società di consumi producono rifiuti.

Le diverse normative che li disciplinano riflettono la moltitudine di tipologie possibili. Nelle normative nazionali vengono variamente definiti in: “rifiuti industriali”, “rifiuti domestici”, “rifiuti ospedalieri”, “rifiuti agricoli”, “rifiuti inerti”, “rifiuti speciali”. Per di più il fatto che alcuni di essi presentino rischi maggiori di altri ha indotto i legislatori a distinguere tra “rifiuti pericolosi e tossici” e “rifiuti comuni”.

Inoltre, i rifiuti sono instabili perché la loro evoluzione non è omogenea. Essendo il risultato di un processo dinamico, il fattore tempo è fondamentale: in quanto biodegradabili, i rifiuti domestici spariscono velocemente; la durata di altri rifiuti – particolarmente quelli nucleari – perdurerà per millenni. I processi di trattamento e di smaltimento giocano anch'essi un ruolo determinante. Possono presentarsi ed essere eliminati in modi sensibilmente differenti. Inceneriti, i rifiuti solidi si disperdono nell'atmosfera sotto forma di particelle inquinanti; eliminati sotto forma di effluenti inquinanti, i rifiuti liquidi si dissolvono nell'ambiente acqueo; rovesciati in discarica, saranno seppelliti; utilizzati in un processo produttivo, possono agevolmente rimpiazzare alcune materie prime. La scelta dei differenti processi comporterà conseguenze diverse per la tutela dell'ambiente. La dispersione dei rifiuti nell'aria, nell'acqua e nel suolo può provocare il deterioramento di

questi ambienti recettori (inquinamento atmosferico, contaminazione del suolo e delle falde acquifere, eutrofizzazione delle acque, ...), mentre il loro recupero per la produzione di materie prime secondarie risulta meno pericoloso per l'ambiente e permette, in aggiunta, di economizzare sull'uso di alcune materie prime.

Infine, i rifiuti si caratterizzano per la loro relatività. L'oggetto che sembrerebbe "inutilizzabile" in un certo momento, in un certo luogo e da parte di una certa persona, non è necessariamente tale in altro luogo o da parte di altra persona. Ad esempio una giacca usata non piace più al suo proprietario, che se ne vuole liberare. Se recuperata da altra persona che continua ad indossarla, non è più un rifiuto. Al contrario, se il proprietario non trova una persona interessata se ne dovrà sbarazzare. Per analogia, una sostanza può, nel corso del suo ciclo di vita, essere alternativamente qualificata come prodotto, sottoprodotto, rifiuto o materia prima secondaria a seconda dell'uso che se ne fa o secondo le norme in vigore. Analogamente, per una stessa impresa, un residuo può, nel giro di qualche anno, se non addirittura di qualche mese, perdere il suo carattere di rifiuto in funzione dell'evoluzione della tecnologia o per ragioni di carattere economico; a ciò si aggiunga che l'aumento dei prezzi delle materie prime potrebbe rendere le materie prime secondarie più competitive.

Data questa varietà dovuta a diverse condizioni di spazio, tempo, situazioni e persone interessate, la nozione di rifiuto sembrerebbe, a prima vista, essere refrattaria a qualunque classificazione giuridica uniforme.

1.2. Approccio terminologico

È possibile chiarire la definizione comunitaria utilizzando l'interpretazione normalmente in uso della nozione di rifiuto? Apparentemente, l'interpretazione che abitualmente si dà a questo termine risulta di scarso aiuto. A causa della varietà delle lingue ufficiali della Comunità europea, il termine "rifiuto" riveste una molteplicità di significati, con accezioni diverse sia nel linguaggio corrente che nella letteratura scientifica. Anche quando si è d'accordo sul fatto che questo termine evoca perdita del valore d'uso, le definizioni contenute nei dizionari sono tutt'altro che illuminanti sulla portata esatta del termine. Così il dizionario francese *Petit Robert* definisce rifiuto come "la perdita, diminuzione, che una

cosa subisce nel suo impiego, ciò che resta di una materia che è stata lavorata, residuo non adatto al consumo, inutilizzabile (e in generale sporco o ingombrante)” (1). Scarso è pertanto l’aiuto fornito al giurista.

(1) Le nouveau Petit Robert, v. “déchet”, 1993.

I TRE ELEMENTI DELLA DEFINIZIONE

2.1. L'appartenenza della "sostanza" o dell'"oggetto" ad una delle categorie presenti all'Allegato I della Direttiva. — 2.2. La nozione di "detentore". — 2.3. L'atto del "disfarsi".

2.1. L'appartenenza della "sostanza" o dell'"oggetto" ad una delle categorie presenti all'Allegato I della direttiva

A causa della molteplicità di termini utilizzati nella definizione comunitaria, bisogna distinguere le differenti ipotesi che vi si incontrano. Esamineremo i tre elementi essenziali della definizione: innanzitutto i termini "sostanze e oggetti" (A), poi il concetto di "detentore" (B) e infine il significato dell'azione di "disfarsi" (C). Vedremo alla sezione seguente che, nella misura in cui questi concetti non permettono di definire con sufficiente precisione il momento a partire dal quale una sostanza o un oggetto diventa un rifiuto, converrà basarsi su un insieme d'indizi (n. 12 e segg.). Va aggiunto che ciascuno dei criteri adottati per qualificare come rifiuto una sostanza o un oggetto deve essere interpretato rigorosamente.

In effetti, conformemente alla giurisprudenza della Corte di Giustizia, conviene interpretare il termine rifiuto tenendo conto dell'obiettivo della direttiva precisato all'art. 4 (1), che rimanda all'art. 174, par. 2 del Trattato Ue, che è quello di garantire "un livello di protezione elevata dell'ambiente" (2). Inoltre la politica

(1) CGCE, 28 marzo 1990, *Vessoso et Zanetti*, causa C-206/88 e C-207/88, *Rec.* p. I-1461, punto 12; 15 giugno 2000, *ARCO Chemie Nederland Ltd*, *Affaires jtes* C-418/97 e C-419/97, punto 37.

(2) Sentenze *ARCO Chemie*, già citata, punto 40; 18 aprile 2002, *Palin Granit Oy et Vehmassalo kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus c. Lounais-Suomen Ympäristökeskus*, causa C-9/00, punto 23.

della gestione dei rifiuti è fondata sui principi di precauzione e d'azione preventiva (3).

Ne deriva che la nozione di rifiuto non può essere interpretata in modo restrittivo dagli Stati membri. Essi non possono quindi escludere dal campo di applicazione della normativa sui rifiuti certe categorie di rifiuti riciclabili (4). Questa interpretazione restrittiva della definizione non permette agli Stati membri di introdurre interpretazioni della nozione che avrebbero come effetto quello di restringere il campo di applicazione della direttiva escludendo certe materie, sostanze o prodotti che invece rispondono alla definizione del termine "rifiuto" nel senso della direttiva. Simili restrizioni costituirebbero un attentato all'efficacia dell'art. 174 del trattato e della direttiva (5).

In un'ordinanza del 28 gennaio 2005, Inter-Environnement Wallonie ASBL, la Corte di Giustizia ha giudicato, conformemente all'interpretazione estensiva della nozione di rifiuto risultante dalla sua giurisprudenza, che l'art. 1, a), della direttiva 75/442/CEE si opponeva all'introduzione da parte degli Stati di una nuova categoria di materie che non rientravano né nella categoria dei rifiuti né in quella dei prodotti, nella misura in cui questa categoria poteva contenere sostanze o oggetti in grado di rientrare nella nozione di "rifiuto".

a. Portata dell'Allegato I della direttiva — A partire dall'entrata in vigore degli emendamenti della direttiva del 1991, le sostanze e gli oggetti suscettibili di diventare rifiuti devono comprendere una delle categorie elencate all'Allegato I. Questo allegato, che si ispira all'allegato della decisione dell'OCDE del 27 maggio 1988 sui movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi, elenca sedici categorie di sostanze o di oggetti da considerare come rifiuti.

È possibile distinguere tra queste categorie, da una parte, le sostanze che sono residui della produzione industriale (Q1, Q8 -

(3) Per la genesi e la portata di questo principio nell'ordinamento giuridico comunitario, rimando ai miei lavori: *Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution*, collection Universités francophones, Bruxelles, Bruylant, Paris, A.U.F., 437 p. *Environmental Principles: from Political Slogans to Legal Rules*, Oxford, Oxford University Press, 2002, 433 p.

(4) CGCE 10 maggio 1995, *Commission c. Allemagne*, causa C-422/92, *Rec.* p. I-1097; *Amén.-Env.*, 1995, p. 173, obs. N. de SADELEER. Cfr. anche CGCE, 11 novembre 2004, *Antonio Niselli*, causa C-457/02.

(5) Sentenza *ARCO Chemie*, punto 42.

11) (6) e dall'altra le sostanze diventate non più adatte al consumo a causa della contaminazione sviluppatasi durante il loro uso, il loro consumo o semplicemente per caso (Q4 - 7, 12 e 15) o in quanto non rispondono più a certe esigenze (Q2, 3 e 13). Si osserverà anche che queste categorie sono state identificate non tanto in funzione dei pericoli specifici presentati dalle materie che vi sono elencate ma piuttosto in funzione del rischio assunto o creato quando ci si disfa di una materia (assenza d'uso, uso illecito, prodotto scaduto o imbrattato a causa di un incidente). In altri termini questo elenco riflette in maniera implicita l'importanza dell'espressione "disfarsi" (infra n. 8).

Due categorie meritano un'attenzione particolare: la Q13 e la Q16. La prima si avvicina notevolmente al concetto relativo all'obbligo di disfarsi descritto più avanti (infra, n. 10). Questa categoria permette sia al legislatore nazionale che a quello comunitario di estendere il concetto di rifiuto proibendo l'uso o la commercializzazione di certi prodotti.

La seconda, concernente "ogni materia, sostanza o prodotto che non rientri nelle categorie sopra elencate", non compare né all'allegato corrispondente della decisione del 27 maggio 1988 dell'OCDE né all'allegato alla Convenzione di Basilea sul controllo del trasferimento dei rifiuti e loro smaltimento. È la testimonianza del carattere non limitativo dell'Allegato I della direttiva. Grazie a questa apertura gli Stati membri possono far rientrare nella categoria dei rifiuti qualunque sostanza o oggetto che risponde ai criteri della definizione comunitaria.

b. Il Catalogo europeo dei rifiuti — Gli autori della direttiva hanno precisato, successivamente alla definizione della nozione di rifiuto, che "la Commissione, agendo secondo la procedura prevista all'art. 18 firmerà, al più tardi entro il 1 aprile 1993, un elenco di rifiuti che rientrano nelle categorie di cui all'Allegato I. Questo elenco sarà soggetto a riesame periodico, e, se necessario, sarà rivisto secondo la stessa procedura".

La portata delle sedici categorie di rifiuti descritte all'Allegato I non è stata quindi alterata in quanto l'elenco dei rifiuti è in applicazione all'art. 1, a, II capoverso. Il "Catalogo europeo dei

(6) Il che ha indotto la Corte di Giustizia a concludere che le operazioni di trattamento dei rifiuti che si svolgono su siti industriali ricadono ugualmente nell'ambito della direttiva-quadro (18 dicembre 1997, *Inter-Environnement Wallonie ASBL et Région wallonne*, causa C-129/96, *Rec.*, 1997, p. I-7411).

rifiuti" (CER) si basa infatti proprio sulla classificazione dell'Allegato I (7). Nell'intento di precisare il contenuto delle categorie di rifiuti enumerati in questo allegato, l'elenco distingue i rifiuti in funzione dei differenti settori industriali (industrie del cuoio e del tessile, rifiuti provenienti dalla chimica mineraria) all'interno dei quali sono specificati diversi tipi di rifiuti (nella rubrica relativa al settore della chimica mineraria, sono presenti soluzioni acide e alcaline, rifiuti contenenti metalli vari). Il Catalogo europeo non si limita a coprire il settore industriale: sono compresi anche i rifiuti del settore edilizio (mattoni, cementi), i rifiuti ospedalieri (oggetti pungenti e taglienti) i rifiuti municipali (carta, cartone, vetro, rifiuti da giardini e parchi). Inoltre ogni categoria e ogni tipo di rifiuto sono catalogati mediante codice numerato.

Essendo la motivazione essenziale di questo catalogo quella di stabilire una "nomenclatura di riferimento che fornisce una terminologia comune valida in tutta l'Unione europea", l'elenco dei rifiuti non è né rigido né esaustivo (8). Per cui il Catalogo europeo dei rifiuti non ha che un valore indicativo rispetto al fatto obiettivo che è all'origine del passaggio dalla qualifica di prodotto allo stadio di rifiuto. Il fatto che una materia o una sostanza non vi figuri non significa pertanto che essa non possa essere qualificata come rifiuto. Al contrario, l'iscrizione di una sostanza nell'elenco non costituisce che un'indicazione che la materia o il prodotto può essere un rifiuto (*infra* n. 19) (9). Detto ciò, il Catalogo deve essere trasposto nel diritto nazionale in un testo avente valore vincolante nella misura in cui la decisione che ha istituito l'elenco è vincolante in tutti i suoi aspetti (10).

(7) Decisione 2000/523/CE della Commissione del 3 maggio 2000, modificata dalla decisione della Commissione del 16 gennaio 2001. Questo elenco è stato modificato dalle decisioni 2001/118/CE e 2001/119/CE della Commissione e 2001/573/CE del Consiglio, rispettivamente del 16 e 22 gennaio e 23 luglio 2001 (JOL 47, p. 1 e 32, e L 203, p. 18) ed è entrata in vigore il 1° gennaio 2002.

(8) La nota preliminare dell'elenco precisa che si tratta di elenco armonizzato che sarà periodicamente rivisto ma che, tuttavia, « *l'iscrizione nell'elenco non significa che la materia o l'oggetto in questione sia un rifiuto in ogni caso. L'elenco vale solo se la materia o l'oggetto risponde alla definizione del termine « rifiuto » che compare nell'articolo I, punto a) della direttiva 75/442* ».

(9) Conclusione del 29 gennaio 2004 dell'avvocato generale J. Kokott nella causa Paul van de Walle, punto 29.

(10) La Corte di Giustizia ha quindi condannato il Granducato di Lussemburgo per aver, da una parte incorporato il CER mediante scappatoia di una circolare ministeriale rivolta all'amministrazione, ma non vincolante nei riguardi dei terzi, e,

2.2. La nozione di “detentore”

a. Interpretazione estensiva della nozione. – La nozione di “detentore” comprende sia “il produttore di rifiuti” che “la persona fisica o giuridica che ha in suo possesso i rifiuti”. L’art. 1, b) della direttiva quadro sui rifiuti definisce come produttore “*la persona la cui attività ha prodotto dei rifiuti (produttore iniziale) e/o la persona che ha effettuato operazioni di pretrattamento, di miscuglio o altre operazioni che hanno mutato la natura o la composizione di detti rifiuti*” (11). Quanto alla nozione di possesso, essa non è definita né dalla direttiva né, in forma generale, dal diritto comunitario. Secondo la sua accezione usuale, il possesso corrisponde alla effettiva disponibilità del bene, ma non presuppone la proprietà o un potere giuridico di disporre della cosa (12).

Tenuto conto della portata di questi due termini, la nozione di “*possessore*” appare più estensiva rispetto a quella di “*proprietario*”, e comprende tutte le persone che possono disfarsi dei rifiuti. Del resto il ricorso a questo concetto sottolinea l’autonomia della definizione di rifiuto rispetto alla nozione d’abbandono come intesa dal diritto civile, che è una forma di disposizione giuridica su una cosa, ed è parte del diritto di proprietà (13). Per cui un’industria petrolifera che vende al gestore di una stazione di servizio, può, nel rispetto di certe condizioni, essere considerato come il detentore di terreni contaminati dagli idrocarburi accidentalmente

dall’altra per aver introdotto in concomitanza con il catalogo una nomenclatura puramente lussemburghese, diversa dal catalogo e avente per effetto quello di escludere l’uso di quest’ultimo per un grande numero di operazioni nelle quali la classifica dei rifiuti tiene conto del caso (CGCE, 15 gennaio 2002, *Commissione v. Luxembourg*, causa C-196/01). Detto ciò, quando non procura difficoltà per gli operatori economici, un sistema nazionale di classificazioni differente da quello adottato per l’elenco comunitario dei rifiuti pericolosi può tuttavia essere accettato (CGCE 29 aprile 2004, *Commissione v. Austria*, causa C-194/01).

(11) La forma giuridica sotto la quale è esercitata l’attività della persona morale o fisica che produce i rifiuti rimane senza importanza per quanto riguarda il limite della portata di questa nozione. Per cui, essendo produttore di rifiuti pericolosi, un ambulatorio dentistico, è sottoposto, in virtù della direttiva 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi, all’obbligo di tenere un registro (CGCE 28 settembre 2004, *Eco Eridania*, causa C-115/03).

(12) Conclusioni del 29 gennaio 2004 dell’avvocato generale J. Kokott nella causa Paul van de Walle, punto 56.

(13) Ph. BILLET, « Le déchet, du label au statut », in J.-C. BEAUNE (dir.), *Le déchet, le rebut et le rien*, Champ Vallon, 1999, p. 102.

fuoriusciti dai serbatoi della stazione di servizio, anche se la società petrolifera non ne era proprietaria (14).

In un'ordinanza del 28 settembre 2004, Eco Eridania, la Corte di Giustizia ha giudicato che un laboratorio dentistico doveva essere considerato come produttore di rifiuti ai sensi della Direttiva 75/442/CEE.

2.3. L'atto del "disfarsi"

Poiché occupa una posizione centrale nella definizione (n. 8), l'espressione "disfarsi" è oggetto di tre ipotesi che verranno affrontate separatamente (n. 9 - 10).

a. Il ruolo centrale dell'espressione "disfarsi" — In virtù dell'art. 1, a) della direttiva 75/442/CEE, deve essere considerato rifiuto ogni sostanza o ogni oggetto che rientra nelle categorie presenti all'Allegato I, "di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi". Ripetuto in tre riprese, il verbo "disfarsi" occupa una posizione centrale (15). In altre parole, il campo d'applicazione della nozione di rifiuto e pertanto delle normative comunitarie e nazionali dipende dal significato che al termine viene attribuito. Ora, il legislatore comunitario si è ben guardato dal precisare quello che lui intendeva. In più, quale che sia la versione linguistica della direttiva, la portata del verbo "disfarsi" comporta identiche problematiche (16).

Nella terminologia corrente, se il termine "disfarsi" è tradizionalmente definito come "sbarazzarsi, abbandonare, gettare, rigettare", significa però anche "vendere" (17). Analogamente, il termine "sbarazzarsi" di un rifiuto può essere inteso in due modi diversi. Da una parte, questo atto indica lo scarto di un oggetto divenuto

(14) Conclusioni del 29 gennaio 2004 dell'avvocato generale J. Kokott nella causa Paul van de Walle, punto 61.

(15) Cause *Inter-Environnement Wallonie*, C-129/96, citata prima, punto 26; *ARCO Chemie*, causa jtes C-418/97 e C-419/97, già citato, punto 36.

(16) In francese si dice "éliminer", in tedesco "sichentledigen", in italiano "disfarsi" e in olandese "zich ontdoen".

(17) In Inghilterra, la *High Court of Justice* ha fatto notare che il termine "disfarsi" non è ripreso nell'art. 4 della direttiva, disposizione che proibisce l'abbandono dei rifiuti. Si tratterebbe, in quel caso, secondo la giurisdizione, di una indicazione supplementare che il termine "disfarsi" non si limita all'abbandono, al seppellimento o allo smaltimento

inutile, ingombrante o indesiderabile. In questo caso l'oggetto sfugge a qualsiasi processo di produzione economica. Abbandonato, scartato, lasciato, l'oggetto in questione può provocare danni o inquinamento. Dall'altra l'atto del disfarsi ha anche una connotazione mercantile. Quando non è abbandonato o gettato via in modo illegale nell'ambiente naturale, l'oggetto scartato, che abbia un valore positivo o negativo, può essere oggetto di transazioni commerciali, senza pertanto perdere la sua identità.

Mantenendo fermo il termine "*disfarsi*" nella definizione di rifiuto, il legislatore comunitario ha voluto non solo evitare che i rifiuti venissero abbandonati nell'ambiente naturale, ma anche stabilire un controllo del processo di smaltimento e di recupero dei residui allo scopo di garantire una gestione ottimale delle risorse naturali. Questo doppio approccio rientra, del resto, nel campo degli obiettivi elencati all'art. 174, par. 1 del Trattato, che concepisce l'azione della Comunità in materia di protezione ambientale sia in termini di lotta all'inquinamento sia in termini di gestione razionale delle risorse naturali. Analogamente, la regolamentazione comunitaria tende precisamente a creare nuovi mercati incoraggiando il ricupero dei rifiuti per il ricavo di materie prime secondarie (art. 3.1, b della direttiva 75/442). Questo punto ci sembra essenziale per capire correttamente la portata relativamente ampia della nozione di rifiuto.

b. Prima ipotesi: il detentore si disfa della sostanza o dell'oggetto — La prima ipotesi contenuta nella definizione è rappresentata dall'azione di "*disfarsi*" d'un rifiuto. Questa azione può essere vista sotto due diverse angolazioni: da un lato, il rifiuto può essere definito mediante *approccio intrinseco* che si basa su *elementi oggettivi*, mentre, dall'altro il ricorso a più *elementi soggettivi* permette di sviluppare un *approccio estrinseco*.

L'approccio intrinseco si collega al processo di trasformazione materiale d'un prodotto o d'una sostanza in rifiuto. Permette di qualificare il rifiuto alla luce di elementi oggettivi, quali i composti della sostanza o le caratteristiche che essa presenta. Analogamente i rifiuti che contengono alcune categorie di metalli o presentano certe proprietà tossiche possono, in ragione delle loro proprietà, essere qualificati come pericolosi. In un certo numero di casi, può essere agevole dimostrare che, su un piano oggettivo, le caratteristiche fisico-chimiche rendono la sostanza inutilizzabile.

Per mezzo di questa interpretazione oggettiva, la normativa sui rifiuti tende a sovrapporsi alle norme relative agli inquinamenti, ai

danni e ai rischi, che impongono una serie di limiti. Per cui una sostanza pericolosa può inizialmente essere regolamentata a causa delle sue proprietà tossiche ai sensi della legislazione sulle sostanze pericolose e, non appena non risponderà più alle necessità tecnologiche alle quali era stata destinata, si troverà ad essere sottoposta alla regolamentazione sui rifiuti pericolosi.

Il ricorso a elementi oggettivi è tuttavia altamente variabile visto che l'Allegato I della direttiva comprende 15 rubriche che coprono situazioni diverse, dalla fase di produzione (categorie Q1, Q8, Q9 e Q11) fino alla fase del consumo (prodotti scaduti, prodotti divenuti impropri per il consumo). Inoltre, numerosi oggetti che non presentano alcun pericolo particolare per composizione fisico-chimica o per caratteristiche (rifiuti plastici, rifiuti verdi) devono nondimeno entrare nel campo della normativa sui rifiuti a causa dei danni che possono causare quando sfuggono alla filiera della gestione controllata.

Di conseguenza, quando l'interpretazione oggettiva della nozione di rifiuto non è del tutto soddisfacente, conviene ricorrere a elementi soggettivi, facendo riferimento all'intenzione del detentore del rifiuto (18). Si tratta in questo caso dell'approccio estrinseco: una sostanza può essere qualificata come rifiuto non più a causa dell'origine, della composizione, o delle caratteristiche fisico-chimiche, ma piuttosto in funzione dell'uso o del non uso che se ne fa o può esserne fatto.

Questo doppio approccio relativo al termine "disfarsi" attribuisce alla definizione di rifiuto una dimensione al contempo sostanziale e funzionale, con un risultato a volte contraddittorio. Conviene quindi esaminare in quali casi il detentore ha l'intenzione o l'obbligo di disfarsi del suo oggetto (n. 10).

c. Seconda ipotesi: il detentore ha "l'obbligo di disfarsi" della sostanza o dell'oggetto — Abbiamo già indicato che in virtù della categoria Q13 dell'Allegato I della direttiva, il legislatore sia comunitario che nazionale può vietare l'utilizzo di ogni materia, sostanza o prodotto (supra, n. 5). Così operando, consacra l'obbligo di disfarsi di una certa sostanza o prodotto. Quando il detentore di una sostanza o di un prodotto è sottoposto a questo obbligo, questa sostanza o prodotto sarà qualificata come rifiuto. Questa qualifica è indipendente da ogni considerazione relativa alla possibile riuti-

(18) G. VAN CALSTER, "The Legal Framework for the Regulation of Waste in the European Community", *Yb. Eur. Env. L.*, vol. I., 2000, pp. 164.

lizzazione dell'oggetto da parte del suo detentore. Le regole che obbligano il detentore a disfarsi di un oggetto si basano essenzialmente sull'approccio intrinseco già esposto (supra, n. 9).

Un primo esempio può essere tratto dalla regolamentazione comunitaria. La direttiva 75/439/CEE sullo smaltimento degli oli usati fornisce di essi la seguente definizione "*tutti gli oli industriali o lubrificanti a base minerale che sono divenuti impropri all'uso al quale erano inizialmente destinati*" (19). Dopo che l'olio è diventato inadatto, cioè non può più essere utilizzato come lubrificante, dovrà, nel caso in cui non sia riciclato dal suo detentore, essere portato ad un apposito collettore. L'impossibilità di attribuire all'olio un uso normale fa di esso un rifiuto e nient'altro. Altri esempi possono essere dedotti dalle regolamentazioni nazionali che stabiliscono che le auto abbandonate (i relitti delle auto), le carcasse degli animali ed i prodotti farmaceutici scaduti devono essere trattati come rifiuti. La qualifica di rifiuto dipende in questi tre casi da considerazioni oggettive legate all'abbandono di una vettura, allo stato di decomposizione di una carcassa e alla data di scadenza di un farmaco. Infine, è possibile dedurre dall'obbligo di bonificare i terreni contaminati derivante da una norma di diritto amministrativo o di diritto civile, che questi terreni non possono più essere utilizzati secondo la loro destinazione originale e pertanto rientrano nell'ambito della normativa sui rifiuti (20). Sicuramente non interviene nessun elemento intenzionale in queste diverse operazioni di qualifica.

d. Terza ipotesi: il detentore "ha l'intenzione di disfarsi" della sostanza o dell'oggetto — L'aver espressamente menzionato il criterio dell'intenzione nella definizione comunitaria comporta certi problemi particolari. In sua assenza alcuni potrebbero ritenere che fintanto che non si sono disfatti o fintanto che non sono obbligati a disfarsi delle loro sostanze o oggetti, questi ultimi non possono in alcun modo essere definiti come rifiuti, anche se ne presentano tutte le caratteristiche. Così, per esempio, certi operatori economici poco scrupolosi potrebbero negli anni accumulare oggetti sui loro terreni in condizioni non giustificabili dal punto di vista della protezione ambientale, sostenendo che non costitui-

(19) Art. 1, a) della direttiva 75/439/CEE riguardante lo smaltimento degli oli usati, come modificata dalla direttiva 87/101/CEE.

(20) Conclusioni dell'avvocato generale Mme J. Kokott, presentate il 29 gennaio 2004 nel caso C-1/03, *Ministère public v. P. Van de Walle*.

scono rifiuti perché non se ne sono sbarazzati o non hanno l'obbligo di disfarsene. È proprio per contrastare queste manovre fraudolente che il legislatore comunitario ha espressamente previsto l'intenzione del disfarsi dei rifiuti.

Analogamente il non ricorrere ad un utilizzo legittimo dei residui di produzione (per esempio in caso di stoccaggio per un periodo indeterminato) tradisce la reale volontà del loro detentore che è quella di abbandonarli (21). La disposizione comunitaria è interessante in quanto permette di smascherare le vere intenzioni del produttore quando dal suo comportamento si deduce la sua intenzione di eludere la gestione controllata del rifiuto. In altre parole, il detentore di una sostanza *“ha l'intenzione di disfarsi”* quando da circostanze concrete risulta che non ha più l'intenzione di servirsene come prodotto o materia prima. L'onere della prova spetta all'autorità pubblica.

COME DEFINIRE IL RIFIUTO: INDIZI UTILI

3.1. Gli indizi da prendere in considerazione. — 3.2. Gli elementi non rilevanti.

3.1. Gli indizi da prendere in considerazione

Anche se la Corte di Giustizia non ha ancora elaborato una definizione esauriente di rifiuto (1), ha tuttavia fissato mediante la sua giurisprudenza alcuni criteri utili alle amministrazioni nel decidere se una sostanza o un oggetto ricade nell'ambito della definizione data dal legislatore comunitario in fatto di rifiuti:

i) un'interpretazione estensiva della nozione di rifiuto prevale sotto l'aspetto dell'obiettivo perseguito dal legislatore comunitario, del risultato della direttiva e dei principi di diritto ambientale (*supra* n. 7);

ii) la nozione di rifiuto non può essere compresa se non ci riferisce alla nozione del disfarsi (*supra* n. 8) (2);

iii) l'applicazione della nozione del disfarsi implica che si considerano tutte le "circostanze" che permettono di verificare se il detentore ha l'intenzione o l'obbligo di disfarsene (*infra* n. 13-21) (3).

Tratteremo qui l'ultimo parametro, che riveste, nella pratica, una notevole importanza. La presenza di un rifiuto come indicato dalla direttiva quadro deve essere verificata tenendo conto dell'insieme delle varie circostanze (4), in altre parole di possibili indizi

(1) Nelle sue conclusioni nel caso *ARCO Chemie*, l'avvocato generale ALBER stima che « la definizione della nozione ... è troppo imprecisa per stabilire un concetto globale e di applicazione generale ». La Corte di Giustizia non ne ha fornito, da parte sua, una definizione completa.

(2) Cause *Inter-Environnement Wallonie*, punto 26; *ARCO Chemie*, punto 36.

(3) Sentenza *Arco Chemie*, punti 73, 88 e 97.

(4) *Ibidem*, punto 88.

(A). Nel vagliare gli indizi, conviene, come abbiamo già sottolineato, tener conto dell'obiettivo della direttiva 75/442/CEE e vigilare affinché non sia messa in pericolo la sua efficacia. Di conseguenza non possono essere considerati validi alcuni degli argomenti che generalmente vengono adottati dai detentori dei rifiuti per sfuggire alla regolamentazione (B).

Identificheremo qui di seguito i criteri che possono essere utilizzati per qualificare un rifiuto (5). L'elenco non pretende di essere esaustivo, perché si tratta di criteri puramente indicativi. Se considerati isolatamente non sono sufficienti per stabilire se la sostanza o oggetto è o non è un rifiuto (6). A priori non può essere data alcuna preferenza ad un criterio piuttosto che ad un altro. Ne deriva che questi criteri devono essere applicati, caso per caso, in funzione delle circostanze.

a. La modalità di trattamento utilizzato per disfarsi di un rifiuto è ricompresa tra le operazioni enumerate agli Allegati II A e II B della direttiva — Abbiamo già visto come sia difficile fornire chiarimenti precisi a proposito del termine "disfarsi" (n. 8). È necessario tuttavia ricordare che tutti i rifiuti devono essere gestiti, eliminandoli o valorizzandoli (art. 5 e 8). Dall'art. 4 e dagli allegati II A e II B della direttiva, che mirano a ricapitolare le operazioni di smaltimento come sono effettivamente praticate, si evince infatti che il termine "disfarsi" comprende sia lo smaltimento sia il recupero d'una sostanza o d'un oggetto (7). In considerazione di ciò alcuni hanno ritenuto di poter collegare la nozione di rifiuto alle operazioni di smaltimento e recupero, individuate negli Allegati II A e II B della direttiva (8).

(5) Segnaliamo a questo proposito che numerosi criteri sono apparsi in un documento prodotto da un gruppo di lavoro dell'OCDE il 2 luglio 1998. Cf. O.C.D.E., *Final Guidance Document for distinguishing waste from non-waste* O.C.D.E., (ENV/EPOC/WMP (98) 1/REV1 del 1 luglio 1998). Alcuni di essi non sono tuttavia conformi alla giurisprudenza della Corte di Giustizia (in questo senso, L. KRÄMER, "The Distinction between Product and Waste in Community Law", *Environmental Liability*, 2003, vol. 2, n° 1, pp. 3-14).

(6) Ordinanza del 14 gennaio 2004, *Saetti*, causa C-235/02.

(7) Sentenza *Inter-Environnement Wallonie*, punti 25 e 26.

(8) Per definire queste operazioni, l'art. 1 della direttiva 75/442 rimanda rispettivamente, per quanto riguarda le operazioni di « smaltimento », alle operazioni descritte all'Allegato II A e per quelle che si riferiscono alla « recupero », alle operazioni che sono elencate all'Allegato II B. Per cui i concetti di recupero e smaltimento sono tributari del contenuto degli allegati II A e II B. Questi due allegati ricapitolano, a mo' di esempio, le modalità di trattamento dei rifiuti tali

Certamente il fatto che una sostanza venga sottoposta ad una operazione di recupero o di smaltimento come prevista dall'Allegato II della direttiva o ad un'altra operazione analoga, comporta la presunzione che possa trattarsi di un rifiuto, anche se la sostanza è destinata ad essere riutilizzata. La Corte di Giustizia ha giudicato che un processo di disattivazione dei rifiuti avente lo scopo di renderli inoffensivi, la messa in discarica dei rifiuti in depressioni del terreno o per riporto analogamente all'incenerimento, costituiscono operazioni di smaltimento o di recupero, che entrano nel campo di applicazione della direttiva 75/442/CEE (9).

In altre parole, il ricorrere ad una modalità di trattamento correntemente utilizzato per disfarsi dei rifiuti costituisce un indizio rivelatore dell'intenzione del detentore di disfarsene. A titolo d'esempio, se l'utilizzo di una sostanza come combustibile costituisce un modo corrente di recupero o di smaltimento dei rifiuti, questa procedura permette di stabilire l'esistenza di un'azione, di un'intenzione o dell'obbligazione di disfarsi del combustibile secondo l'art. 1 a) della direttiva (10). Il giudice nazionale deve pertanto prendere in considerazione questo indizio al momento dell'operazione di qualificazione (11).

Detto ciò, anche se il metodo di trattamento o il modo di utilizzo d'una sostanza può costituire un indizio dell'intenzione o dell'obbligo del suo detentore di disfarsene, questo criterio non è determinante. Secondo la Corte, la semplice circostanza che un prodotto o una sostanza sia oggetto di recupero secondo il metodo

come sono effettuati in pratica. Si noterà che in virtù del regolamento (CEE) n. 259/93 sui movimenti transfrontalieri dei rifiuti, i trasferimenti di rifiuti destinati a essere recuperati sono sottoposti a procedure meno stringenti di quelle relative allo smaltimento. Per poter determinare la procedura applicabile ai movimenti transfrontalieri dei rifiuti è dunque essenziale poter distinguere un'operazione di recupero da una di smaltimento dei rifiuti.

(9) CGCE., 25 giugno 1997, *Tombesi*, causa C-304/94, C-330/94, C-342/94 e C-224/95, *Rec.*, I-3561.

(10) Sentenza *ARCO Chemie*, punti 69 e 73. Eppure, il fatto che la combustione di un residuo (coke di petrolio) sia una modalità corrente di recupero dei rifiuti non può essere tenuto in conto quando la raffineria che produce questo residuo produce anche differenti varietà di combustibili (Ordinanza *Saetti*, punto 46).

(11) Osservando che materiali arrugginiti erano stati stoccati in stabilimenti classificati come citati nella nomenclatura delle attività di recupero dei rifiuti e di stoccaggio dei metalli, la Corte di Cassazione francese ha ritenuto che il giudice d'appello avesse correttamente qualificato questi materiali di scarto (Cass. crim., I febbraio 1995).

riportato agli Allegati II A e II B della direttiva, non permette di concludere che si tratti di rifiuto (12). Ugualmente la localizzazione e la durata d'uno stoccaggio di rifiuti non hanno alcuna incidenza sulla loro qualificazione (13). È sempre necessario domandarsi se il detentore abbia l'intenzione o l'obbligo di sbarazzarsi della sostanza.

La prudenza s'impone per ragioni sia pratiche che teoriche.

Da un punto di vista pratico, il fatto di voler collegare la definizione di rifiuto al contenuto degli allegati solleverebbe considerevoli difficoltà. Descrivendo i metodi di smaltimento o di recupero dei rifiuti (14) in termini molto astratti, gli Allegati II A e II B possono infatti essere applicati a materie prime che non sono rifiuti. Così, la categoria R9 dell'Allegato II B, che si intitola "*utilizzazione principale come combustibile o come altro mezzo per produrre energia*" può applicarsi alla nafta, al gas o al kerosene, mentre la categoria R10, denominata "*spandimento sul suolo a beneficio dell'agricoltura o dell'ecologia*" può coprire sia il concime artificiale che il letame.

Da un punto di vista più teorico, l'assenza di un rapporto automatico tra un'operazione di gestione dei rifiuti enumerata all'Allegato II e la definizione stessa di rifiuto si spiega in ragione dei diversi obiettivi che questi due regimi si propongono (15). Da una parte infatti la definizione del concetto di rifiuto mira a coprire qualunque oggetto e qualunque sostanza il cui abbandono costituisca un pericolo intrinseco e ciò indipendentemente dal fatto che il rifiuto sia trattato secondo un'operazione più o meno autorizzata. Dall'altra invece gli Allegati II A e II B mirano a ricapitolare un insieme di operazioni che devono essere sottoposte a esigenze minime di sicurezza. Inoltre deve considerarsi che il principio di sussidiarietà permette agli Stati membri di sottoporre ad autorizzazione o a procedure di controllo operazioni di gestione dei rifiuti diverse da quelle elencate all'Allegato II.

Infine bisogna ammettere che una definizione basata unicamente sui metodi utilizzati e più particolarmente sulla differenza tra i termini recupero e produzione d'un prodotto presenta serie

(12) Sentenza *Palin Granit Oy*, punto 30.

(13) Sentenza *Palin Granit Oy*, punto 42.

(14) Sentenza *ARCO Chemie*, punti 49, 51 e 82.

(15) I. CHEYNE, "The Definition of Waste in EC Law", *J.E.L.*, 2002, vol. 14, n° 1, pp. 64-67.

difficoltà da un punto di vista concettuale. L'assenza di definizione della nozione di recupero nella direttiva ne rende difficile l'utilizzo nell'individuazione di ciò che deve o non deve considerarsi rifiuto, così come affermato anche dall'avvocato generale F. Jacobs, il termine recupero nasconde infatti un elemento di circolarità: per sapere se si ha a che fare con un'operazione di *recupero* nel senso della direttiva è essenziale prima verificare se si ha a che fare con un *rifiuto*, problema che, successivamente, porterà a domandarsi se si ha a che fare con un'operazione di *recupero* (16).

b. Il recupero o lo smaltimento del rifiuto comporta un onere finanziario per il suo detentore — L'assenza di tornaconto economico può costituire un criterio supplementare rispetto a quello della natura del trattamento (17). In effetti, il detentore di un rifiuto cerca di sbarazzarsene poiché la sostanza che egli detiene non presenta per lui più alcun valore economico. Per fare ciò, deve remunerare un'impresa specializzata che si incaricherà della raccolta, del trasporto e del trattamento finale dei rifiuti. Nella sentenza *Palin Granit Oy*, la Corte ha concluso che dato che i soli usi possibili per i detriti di pietra, nella loro forma esistente, presentavano un onere finanziario per il gestore, essi dovevano essere considerati come residui di cui il gestore aveva l'intenzione o l'obbligo di disfarsi (18).

Detto ciò, anche questo secondo criterio però non può ritenersi determinante in quanto, come si dirà più avanti (infra, n. 24), un residuo può continuare a essere di competenza della regolamentazione relativa ai rifiuti anche quando ha un valore economico positivo.

c. La sostanza è un residuo risultante dal processo di fabbricazione di un'altra sostanza — La direttiva non fornisce una definizione di residuo migliore di quella di rifiuto. Anche se i residui non sono espressamente previsti tra le operazioni di recupero elencate all'Allegato II B, sono tuttavia menzionati più volte

(16) Conclusioni dell'avvocato generale M.F. JACOBS nel caso *Tombesi*, punto 55.

(17) Sentenza *Tombesi*, punti 47, 48 e 52.

(18) Sentenza *Palin Granit Oy*, punto 38. Questo ragionamento è stato seguito a proposito dell'incenerimento di nafta in forni di cementificio in Gran Bretagna. Il fatto che i detentori delle nafte avessero dovuto pagare i cementifici attesta, agli occhi dell'Alta Corte di Giustizia la necessità, nell'intenzione dei detentori, di sbarazzarsene (High Court of Justice, 22 marzo 2001, *Castle Cement v The Environment Agency*, par. 56).

nell'Allegato I della direttiva (Q1, Q5, Q8-11). Il residuo può essere definito come il prodotto non direttamente voluto al termine di un processo di produzione.

La Corte di Giustizia ha sottolineato l'importanza di questo criterio: in numerose sentenze ha ritenuto che l'atto di disfarsi dei residui provava l'esistenza di un'azione, di una intenzione o d'un obbligo di disfarsi dei rifiuti (19). All'occorrenza era possibile dedurre dalla modalità di produzione della sostanza che si trattava di un oggetto non desiderato. A questo proposito, il fatto che una sostanza risultasse da un processo di produzione destinato in realtà alla produzione di un'altra sostanza può illuminare il giurista sulla qualifica da attribuire. Quindi i residui della plastica, dei metalli, del cartone, del vetro, che risultano da un processo di fabbricazione dei veicoli automobilistici devono essere assimilati ai rifiuti nella misura in cui la catena di montaggio mira a produrre veicoli e non questi materiali.

d. Le caratteristiche della sostanza sono inadeguate per il processo di produzione previsto — Se la composizione della sostanza è divenuta inadatta all'impiego o questo impiego deve avvenire in particolari condizioni di precauzione per l'ambiente, siamo in presenza di un rifiuto (20). Un esempio è costituito dal caso del riempimento di miniere disattivate mediante impiego di rifiuti pericolosi, i quali devono essere sottoposti a condizioni di massima sicurezza.

e. Non può essere previsto altro uso della sostanza all'infuori dello smaltimento — Il fatto che non si possa considerare alcun altro uso della sostanza oltre al suo smaltimento (messa in discarica, incenerimento senza recupero d'energia) costituisce un indizio supplementare della qualità di rifiuto della sostanza (21). Così sia il farmaco che l'alimento scaduto non hanno alcun interesse per il farmacista o il droghiere, che se ne dovranno quindi sbarazzare. Anche l'assenza di un mercato ove collocare la sostanza indica che essa non rientra più in un processo di consumo abituale.

f. L'impatto ambientale della sostanza o del trattamento cui è sottoposta — L'impatto ambientale causato dalla sostanza o

(19) Sentenze *ARCO Chemie*, punti 83 - 87; *Palin Granit Oy*, punto 33; *Nilessi*, punto 43.

(20) Sentenza *ARCO Chemie*, punto 87.

(21) Sentenza *ARCO Chemie*, punto 86.

dal metodo di trattamento cui è sottoposta può costituire un indizio che permette di qualificarla come rifiuto, nella misura in cui la direttiva mira precisamente a limitare la comparsa di inconvenienti (art. 4 dir 75/442/CEE). Parimenti la natura tossica di una sostanza può costituire un indizio della presenza di un rifiuto pericoloso ai sensi della direttiva 91/689/CEE del Consiglio del 12 dicembre 1991, relativa ai rifiuti pericolosi (22). Analogamente, come dichiarato dalla Corte nella sentenza *ARCO*, il fatto che una sostanza venga utilizzata con particolari precauzioni a causa della sua pericolosità per l'ambiente, può essere considerato come un indizio del fatto che il suo detentore se ne disfa (23). Inoltre nella sentenza *Palin Granit Oy*, la Corte ha concluso che, se tutte le possibili utilizzazioni dei detriti, nella loro forma esistente, costituivano una minaccia per l'ambiente, essi dovevano essere considerati come residui dei quali il gestore ha l'intenzione o l'obbligo di disfarsi (24)?

Inoltre, il fatto che la manipolazione di un residuo di produzione generi rischi maggiori della lavorazione di un prodotto rafforza la presunzione che la sua produzione non sia intenzionale. Per esempio, la raccolta, il trasporto e la manipolazione dei rottami di vetro presentano maggiori pericoli per gli addetti ai lavori che non la semplice sistemazione delle bottiglie di vetro. Va anche detto però, al contrario, che, come si osserverà più avanti (cfr. n. 25), non è sufficiente affermare che una sostanza non è rifiuto solo perché il trattamento a cui è sottoposta non è inquinante.

g. L'iscrizione della sostanza o dell'oggetto nell'Allegato I oppure nel Catalogo europeo dei rifiuti — Questo criterio, anche se non è ancora stato esaminato dalla Corte di Giustizia, ci sembra che costituisca un eccellente indizio (25). In effetti gli oggetti catalogati all'Allegato I (supra n. 5) comprendono le sostanze e gli oggetti che sono generalmente considerati come rifiuti. Quanto al Catalogo (supra n. 6), esso non fa che affinare questa elencazione.

(22) Sentenza *Fornasar* del 22 giugno 2000, caso C-318/98.

(23) Sentenza *ARCO Chemie*, punto 87. Non sembra però che questo criterio possa applicarsi quando si tratta di un prodotto petrolifero utilizzato con certezza come combustibile per le necessità energetiche di una raffineria (Ordinanza *Saetti*, punto 46).

(24) Sentenza *Palin Granit Oy*, punto 38.

(25) Si tratta di un indizio, secondo la Corte di giustizia. Cfr. Sentenza *Paul van de Walle*, punto 43. Vedere anche le conclusioni del 29 gennaio 2004 dell'avvocato generale J. Kokott in questo caso, punto 29.

h. La percezione sociale — Nell'ipotesi in cui l'impresa che detiene le sostanze abbia sempre ammesso che esse costituiscono dei rifiuti, la percezione sociale, cioè il modo in cui la società le percepisce, può ugualmente esercitare una certa influenza sulla loro qualificazione (26). In compenso il fatto che la società ritenga che i suoi materiali o le sue sostanze costituiscono dei prodotti o dei sottoprodotti non è determinante per la loro qualificazione. Al fine di individuare se una sostanza costituisce un rifiuto non contano tanto le dichiarazioni del produttore quanto piuttosto la sua intenzione di disfarsene (27).

i. L'impossibilità di poter utilizzare le sostanze nel loro stato all'interno di un altro processo di commercializzazione o di produzione — Esamineremo questo indizio, che la Corte di Giustizia ha ritenuto determinante per distinguere i rifiuti dai sottoprodotti, più avanti (infra n. 30-36).

3.2. Gli elementi non rilevanti

Conformemente all'art. 1, *a*) della direttiva 75/442/CEE, la nozione di rifiuto è definita, in rapporto all'azione, come intenzione o obbligo del detentore dell'oggetto o della sostanza, di disfarsene. Un certo numero di elementi o di circostanze non hanno dunque alcuna incidenza sulla qualifica di un oggetto o di una sostanza come rifiuto.

a. Il fatto che una sostanza o che un oggetto non sia trattato secondo un metodo compreso tra le operazioni elencate agli Allegati II A e II B della direttiva — Il fatto che una sostanza sia trattata mediante un metodo che non è compreso negli allegati può significare forse che non si tratta di un rifiuto? Ricorderemo qui che gli Allegati I A e II B si limitano a ricapitolare a titolo di esempio i metodi di recupero e di smaltimento come sono effettuati nella pratica (28). Pertanto, metodi analoghi alle operazioni di smaltimento e recupero espressamente specificate nei due

(26) Sentenza *ARCO Chemie*, punto 73. Preso in maniera isolata, questo criterio non è pertinente (Ordinanza *Saetti*, punto 46).

(27) Conclusioni dell'avvocato generale ALBER, dell'8 giugno 1999, nel caso *ARCO Chemie*, punto 59.

(28) Punto 50 delle conclusioni presentate dall'avvocato generale F.G. JACOBS nel caso *Tombesi* (CGCE., 25 giugno 1997, *Tombesi e.a.*, caso. C-304/94, C-330/94, C-342/94 et C-224/9).

allegati devono ugualmente essere presi in considerazione quando vogliamo definire la portata dei due termini (29).

b. Il trattamento della sostanza in un processo industriale — Nella sentenza *Inter-Environnement Wallonie* del 18 dicembre 1997, la Corte ha giudicato che il semplice fatto che una sostanza sia utilizzata, direttamente o indirettamente, in un processo di produzione industriale non basta ad escluderla dalla nozione di rifiuto (30).

Numerosi argomenti hanno avvalorato questo ragionamento. Innanzitutto, l'elenco delle categorie di rifiuti che compare all'Allegato I della direttiva 75/442 e le operazioni di smaltimento e di recupero elencate agli Allegati II A e IIB della stessa direttiva mostrano che la nozione di rifiuto non esclude in linea di massima altri tipi di residuo, di sottoprodotto industriale o di altre sostanze che risultino dal processo di produzione. Inoltre la maggior parte delle operazioni elencate all'Allegato II B concernono residui provenienti da processi industriali (31). Questa interpretazione è del resto confortata dal Catalogo europeo dei rifiuti stabilito dalla Commissione, il quale comprende un gran numero di rifiuti trattati dalle industrie (32). Per di più, *“la direttiva si applica non solo allo smaltimento e al recupero dei rifiuti da parte di imprese specializzate in materia, ma anche allo smaltimento e al recupero di rifiuti da parte delle imprese che li hanno prodotti, nel luogo di produzione”*. E il solo fatto che alcune industrie eliminano i rifiuti senza danneggiare l'ambiente non significa certamente che non si sia in presenza di rifiuti (33).

c. Il valore di mercato di una sostanza o di un oggetto — Ci si è posti la domanda se l'atto del *“disfarsi”* di un oggetto non fosse sinonimo di *“abbandonare”* l'oggetto nel senso in cui tradizional-

(29) Sentenza *Niselli*, già citata punto 40. Per l'applicazione di questa giurisprudenza in diritto britannico cfr. la sentenza emessa dalla Corte d'Appello *Attorney General's Reference* (N°5 2000 (2001) ECWA Crim 1077; *J.E.L.*, 2002, vol. 14, n. 2, pp. 197-208). Nella fattispecie, è stato giudicato che la normativa nazionale sui rifiuti era da applicare anche quando l'operazione di ricupero consistente nello spandere un residuo ritrattato su terreni di coltura aveva luogo fuori da un impianto di ricupero dei rifiuti. Ciò che è importante, agli occhi della Corte d'Appello è il fatto di sapere se il detentore di un rifiuto si disfa o meno di un residuo.

(30) Sentenza *Inter-Environnement Wallonie*, citata.

(31) Punto 53 delle conclusioni dell'avvocato generale M.F.G. JACOBS nel caso *Tombesi*.

(32) Sentenza *Inter-Environnement Wallonie*, punto 27.

(33) Sentenza *Inter-Environnement Wallonie*, punti 29 e 30.

mente il diritto civile intende questa espressione. Dopo le sentenze *Vessoso* e *Zanetti* la Corte di Giustizia ha fornito una risposta chiara: la nozione di rifiuto non esclude le sostanze e gli oggetti suscettibili di un riutilizzo economico (34) e questo “*anche se i materiali in questione possono essere oggetto di una transazione o se sono quotati in liste commerciali pubbliche e private*” (35). In effetti quello che succederà ad un oggetto non riveste alcuna incidenza sulla sua qualificazione come rifiuto. Ne deriva che una normativa nazionale non può limitare la portata della nozione di rifiuto, escludendo gli oggetti e le sostanze suscettibili di riuso economico (36).

L'intenzione del detentore dei rifiuti di trovare uno sbocco economico per le sue sostanze non è dunque pertinente in quanto il problema di sapere se una sostanza o un oggetto costituisce una minaccia per la salute umana o l'ambiente è di carattere oggettivo, e non soggettivo. Secondo l'avvocato generale Jacobs, “*la questione è estranea all'intenzione della persona che si disfa della sostanza. Non è possibile nemmeno che una simile minaccia vari a seconda che il prodotto possa o non possa essere riciclato o riutilizzato*” (37).

Chiariremo questo ragionamento mediante l'esempio del gioielliere che, confezionando dei preziosi, produce residui d'oro o d'argento, che per il loro valore commerciale, saranno successivamente recuperati e fusi. Se fosse possibile il gioielliere eviterebbe la produzione di questi residui. In nessun caso egli li produce intenzionalmente. Ma quando il detentore si disfa dei residui di produzione, essi devono essere comunque qualificati come rifiuti e ciò anche se si tratti di metalli preziosi (38). Per questa ragione, e in virtù sia della normativa dell'OCDE che del diritto comunitario, i metalli preziosi sono citati negli elenchi che contengono i diversi tipi di rifiuti.

(34) CGCE 28 marzo 1990, *Vessoso et Zanetti*, caso C-206/88 e C-207/88, *Rec.*, p. 1461, punto 9; *Commission c. Alle magne*, caso C-422/95, 1995, *Rec.* I-1097; *ARCO Chemie*, punto 5; *Fornasar*, caso C-318/98, *Rec.* I-4785.

(35) Sentenza *Tombesi*, caso. C-304/94, C-330/94, C-342/94 e C-224/95 già citato, punti 47 e 48.

(36) CGCE, 28 marzo 1990, *Zanetti*, caso C-359/88, *Rec.*, p. 1509.

(37) Conclusioni dell'avvocato generale F.G. JACOBS per i casi 206/88, 207/88 e 359/88, *Rec.*, p. 1470.

(38) A questo proposito, si noterà che il tribunale amministrativo d'appello di Parigi ha giudicato che certe materie prime obsolete contenenti metalli preziosi costituivano proprio dei rifiuti (CAA Parigi, 23 settembre 1999, *Sté Actimétal*, req. n. PA01156).

Di conseguenza un residuo non può essere tolto dall'elenco per il semplice fatto che esso ha un valore commerciale. Analogamente, l'esistenza di un mercato non permette di ritenere che un residuo diventa un prodotto.

Malgrado le perplessità da parte delle giurisdizioni nazionali (39), il ragionamento della Corte non può che essere approvato. L'esclusione dei rifiuti suscettibili di un riuso economico avrebbe per effetto di rendere quasi impossibile qualunque procedura di controllo, in quanto i loro detentori, per sfuggire agli obblighi imposti dalla normativa, potrebbero sempre invocare un uso economico potenziale. Essendo la protezione dell'ambiente l'obiettivo fondamentale della direttiva 75/442/CEE, l'interpretazione estensiva del concetto di rifiuto si impone in modo incontestabile.

d. Il trattamento ecologicamente responsabile — Il fatto che le sostanze siano responsabilmente recuperate in senso ecologico non ha alcun riflesso sulla loro qualificazione (40); la Corte di Giustizia ha reputato che *“nessun elemento nella direttiva indica che essa non riguardi le operazioni di smaltimento o ricupero che fanno parte di un processo di produzione industriale quando esse non sembrano costituire un danno per la salute umana e l'ambiente (...)”* (41). Si consideri ad esempio che i rifiuti utilizzati per una bonifica di un paesaggio danneggiato dell'impatto di operazioni minerarie, nonostante il loro utilizzo per un obiettivo di rilievo ambientale, conservano pur sempre la loro qualifica di rifiuti (42).

(39) In Belgio, per esempio, la Corte d'Appello di Mons si è rifiutata di seguire l'argomentazione degli imputati che consideravano che il loro stock di pneumatici usati non erano rifiuti a causa di un potenziale riutilizzo economico. Secondo la Corte, il riutilizzo economico di questi pneumatici usati non faceva loro perdere la qualità di rifiuto (Mons, 3 ottobre 2001, *Amén.-Env.*, 2002/2, p. 172). Al contrario il Tribunale amministrativo d'appello di Douai ha giudicato che la circostanza che i rifiuti fossero stati oggetto di una transazione commerciale escludendo qualunque idea d'abbandono, *« non fa perdere ai prodotti in questione la loro caratteristica di rifiuti »* (CAA Douai, 4 maggio 2000, SA Midax, req. n. 96DAO2030). Per la Corte di cassazione francese un deposito di veicoli usati costituisce un deposito di rifiuti, anche se è destinato alla rivendita di parti meccaniche (Cass. crim., I marzo 1995).

(40) Sentenze *Inter-Environnement Wallonie*, punto 30; *ARCO Chemie*, punto 65; punto 49 delle conclusioni dell'avvocato generale JACOBS nel caso *Palin Granit Oy*. Nel caso *ARCO Chemie*, la Corte non ha seguito le conclusioni dell'avvocato generale ALBER, il quale proponeva di escludere dalla nozione di rifiuti le sostanze che non presentavano *“i rischi potenziali che generalmente presentano i rifiuti”* (punto 109).

(41) Sentenza *Inter-Environnement Wallonie*, punti 29 e 30.

(42) Sentenza *AvestaPolarit Chrome Oy*, punto 42.

Allo stesso modo devono essere considerati rifiuti anche quelle sostanze e quegli oggetti suscettibili di recupero come combustibili "in modo responsabile dal punto di vista ambientale" e senza un trattamento radicale (43).

Questa giurisprudenza deve essere approvata nella misura in cui l'esclusione dalla nozione di rifiuto delle materie oggetto d'un trattamento ecologicamente responsabile non è in accordo con la *ratio legis* della direttiva 75/442/CEE, la quale impone che il trattamento dei rifiuti venga effettuato precisamente mediante metodi che non costituiscano un pericolo per la salute umana e l'ambiente. Il fatto che dei residui siano resi inoffensivi grazie al ricorso a metodi ecologicamente appropriati, tende, al contrario, a facilitare il rispetto del dettato dell'art. 4 della direttiva che impone al detentore l'obbligo di vigilare per non causare alcun danno ambientale (44). In effetti è sempre possibile e anche auspicabile smaltire o recuperare i rifiuti in modo ecologicamente responsabile (45). In più, il recupero dei rifiuti diminuisce il rischio del loro abbandono da parte dei detentori.

Infine, l'esclusione di materie che non presentano un pericolo per l'ambiente non sarebbe giustificata da un punto di vista tecnico. Un combustibile ordinario può benissimo essere bruciato in violazione delle condizioni ambientali senza per questo diventare un rifiuto (46). Anche se questa combustione illecita infrange le regole applicabili a questa tipologia di impianti e in particolare quelle volte ad evitare l'inquinamento atmosferico, ciò non comporta l'applicazione della disciplina sui rifiuti. In maniera inversa, certi rifiuti lignei possono servire da combustibile e rimpiazzare in quel modo altri carburanti senza che la loro combustione abbia ripercussioni negative per l'ambiente. Ciò non evita tuttavia di qualificare comunque tale attività come un trattamento di rifiuti.

e. La composizione fisico-chimica della sostanza — La definizione di rifiuto contenuta nell'art. 1 della direttiva riguarda "qualsiasi sostanza o oggetto che rientri nelle categorie riportate nell'Allegato I" ? Che quindi comporta una categoria ulteriore riferendosi ad "ogni materia, sostanza o prodotto"? Le proprietà

(43) Sentenza *ARCO Chemie*, punto 65.

(44) Punto 51 delle conclusioni dell'avvocato generale M.F. JACOBS nel caso *Palin Granit Oy*.

(45) Vedere le conclusioni dell'avvocato generale M.S. ALBER presentate l'8 giugno 1999 nel caso *ARCO Chemie*.

(46) Sentenze *ARCO Chemie*, punto 65; *Niselli*, punto 37.

fisico-chimiche dei rifiuti non hanno dunque alcuna incidenza sulla loro qualifica. Il fatto che dei residui minerari abbiano una composizione simile a quella della roccia non li sottrae alla definizione comunitaria (47). Analogamente, che un prodotto sia "naturale" (contrapposto a "artificiale") non gli impedisce di diventare un rifiuto. La Corte di Giustizia ha ad esempio ritenuto che anche le lastre di marmo crollate (48), i pezzi di legno frantumati (49) e i detriti minerari (50) devono considerarsi rifiuti se il loro detentore se ne disfa. Del resto, un buon numero di prodotti naturali figurano nel Catalogo europeo dei rifiuti (vedere per esempio la rubrica 02 00 00).

In maniera inversa, un prodotto non diventa automaticamente un rifiuto solo perché tossico. Questo ragionamento ci sembra logico considerando che un certo numero di prodotti naturali, quali ad esempio l'amianto, sono cancerogeni.

(47) Punti 44-45 delle conclusioni dell'avvocato generale JACOBS nel caso *Palin Granit Oy*.

(48) Sentenza *Tombesi*, punto 25.

(49) Sentenza *ARCO Chemie*, punto 96.

(50) Sentenze *Palin Granit Oy* e *AvestaPolarit Chrome Oy*.

SULLA DURATA DELLA CONDIZIONE DI RIFIUTO

4.1. Il controllo dei rifiuti si impone fino alla fase del loro smaltimento o del loro recupero. — 4.2. Le materie prime secondarie.

4.1. Il controllo dei rifiuti si impone fino alla fase del loro smaltimento o del loro recupero

Ci si è spesso posti degli interrogativi sull'opportunità di controllare in modo relativamente rigoroso la gestione dei rifiuti dato che al contrario l'uso di numerose sostanze pericolose è in fin dei conti poco regolamentato. Analogamente, perché bisogna sorvegliare lo smaltimento dei rifiuti agricoli organici quando un gran numero di pesticidi sul mercato causano danni ben più gravi?

Conviene rispondere a queste domande sottolineando la natura dei rischi che sono generati dai rifiuti. Questi rischi non derivano unicamente dalle proprietà fisiche o chimiche; ma derivano anche dal fatto che i loro detentori se ne liberano senza rispettare i regolamenti amministrativi in vigore. Non essendo più destinati alla loro funzione iniziale, i rifiuti presentano in tal modo rischi particolari che dipendono dalla loro localizzazione (per esempio in prossimità di una zona residenziale), dal loro accumulo e dalla durata del loro stoccaggio. Gli esempi che seguono servono a chiarire questo punto. Se i rifiuti di giardino non comportano pericoli per le falde acquifere, il loro abbandono su un terreno calcareo classificato come riserva naturale costituisce invece una minaccia per la flora selvatica che richiede terreni poveri di nutrienti. Nello stesso ordine di idee, un deposito fuori controllo di detriti rocciosi provenienti da una cava, anche se non comporta un rischio di inquinamento, può tuttavia essere responsabile di un grave danno paesaggistico (1).

(1) Conclusioni dell'avvocato generale JACOBS nel caso *Palin Granit Oy*, punto

Di conseguenza, la normativa sui rifiuti mira sia a prevenire l'inquinamento e relativi i rischi dovuti alla loro composizione fisico-chimica (per esempio i PCB-PCT sono rifiuti pericolosi) sia a vigilare che le materie sia pericolose che non pericolose che non offrono più alcuna utilità ai loro detentori siano trattate nel rispetto della normativa vigente (2).

Ne deriva che il controllo, che si impone non appena la sostanza cessa di essere utilizzata secondo il suo uso ordinario, deve essere mantenuto fino al momento in cui il rifiuto sarà definitivamente recuperato o smaltito (3). Il rifiuto sarà eliminato mediante smaltimento con una delle operazioni previste all'Allegato II A della direttiva o in alternativa potrà essere trasformato in materia prima secondaria, concetto che merita più ampi chiarimenti (infra 28), in seguito ad una delle operazioni di recupero definite all'Allegato II B.

4.2. Le materie prime secondarie

Anche se la direttiva 75/442 promuove all'art. 3, § I, *b*), primo trattino, le azioni intese ad ottenere materie prime secondarie, essa tuttavia non fornisce una definizione di queste materie. Rispondendo ad un'interrogazione parlamentare, la Commissione ha sostenuto che si tratta di materie che sono "*prodotto del riciclaggio, del riuso e del recupero o di altri procedimenti di recupero*" (4). Nella sentenza *Tombesi*, l'avvocato generale M.F.G. Jacobs aveva ritenuto che le operazioni di recupero costituiscono un criterio essenziale che permette di distinguere le materie secondarie dai rifiuti. A suo parere il recupero può essere concepito come "*un processo per il quale i beni sono riportati al loro stato anteriore o messi in uno stato che li rende utilizzabili o mediante il quale certi composti utilizzabili vengono estratti o prodotti*" (5).

(2) St. TROMANS, « EC Waste Law-A Complete Mess? », *J.E.L.*, 2001, vol. 13, n. 2, pp. 135-136.

(3) Sentenza *Niselli*, punto 52.

(4) Risposta della Commissione del 21 gennaio 1997 all'interrogazione parlamentare E-3256/96 (*J.O.*, C.138/44, 5 maggio 1997).

(5) Punto 52 delle conclusioni dell'avvocato generale JACOBS nel caso *Tombesi*. Applicato nel caso particolare dei rifiuti o dei sottoprodotti di un processo di produzione, questa definizione permetterà di liberare un certo numero di criteri di differenziazione, anche se l'avvocato generale riconosce che un numero potenzialmente elevato di casi limite possono presentarsi nella pratica.

La trasformazione di un rifiuto, di un residuo o di alcuni dei loro componenti allo scopo di produrre materie prime rappresenta un'operazione di recupero secondo l'Allegato II B. Questa trasformazione non deve necessariamente essere oggetto di un pretrattamento; in altri termini, il recupero di un residuo può essere diretto. Fintanto che il residuo non è stato interamente trasformato in materia prima secondaria, deve essere considerato come un rifiuto e questo fino al momento in cui non è stato completato il recupero. Questa affermazione è conforme ad uno degli obiettivi della direttiva, quello enunciato nell'art. 3 § I, b), che esige che gli Stati membri adottino misure adeguate per "*promuovere il recupero dei rifiuti per mezzo di riciclo, reimpiego, riutilizzo o ogni altra azione volta ad ottenere materie prime secondarie*".

Le operazioni di recupero possono richiedere più fasi (6). Per cui, prima di poter essere riciclati o recuperati, la maggior parte dei materiali devono innanzitutto essere raccolti, stoccati, smistati, lavati e depurati. Sorge pertanto il problema di stabilire a partire da quando e in funzione di quale operazione un rifiuto diventa una materia prima secondaria, e quindi non rientra più nella categoria dei rifiuti.

Un pretrattamento (smistamento, lavaggio, smaltimento preventivo delle sostanze tossiche) che risulti necessario perché le sostanze possano essere recuperate (come combustibile destinato a produrre energia, per esempio) non può, secondo la Corte di giustizia essere assimilato ad un'operazione che faccia perdere a detta sostanza il suo carattere di rifiuto. Così, certi rifiuti non sono esclusi dal campo di applicazione del diritto comunitario per il solo motivo che sono triturati, se le loro caratteristiche non sono modificate (7). Non attenuando la loro tossicità, la frantumazione dei trucioli di legno impregnati di sostanze tossiche in polvere non è tale da "*trasformare questi oggetti in prodotti analoghi ad una materia prima, in quanto possiedono le stesse caratteristiche (...) e vanno utilizzati nelle stesse condizioni di precauzione per l'ambiente*" (8). Sulla base di questo assunto l'Alta Corte d'Inghilterra ha

(6) La direttiva 75/442 considera, d'altronde, che certi rifiuti residui possono sussistere in seguito ad operazioni di recupero descritte nelle categorie da R 1 a R 10. Analogamente ciascuna delle categorie da R 11 a R 13 dell'Allegato B fanno menzione a operazioni descritte ai punti da R 1 a R 10 e a rifiuti che derivino da queste operazioni.

(7) Sentenza *Tombesi*, punti 53 e 54.

(8) Sentenza *Arco Chemie*, punto 96.

giudicato che la sola miscelazione di rifiuti differenti allo scopo di produrre un combustibile non costituiva un'operazione di recupero. I residui miscelati pertanto restavano sottoposti alla normativa sui rifiuti fino al momento dell'incenerimento destinato a produrre energia (9).

Di conseguenza, il recupero si ritiene acquisito, e pertanto, i rifiuti diventano materie prime secondarie quando la sostanza può essere utilizzata come materia prima senza necessità di trattamenti supplementari. Questa esigenza risulta in particolare evidenziata dalla sentenza *Mayer Parry* del 19 giugno 2003, in cui la Corte di Giustizia ha ritenuto che la nozione di riciclaggio ai sensi della direttiva 96/42/CE sugli imballaggi e sui rifiuti da imballaggi dovesse avere come effetto quello di far tornare la materia al suo stato originale perché potesse essere riutilizzata secondo la sua funzione originale (10).

Nel caso in cui questa tesi non venisse seguita, certi rifiuti smetterebbero di essere tali per il solo fatto di aver subito una trasformazione per permettere il loro recupero come sostanza. Si tenga conto inoltre che la Corte di Giustizia sul punto è molto prudente. Secondo la Corte anche quando un rifiuto è stato oggetto di un'operazione di recupero totale, con la conseguenza che la sostanza in questione assume le stesse proprietà e caratteristiche di una materia prima, resta comunque possibile che questa sostanza possa essere considerata un rifiuto se, conformemente alla definizione dell'art. 1, a) della direttiva il suo detentore se ne disfa o ha l'intenzione o l'obbligo di disfarsene (11). Si tratta evidentemente di una ipotesi rara ed eccezionale, nella misura in cui l'operazione di recupero completo avrà precisamente per oggetto quello di estrarre dai rifiuti recuperati delle materie prime secondarie il cui valore dovrà essere superiore al costo del processo utilizzato. È solo nel caso in cui non fosse possibile commercializzare queste materie prime secondarie (per esempio, a causa del crollo delle quotazioni) che i loro detentori potrebbero essere interessati a sbarazzarsene, sia smaltendole, sia recuperandole mediante altri metodi.

(9) High Court of Justice, 22 marzo 2001, *Castle Cement v The Environment Agency*.

(10) CGCE, 19 giugno 2003, *Mayer Parry*, causa C-444/00, punto 83.

(11) Sentenza *Arco Chemie*, punti 94 e 96; *Palin Granit Oy*, punto 46.

RIFIUTI, PRODOTTI E SOTTOPRODOTTI

5.1. La distinzione tra rifiuti e prodotti. — 5.2. La distinzione tra rifiuti e sottoprodotti. — 5.3. Casi limite.

5.1. La distinzione tra rifiuti e prodotti

Da un punto di vista semantico, regna la massima confusione. A fianco dei rifiuti e dei residui, si trovano concetti nuovi, quali i prodotti, le materie prime secondarie e i sottoprodotti, che non sono definiti nella direttiva 75/442/CEE

La distinzione tra le operazioni di recupero e il trattamento di materie prime o di prodotti intermedi fa sorgere innegabili difficoltà pratiche. Può avvenire che un industriale adatti i suoi processi di produzione allo scopo di utilizzare direttamente residui e sottoprodotti. In questo caso, l'operazione di recupero si confonderà col processo normale di produzione. Nella sentenza *Inter-Environnement Wallonie* del 18 dicembre 1997, la Corte ha sottolineato che bisognava distinguere tra il recupero dei rifiuti come inteso dalla direttiva 74/442/CEE e "il normale trattamento industriale dei prodotti che non sono rifiuti" (1). Pur notando la difficoltà che questa distinzione comporta, la Corte non ha detto molto di più. Alcune indicazioni complementari possono nondimeno essere riscontrate nelle conclusioni rese dall'avvocato generale Jacobs (2). La distinzione tra questi due processi dipende dalla qualifica che viene data alla materia trattata e deve dunque avvenire caso per caso.

(1) Sentenza *Inter-Environnement Wallonie*, punto 33.

(2) Conclusioni dell'avvocato generale JACOBS nella causa *Tombesi*, punti 52 e segg. e nella causa *Inter-Environnement Wallonie*, punti 77 e segg.

5.2. La distinzione tra rifiuti e sottoprodotti

a. Stato del problema — Quando degli oggetti o delle sostanze sono utilizzati, nella loro forma esistente, da un terzo al quale sono ceduti non devono necessariamente essere considerati come rifiuti. Per esempio, un veicolo a motore d'occasione venduto ad un terzo che continua ad utilizzarlo come tale non costituisce un rifiuto (infra n. 41).

Ora, secondo un certo numero di operatori economici un'interpretazione troppo estesa del concetto di rifiuto reca loro un pregiudizio (3). Oltre a dover rispettare regole puntigliose e a dover pagare le relative tasse, l'interpretazione soggettiva dell'atto del disfarsi non coincide con le caratteristiche della loro attività economica. Secondo loro, quando sono utilizzati al fine di sostituire certe materie prime, i residui di produzione non sono abbandonati. Sarebbe quindi preferibile, a loro parere, limitare il campo di applicazione della regolamentazione dei rifiuti alle sole sostanze che sono destinate ad essere smaltite e alle sostanze che devono essere oggetto di un trattamento fisico-chimico prima di poter essere recuperate. Analogamente, le sostanze che potrebbero essere riutilizzate dovrebbero in quanto sottoprodotto sfuggire alla normativa sui rifiuti.

Si scontrano così due modi fondamentalmente opposti di intendere il problema. In primo luogo, una concezione *soggettiva* sostenuta da Jacques Sambon e da me stesso (4), che mira ad aumentare la responsabilità del produttore verso sostanze o residui che egli non è in grado di riutilizzare. Secondo questo orientamento, il rifiuto "*recuperato*" non è solo la sostanza che è stata trasformata in materia prima secondaria; comprende anche ogni sostanza, ogni residuo, ogni sottoprodotto di cui il detentore industriale si disfa anche quando è possibile il loro recupero. Questo orientamento può essere considerato come *soggettivo* in quanto il criterio preso in considerazione è quello dell'assenza di un uso o di un'utilità effettiva del rifiuto nell'intenzione del suo detentore.

(3) Vedere in particolare le osservazioni critiche di J. T. SMITH II, "The Challenges of Environmentally Sound and Efficient Regulation of Waste - The Need for Enhanced International Understanding", *J.E.L.*, 1993, p. 91. e

(4) N. DE SADELEER e J. SAMBON, "Le régime juridique de la gestion des déchets en Région wallonne et en Région de Bruxelles-Capitale", *A.P.T.*, 1995/1, p 5; N. de SADELEER, *Le droit communautaire et les déchets*, Bruxelles, Bruylant, Paris, L.G.D.J., 1995, pp. 251-261.

Questa mancanza di uso è confermata dalla necessità di ricorrere a operazioni di recupero o di smaltimento come elencate all'Allegato II della direttiva.

A questa tesi si oppone una concezione *oggettiva*, che è stata soprattutto difesa dall'avvocato generale Jacobs (5) e, in Belgio, da Morrens e De Bruycker (6). A differenza della tesi soggettiva, questo secondo orientamento vuole favorire, nel rispetto di certe condizioni, il recupero immediato dei residui di produzione accordando loro uno stato particolare. Viene dunque limitata la portata del concetto di rifiuto. Questa tesi può essere così sintetizzata: una sostanza o un oggetto – come un residuo di produzione – non dovrà essere catalogata come rifiuto dal momento che il suo detentore riesce a trovarne un uso ammissibile come prodotto o come materia prima secondaria, a patto che questo uso sia integrale, diretto, effettivo e diverso dai metodi di smaltimento dei rifiuti.

Nelle sentenze *Palin Granit Oy* e *AvestaPolarit Chrome Oy*, la Corte di Giustizia sembra aver avallato, pur se in modo alquanto confuso, questa seconda tesi. Per la prima volta ha differenziato la nozione di sottoprodotto, del quale l'impresa non desidera disfarsi secondo il dettato dell'art. 1, a), I capoverso della direttiva quadro, da quella di residuo che ricade sotto le disposizioni di questa direttiva. Secondo la Corte, *“non esiste in effetti alcuna giustificazione per sottoporre alle disposizioni della “direttiva” destinate a prevedere lo smaltimento o il recupero dei rifiuti, quei beni materiali o materie prime che hanno il valore economico di prodotti, indipendentemente da qualunque trasformazione, e che, in quanto tali, sono sottoposti alla legislazione applicabile a questi prodotti”* (7).

Numerose sono le condizioni da osservare se si vuole sfuggire

(5) L'avvocato generale F.G. Jacobs aveva concluso, nel caso *Inter-Environnement Wallonie*, che quando i residui, sottoprodotto, materie prime secondarie o altri prodotti risultanti dal processo industriale erano direttamente utilizzati in modo continuo nel loro stato attuale non costituivano dei rifiuti. A suo parere, bastava che queste sostanze soddisfacessero i requisiti ambientali e di salute pubblica applicabili ai prodotti o ai processi che non sono dovuti ai rifiuti. Cfr. Le conclusioni dell'avvocato generale M.F.G. JACOBS nel caso *Inter-Environnement Wallonie*, punto 80. Risulta tuttavia dalla sentenza *Inter-Environnement Wallonie* che l'integrazione diretta o indiretta d'una sostanza in un processo di produzione industriale non l'esclude dalla nozione di rifiuto.

(6) P. MORRENS e P. DE BRUYCKER, “Qu'est-ce qu'un déchet dans l'Union européenne?”, *Amén.-Env.*, 1993/3, p. 157.

(7) Sentenze *Palin Granit Oy*, punto 35 e *AvestaPolarit Chrome Oy*, punto 35. Vedere anche la sentenza *Niselli*, punto 44.

al campo di applicazione della normativa sui rifiuti. A causa della definizione estensiva applicabile ai rifiuti (8) (supra n. 7), queste condizioni devono essere interpretate rigorosamente. Secondo la Corte “*conviene circoscrivere queste argomentazioni relative ai sottoprodotti alle situazioni nelle quali il riuso di un bene, d'un materiale o di una materia prima non è solamente eventuale, ma sicuro, senza trasformazione preliminare e nella continuità del processo di produzione*” (9). Successivamente la Corte ha indicato che il detentore deve inoltre utilizzare “*legittimamente*” la sua sostanza (10).

Tentiamo allora di riordinare i criteri che gli industriali dovranno osservare per poter qualificare come sottoprodotti le loro sostanze.

b. Primo criterio: la continuità del processo di produzione

— Nel caso in cui il sottoprodotto è sfruttato o commercializzato nell'ambito di un processo ulteriore, quest'ultimo deve situarsi nella “*continuità del processo di produzione*” iniziale (11). A titolo di esempio, quando dei residui provenienti dalle miniere non spostati dal sito sono utilizzati come riempimento di gallerie della miniera, possono essere considerati come sottoprodotti nella misura in cui il gestore della miniera non ha l'intenzione o l'obbligo di disfarsene. In altri termini, il gestore ha bisogno di questi residui per la sua attività principale (12). A ciò va aggiunto che l'utilizzazione dei sottoprodotti non può essere circoscritta ai metodi tradizionali di smaltimento dei rifiuti. La tecnica di trattamento adottata non può in effetti, sotto l'apparenza di uso della sostanza come prodotto o materia prima, essere l'occasione per realizzare un'operazione di smaltimento di rifiuti al di fuori del quadro normativo imposto dalla legislazione. A questo proposito, i residui di consumo o i beni d'occasione non possono essere considerati come sottoprodotti di un processo di fabbricazione (13).

La condizione relativa alla continuità del processo di produzione riveste la sua importanza con riferimento a certe soluzioni giurisprudenziali. Gli inceneritori di rifiuti domestici e le centrali

(8) Sentenze *Palin Granit Oy*, punto 36 e *AvestaPolarit Chrome Oy*, punto 36.

(9) Sentenze *Palin Granit Oy*, punto 36 e *AvestaPolarit Chrome Oy*, punto 36; *Niselli*, punto 45.

(10) Sentenza *AvestaPolarit Chrome Oy*, punto 43.

(11) Sentenze *Palin Granit Oy*, punti 34 e 36 e *AvestaPolarit Chrome Oy*, punti 34-37.

(12) Sentenza *Palin Granit Oy*, punto 37.

(13) Sentenza *Niselli*, punto 45.

elettriche che funzionano a carbone producono una gran quantità di ceneri volanti, che non sono di alcuna utilità per il gestore degli impianti, ma possono essere direttamente recuperate da parte di altre industrie che le utilizzano nella fabbricazione di certi cementi. Per il fatto che non necessitano di operazioni di trattamento, numerose giurisdizioni hanno ritenuto che le ceneri volanti non dovessero essere considerate come rifiuti (14). Ora, questa soluzione è criticabile se si considerano i requisiti richiesti dalla Corte di Giustizia. Oltre al fatto che queste ceneri non dovrebbero essere oggetto di alcun trattamento previo, bisogna anche che esse siano impiegate “nella continuità di un processo di produzione”. Non ci sembra che questa condizione sia stata osservata se le ceneri sono dei residui di combustione di immondizie in un inceneritore di rifiuti domestici e sono riutilizzate invece in un processo di produzione di cemento (15).

Diversamente le seguenti ipotesi sembrano rispettare i requisiti richiesti dalla Corte di Giustizia. La combustione del coke di petrolio in una centrale integrata di cogenerazione, che soddisfa le

(14) Nella sentenza del 23 settembre 1994, la Corte d'Appello di Anversa ha riformato una sentenza del tribunale di prima istanza che aveva condannato alcuni importatori di scorie prodotte nei Paesi Bassi e recuperate in Belgio per la fabbricazione di cemento. La Corte d'Appello ha giudicato che queste scorie non costituivano rifiuti per il fatto che erano state immediatamente ricuperate nel corso di un processo di produzione di un'industria che aveva l'autorizzazione al loro sfruttamento. Si trattava, secondo la Corte di materie prime secondarie. Questa sentenza è stata criticata dalla dottrina, specialmente in quanto l'autorizzazione allo sfruttamento non prevedeva espressamente il ricupero di materie prime secondarie (Anversa, 23 settembre 1994, *T.M.R.*, 1995/1, p. 24, obs. L.LAVRYSEN). Si noterà che nella Repubblica Federale Tedesca, il Verwaltungsgericht ha sostenuto con due decisioni del 24 giugno 1993 una posizione analoga. La qualità di rifiuti che è attaccata a dei rottami di costruzione o a vecchi pneumatici sparisce nella misura in cui il detentore può garantirne un riutilizzo effettivo e rapido senza pregiudizio per l'ambiente (BverwG, Urt. v. 24.giugno 1993 - 7 C10/92 e 7 C11/92, *NVwZ*, 1993, p. 988 - 992). Pertanto il valore negativo di questi oggetti (7 C11/92) o il fatto che il detentore non disponga dei mezzi tecnici, finanziari e organizzativi per riutilizzarli senza peraltro pregiudicare l'ambiente conferma che si è in presenza di rifiuti in quanto la riutilizzazione è poco probabile.

(15) Risulta dall'ordinanza della Corte di Giustizia *Oliehandel Koweit* del 27 febbraio 2003, causa C-307/00 a C-311/00 che gli operatori economici non contestano la qualificazione del Ministero olandese dell'Ambiente di operazioni che consistono nell'utilizzare dei residui di incenerimento nella fabbricazione del mortaio per il cemento come operazioni di gestione dei rifiuti (Cfr. i casi. C-308/00 e C-311/00). Si tratta di capire se si è in presenza di operazioni di ricupero o di smaltimento.

necessità di vapore e di elettricità della raffineria che produce questo residuo non può essere qualificata come rifiuto, nella misura in cui questo trattamento è il risultato di una scelta tecnica (16). Nello stesso modo, non sarà considerato rifiuto l'olio che pur fuoriuscendo da un processo di produzione sarà immediatamente canalizzato con lo scopo di essere recuperato in altro campo (17).

c. Secondo criterio: un utilizzo diretto senza previa trasformazione — Se la sostanza può direttamente essere utilizzata in un processo di produzione, essa diventa allora un sottoprodotto e sfugge al campo di applicazione della regolamentazione sui rifiuti. La Corte in effetti ammette che lo sfruttamento o la commercializzazione dei sottoprodotti avvenga nel quadro di un processo ulteriore a condizione che non sia preceduto da un trattamento preliminare (18). Non condividiamo questo secondo criterio in quanto contrasta con quello della continuità del processo di produzione (supra, n. 31).

Questo secondo criterio non richiede che la sostanza o l'oggetto sia riutilizzato dallo stesso produttore. Basta che il riuso sia effettivamente operato *"in continuità del processo di produzione"*, chiunque sia l'operatore economico che lo riutilizza.

Questa condizione non vi sarà ogniqualvolta è indispensabile separare i residui di produzione (giornali vecchi, vetro) che devono essere trattati (mediante tecniche di frantumazione, di rigenerazione) prima che possano essere riutilizzati. L'esecuzione di queste diverse operazioni non permette dunque di qualificare i residui trattati come sottoprodotti. Bisognerà quindi aspettare il termine del processo di modificazione perché la sostanza diventi una materia prima secondaria (supra n. 28) e possa in tal modo essere utilizzata come materia prima.

d. Terzo criterio: un uso integrale — Nel caso in cui l'oggetto

(16) Ordinanza Saetti.

(17) Il Comitato CE per l'adattamento al progresso scientifico e tecnico della legislazione sui rifiuti sembra sottoscrivere questa interpretazione. Questo comitato ha infatti considerato che *"un residuo di produzione, per il quale il processo di generazione non è intenzionale ma il cui schema di produzione era stato sufficientemente adattato allo scopo del ricupero in situ non costituisce un rifiuto (...)"*. Comitato CE per l'adattamento scientifico e tecnico della legislazione sui rifiuti, Doc. TAG/EWS/93.1 del 18-19 febbraio 1993, citato da J.-P. HANNEQUART, *Le droit européen des déchets*, Bruxelles, I.B.G.E., 1993, p. 130. Si preciserà tuttavia che questo comitato non è abilitato a definire il concetto in via normativa.

(18) Sentenza *AvestaPolarit Chrome Oy*, punti 34 - 37.

o la sostanza non possa essere riutilizzata integralmente sotto forma di sottoprodotto, il surplus o il residuo dovrà mantenere la qualità di rifiuto e pertanto essere gestito conformemente alla normativa che va applicata ai rifiuti. Così, nella sentenza *Palin Granit Oy*, la Corte ha preso in considerazione l'incertezza che gravava sulla possibilità di "riutilizzare nella loro totalità" i detriti di pietre per concludere che si trattava di rifiuti (19). Nella sentenza *AvestaPolarit Chrome Oy* la Corte ha reputato che bisognava escludere dalla nozione di sottoprodotto i residui che non potevano essere direttamente riutilizzati (20).

e. Quarto criterio: un uso ammissibile della sostanza o dell'oggetto come prodotto o come materia prima — Come abbiamo ricordato sopra, in virtù della Giurisprudenza della Corte di Giustizia, la sola possibilità dell'esistenza di un mercato non è da solo sufficiente ad escludere la presenza di un rifiuto; è anche necessario che questo riuso sia legalmente ammissibile. Bisogna allora che il detentore dell'oggetto o della sostanza abbia il diritto di utilizzarla o di farla utilizzare come prodotto. Gli esempi che seguono chiariranno questo punto.

La raffinazione del petrolio provoca la produzione di diversi residui che hanno un importante valore termico. Nel caso in cui non fosse possibile bruciare questi residui in impianti tradizionali (caldaie, forni, forni industriali), bisognerà considerarli come rifiuti.

In compenso, nell'ipotesi in cui per motivi di sicurezza o di protezione dell'ambiente si vietasse l'impiego di residui provenienti dagli scavi delle miniere — i residui contaminati da sostanze pericolose presentano una minaccia per le falde acquifere — il gestore della miniera dovrà colmare le gallerie con altri materiali. Bisognerà allora considerare che egli ha l'obbligo di disfarsi dei detriti che non può impiegare per riempire le gallerie in disuso (21). Analogamente, una sostanza scaduta di cui è vietato l'uso non potrà mai essere considerata come materia prima secondaria. Così, quando in applicazione della categoria Q13 della direttiva 75/442/CEE, una sostanza è qualificata come rifiuto dalla normativa nazionale, questa qualificazione è determinante, anche se il detentore ha la possibilità di utilizzarla o riutilizzarla.

Rilevano inoltre anche i contenuti dell'autorizzazione all'im-

(19) Sentenza *Palin Granit Oy*, punto 40.

(20) Sentenza *AvestaPolarit Chrome Oy*, punti 36-42.

(21) Sentenza *AvestaPolarit Chrome Oy*, punti 36-38.

pianto, così, per esempio, se l'industriale non ha il diritto di impiegare il sottoprodotto in sostituzione di una materia prima, questo quarto criterio non sarà soddisfatto.

Infine, bisogna aggiungere che la condizione relativa all'utilizzo ammissibile permette all'amministrazione di far applicare la normativa sui rifiuti in tutte quelle ipotesi in cui il recupero immediato dei rifiuti costituisce una violazione all'obbligo di protezione dell'ambiente e della salute umana come previsto nell'art. 4 della direttiva quadro. In base a questo potere generale di controllo, l'amministrazione potrebbe intervenire anche nei casi in cui l'operazione di recupero non è espressamente vietata.

f. Quinto criterio: un uso effettivo — L'uso e la commercializzazione della sostanza o dell'oggetto in quanto sottoprodotto deve essere certo (22). In altre parole, il sottoprodotto deve essere effettivamente riutilizzato. L'assenza di qualsiasi garanzia sull'uso di un residuo implica che esso va sottoposto alla legislazione comunitaria sui rifiuti. Non sarà sufficiente una dichiarazione d'intenti. Per sventare le frodi, l'amministrazione dovrà esigere che il detentore dei rifiuti fornisca delle garanzie sufficienti sul riuso diretto del sottoprodotto, chiedendo in particolare la costituzione di garanzie finanziarie (23).

In questo caso, il fatto che l'impresa intenda sfruttare o commercializzare i sottoprodotti in condizioni economicamente vantaggiose costituisce un indizio supplementare del fatto che la condizione descritta sopra viene soddisfatta. In effetti, a causa di questo vantaggio economico, la sostanza non risulta più essere un peso di cui il detentore cerca di sbarazzarsi (24).

Detto ciò, la garanzia di un riuso effettivo dei residui in sottoprodotti potrebbe essere compromessa a causa della durata dello stoccaggio. Il deposito dei residui, in attesa del loro riuso finale, è in effetti tale da generare lo stesso tipo di rischi ecologici causati da un deposito definitivo. Nell'ipotesi in cui il tempo trascorso tra la produzione dei residui minerari e il loro riuso risulti eccessivo, bisognerà concludere che il loro detentore non è nelle condizioni di poter garantire che saranno riutilizzati conformemente alle vigenti norme amministrative. A causa di questo lasso di

(22) Sentenza *AvestaPolarit Chrome Oy*, punti 34-37.

(23) Sentenza *AvestaPolarit Chrome Oy*, punto 43.

(24) Sentenza *Palin Granit Oy*, punto 37; *AvestaPolarit Chrome Oy*, punti 34 e 37; *Niselli*, punto 46.

tempo e dei pericoli che ne derivano, converrà considerare questi residui come rifiuti (25). In più, lo stoccaggio di residui durante un periodo indeterminato equivale in effetti ad un'operazione di smaltimento o di recupero secondo la categoria D15 dell'Allegato II A o della categoria R13 dell'Allegato II B.

g. Valutazione — L'analisi sviluppata dalla Corte di Giustizia, nelle sentenze *Palin Granit Oy* e *AvestaPolarit Chrome Oy*, può essere vista come oggettiva nel senso che si basa su un approccio dicotomico che contrappone il concetto di rifiuto a quello di sottoprodotto. Per arrivare a questa distinzione, il criterio determinante è quello dell'esistenza e dell'effettività di un uso completo, continuo, ammissibile e diretto dei rifiuti in un processo di produzione. Per il semplice fatto del suo riuso, nel rispetto dei criteri sopra enunciati, la sostanza costituisce un sottoprodotto che non ricade più sotto le disposizioni relative allo smaltimento e al recupero. Il riuso finale di una sostanza di cui il produttore si disfa ha dunque come effetto quello di assimilarla *ab initio* a un sottoprodotto, anche se non presenta più alcun interesse per il suo detentore (concezione soggettiva). Qualunque sia il suo destino, le condizioni enunciate dalla Corte di Giustizia devono essere interpretate in modo restrittivo, dato l'obbligo di interpretare in modo estensivo la nozione di rifiuto (26).

5.3. Casi limite

Conviene esaminare i criteri adottati dalla giurisprudenza per certe tipologie di rifiuti, nei casi in cui la determinazione del campo

(25) Nelle conclusioni del 17 gennaio 2002 nel caso *Palin Granit Oy*, l'avvocato generale M. F. G. JACOBS ha ritenuto che i residui che restano indefinitamente su di un sito industriale sono stati messi tra gli scarti e di conseguenza sono dei rifiuti. Il deposito e lo stoccaggio di volumi importanti di scarti mette in evidenza il rischio di inquinamento, compreso quello sonoro e quello di offesa ad un ambiente rurale mediante creazione di un orrore visivo. Cioè, è precisamente questo quello che la direttiva cerca di evitare (punto 34 delle conclusioni dell'avvocato generale M.F.G. JACOBS nel caso *Palin Granit Oy*). Vedere anche la sentenza *AvestaPolarit Chrome Oy*, punto 39. A questo proposito, la sentenza emessa dal Consiglio di Stato di Francia in merito alla qualifica da dare all'ossido di uranio impoverito crea qualche problema. Nella fattispecie, il Consiglio di Stato ha giudicato che la circostanza che l'uso di ossido d'uranio impoverito, in vista della produzione di ossido d'uranio arricchito « possa essere differita in considerazione di dati prettamente economici non è tale da far ritenere l'ossido d'uranio impoverito in questione come un rifiuto » (CE, 23 maggio 2001, *Assoc. pour la défense de l'environnement du pays arédien et du Limousin*, n° 201938).

(26) Sentenze *Palin Granit Oy*, punto 36; *Niselli*, punto 45.

di applicazione della normativa comunitaria dipende da un'analisi caso per caso dell'insieme delle circostanze e del comportamento del detentore.

a. I tessili usati — La qualifica giuridica che deve essere attribuita ai tessili raccolti presso privati da operatori senza fini di lucro crea parecchie difficoltà.

Tra le categorie di rifiuti catalogati all'Allegato I della direttiva, non esiste la menzione di tessili o di vestiti in quanto tali, anche se la categoria Q14 comprende i "prodotti di cui il detentore non si serve più (ad esempio articoli messi tra gli scarti dell'agricoltura, delle famiglie). È nondimeno possibile sostenere che è per il fatto che pensa di non poterli più indossare, che il detentore si sbarazza dei suoi vestiti usati, conformemente alla categoria Q14.

In accordo con la giurisprudenza sopra commentata, quando i residui sono, nel rispetto di certe condizioni, riutilizzati, dal loro produttore o da un terzo al quale sono stati ceduti, essi non sono recuperati in quanto rifiuti. Sono dei sottoprodotti di cui il detentore non si disfa. Così un abito usato che, senza essere sottoposto a trattamenti più sostanziali di un lavaggio o di un rattoppo, operazione che il suo detentore avrebbe comunque effettuato, viene regalato ad un'altra persona perché lo indossi, non rientra nella categoria sottoposta alle normative sui rifiuti.

L'ipotesi che segue è più complessa. Depositando i vestiti usati in un sacco per la raccolta da parte di un'associazione caritatevole o in un contenitore adibito specialmente a questo uso, sembra a prima vista che il suo detentore se ne disfi. Quindi l'abito diventa un rifiuto? Abbiamo qualche dubbio al riguardo. Quando un individuo consegna il suo abito ad un'associazione caritatevole, lo fa nella speranza che possa essere indossato da terzi, di preferenza in un paese in via di sviluppo. La sua intenzione non è dunque di disfarsene come immondizia, ma piuttosto di disfarsene nella speranza che possa ancora essere utilizzato.

Ora, perché possa essere indossato da terzi, i vestiti raccolti dovranno innanzitutto essere esaminati per selezionare quelli di buona qualità. A questo punto conviene far presente che i metodi di trattamento destinati alla selezione possono servire da indizio. In altri termini, il fatto che queste operazioni non siano comprese tra le operazioni di recupero enumerate all'Allegato II B non significa che i vestiti raccolti non rientrino nella categoria dei rifiuti (supra n. 22). La questione è pertanto quella di sapere se queste operazioni di cernita, di riassetto e di lavaggio possono essere considerate

come operazioni di recupero, alla guisa delle altre operazioni comprese nell'Allegato II B (27). In caso affermativo, si tratterà di un indizio dell'intenzione del detentore di disfarsi dei suoi vestiti. Conviene dunque analizzare attentamente le modalità del trattamento cui vengono sottoposti i vestiti raccolti da organizzazioni specializzate.

Nel caso in cui l'abito non può più essere indossato come tale, dovrà essere ricondotto al suo stato grezzo (sfilacciatura e messa in balle, riduzione in stracci). Bisognerà allora qualificare queste operazioni come operazioni di recupero e pertanto dedurre che si tratta di un rifiuto.

b. Il letame — Le importazioni di letame proveniente da attività agricole di tipo industriale impiantate nelle Fiandre, nei Paesi Bassi o in Gran Bretagna danno origine a numerose problematiche.

Va rilevato innanzitutto che il codice 02 02 00 relativo ai "*rifiuti provenienti dalla produzione primaria dell'agricoltura, dell'orticoltura (...)*", e l'ulteriore che descrive "*feci animali, urine e letame (comprese le lettiere usate), effluenti, raccolti separatamente e trattati fuori sito*" (02 01 06) figurano nel Catalogo dei rifiuti. Anche se questa lista non è vincolante (supra n. 6), è utile per interpretare le differenti categorie di rifiuti in quanto si tratta di un "*elenco armonizzato*". Inoltre, il letame è ripreso nell'elenco arancio dei rifiuti contenuto nel regolamento n. 259/93 sotto il titolo "*liquami da porcilaie; escrementi*" (rubrica AC260 dell'Allegato III) (28).

Distingueremo alcune ipotesi.

Innanzitutto consideriamo il caso dell'agricoltore che utilizza come concime il letame di propri animali o di altri agricoltori nelle vicinanze. Concordiamo sul fatto che si tratta di un riuso diretto di un residuo qualificabile come sottoprodotto sempre che il legislatore nazionale abbia deciso di non adottare un regime diverso (29).

Passiamo adesso all'ipotesi in cui l'allevatore, produttore di effluenti, li raccolga e li immagazzini (rinvio ai termini "raccolti separatamente" del codice 02 01 06) per riversarli su terreni agri-

(27) L. KRÄMER, *op.cit.*, p. 10.

(28) Decisione della Commissione del 18 maggio 1998 in conformità all'art. 42 § 3, degli allegati II e III del regolamento (CEE) n. 259/93 del Consiglio concernente la sorveglianza ed il controllo del trasferimento di rifiuti in entrata e in uscita dalla Comunità europea, JOCE n. L 165 del 10 giugno.

(29) Sentenza *AvestaPolarit Chrome Oy*, già citata, punto 49.

coli (rinvio al termine "trattati" della stesso codice) appartenenti ad altri agricoltori. Tre indizi congiunti potrebbero far pensare che si tratta di rifiuti. In primo luogo, per via del riversamento degli effluenti su terreni geograficamente diversi dai suoi, bisogna considerare che i rifiuti rientrano nella tipologia 02 01 06, la qual cosa costituisce un indizio dell'azione del disfarsi dei rifiuti. In secondo luogo, il liquame costituisce a priori un rifiuto dato che il detentore iniziale se ne disfa o ha dovuto disfarsene in quanto rappresenta per lui un onere. Infine, al terzo posto, in mancanza di trattamenti per trasformare il letame in materia prima secondaria, il letame riversato è un rifiuto che rientra nel processo di recupero (tra le operazioni catalogate all'Allegato II B (R10), si trova infatti "spandimento sul suolo a beneficio dell'agricoltura").

In altre parole il letame non costituisce a nostro avviso un sottoprodotto nel caso in cui il suo spandimento non avvenga direttamente in continuità con un processo di produzione. Del resto il liquame che proviene dalla porcilaie all'estero è in genere trasportato su lunga distanza ed immagazzinato in impianti intermedi. La giurisprudenza della Corte di arbitraggio fornisce qualche chiarimento in proposito. Interpellata per porre fine ad un conflitto di competenza in un caso relativo ai rifiuti animali nelle Fiandre (30), la Corte ha confermato che le sostanze conservano il carattere di rifiuto e sono di conseguenza sottoposte alla relativa normativa fino al momento in cui sono fornite a terzi che le riutilizzano, quando possono essere riutilizzate senza alcuna preparazione, o fino al momento in cui sono trasformate, se si tratta di rifiuti utilizzabili solo dopo adeguato trattamento.

Infine, esaminiamo l'ipotesi del gestore di un impianto agricolo a vocazione industriale che consegna i suoi rifiuti ad un'impresa specializzata, la quale provvede a mescolarli con altre sostanze (per esempio, con compost proveniente dalla coltivazione di funghi), per migliorare le sue qualità agronomiche o per attenuare gli odori pestilenziali. Questo miscuglio è un'operazione di recupero o bisogna invece ritenere che il recupero non ha luogo perché il liquame una volta mescolato sarà riversato sul terreno dagli agricoltori (categoria R10 dell'Allegato B). Nel caso in cui il letame sarà assimilato ad una materia prima secondaria, potrà essere esportato senza impedimenti verso altri Stati membri. Al contrario se le autorità amministrative reputano che l'operazione è insuffi-

(30) C.A., 15 aprile 1997, n. 19/97, *Amén.-Env.*, 1997/4, oss. N. De Sadeleer.

ciente come recupero completo della materia, il liquame mescolato sarà considerato rifiuto fino al suo spandimento sul terreno.

È a questo punto necessario chiedersi se il miscuglio costituisce un'operazione di recupero completo che permette di qualificare il risultato come materia prima secondaria, considerando che questa operazione non figura tra quelle espressamente catalogate dalla direttiva 75/442/CEE. Il miscuglio non è necessariamente un'operazione di riciclaggio o di recupero di sostanze organiche, visto che non comporta una vera trasformazione di prodotti (che implica riciclaggio) o un'operazione di selezione (che implica recupero). Concludendo che si tratta di una semplice operazione di raggruppamento, il miscuglio ottenuto contiene tuttavia un rifiuto di cui i detentori successivi tentano di disfarsi, e ciò fino all'ultima operazione di recupero, quella che avrà luogo al momento dello spandimento sui terreni agricoli. L'impresa che detiene nel frattempo questo miscuglio detiene i rifiuti ed è dunque sottoposta alle regole della gestione e dell'importazione dei rifiuti. È quindi al momento dello spandimento che la materia perde normalmente la sua qualifica di rifiuto, o al momento in cui il liquame trasformato sarà stato completamente assimilato dai vegetali. Il fatto che colui che raccoglie il letame remunererà gli agricoltori che si sbarazzano dei rifiuti costituisce un indizio supplementare che giustifica questa conclusione.

Solo nel caso in cui la trasformazione farà perdere al letame tutte le caratteristiche tipiche di un rifiuto — in altri termini, dopo un processo significativo — si potrà qualificare come completa questa operazione di recupero. In questo caso, il miscuglio ottenuto non dovrà più essere qualificato come rifiuto, in quanto, in seguito alle operazioni di gestione, i componenti del miscuglio hanno perduto la loro qualifica.

c. I terreni contaminati — I terreni contaminati da idrocarburi fuoriusciti accidentalmente sono da considerarsi rifiuti quando sono scavati e in attesa di trattamento di bonifica? Come considerarli prima di essere stati scavati e trattati?

Una parte della dottrina considera che non si può assimilare l'abbandono di rifiuti ad una fuoriuscita accidentale di un inquinante nel suolo (31). Al contrario noi abbiamo ritenuto che la

(31) H. BOCKEN, "Milieu Wetgeving Onroerende Goederen, Aansprakelijkheid voor de kosten van bodem sanering", *T.B.R.*, 1992, n° 11; P.B. GILLE, "Historische Milieu pasief", 1990-1991, pp. 510-511.

nozione di abbandono di rifiuti dovesse essere intesa in senso ampio e non può essere ridotta ai soli atti giuridici per mezzo dei quali un soggetto si sbarazza intenzionalmente dei suoi rifiuti su di un bene avendo la volontà di disfarsene. Così una sostanza prodotta nell'ambito di un'attività autorizzata che si trovi buttata su o nel terreno senza che questa incorporazione costituisca il suo modo specifico di utilizzo, costituisce un rifiuto, e ciò, indipendentemente dal fatto che sia stata buttata volontariamente o accidentalmente (32).

La Corte d'Appello di Bruxelles aveva interpellato la Corte di Giustizia su una questione pregiudiziale riguardante l'applicabilità della nozione di rifiuto nel caso di un'impresa petrolifera che produceva idrocarburi e li vendeva al gestore di una delle sue stazioni di servizio. Nella conclusione del 29 gennaio 2004, l'avvocato generale Signora J. Kokott ha concluso che era possibile dedurre dall'obbligo di decontaminare i suoli inquinati derivante da una norma di diritto amministrativo o da un obbligo di diritto civile, che questi terreni non potevano più essere utilizzati secondo il loro destino originale, e dovevano pertanto essere soggetti alla normativa sui rifiuti (33).

d. I fanghi di depurazione — Prendiamo ora il caso dei fanghi prodotti da impianti di depurazione, che sono in genere contaminati da metalli pesanti. Essi ricadono, a priori, sotto i dettami della categoria Q12 dell'Allegato I della direttiva (sostanze contaminate). Se è vero che il terzo punto della direttiva 86/278/CEE del 12 giugno 1986 relativa alla protezione dell'ambiente e specialmente del suolo, nel caso dell'utilizzo dei fanghi di depurazione in agricoltura enuncia che "*i fanghi di depurazione utilizzati nel quadro di uno sfruttamento agricolo non sono coperti dalla direttiva 75/442/CEE*", allora la direttiva 86/278/CEE esclude i fanghi suddetti dall'applicazione della disciplina sui rifiuti di cui alla direttiva 75/442/CEE. Pertanto il Consiglio di Stato di Francia ha giudicato che i fanghi di depurazione non rispondono nemmeno loro alla definizione della nozione di rifiuto fornita da questa direttiva; conclusione alla quale si giunge anche in particolare in

(32) J. SAMBON e N. de SADELEER, "La protection des sols par la lutte contre les nuisances spécifiques: l'état du droit en Région wallonne et Région bruxelloise, in *Sols contaminés, sols à décontaminer*, Bruxelles pubblicazioni FUSL, 1996, p. 62.

(33) Conclusioni dell'avvocato generale Mme J. Kokott, presentate il 29 gennaio 2004 nel caso C-1/03, *Ministère public c. P. Van de Walle*.

caso di loro trasferimento da uno Stato all'altro della Comunità che è sottoposto alle disposizioni del regolamento del 1 febbraio 1993 (34).

Tuttavia certi gestori di impianti di depurazione rivendono i fanghi ad agricoltori che poi li sostituiscono ai concimi chimici, spandendoli sui terreni di cultura. Costoro potrebbero sostenere che i loro fanghi rispondono ai criteri relativi ai sottoprodotti dettati dalla Corte di Giustizia. In effetti, in applicazione della concezione oggettiva adottata dalla Corte di Giustizia (supra n. 30 e segg.) i fanghi non costituiscono dei rifiuti quando sono direttamente riutilizzati dagli agricoltori. Perché i fanghi possano essere assimilati ai sottoprodotti, non dovranno essere pretrattati (per esempio mediante depurazione) prima di essere riutilizzati dagli agricoltori (supra n. 32). Analogamente, l'agricoltore che non rispetta le condizioni di spandimento imposte dalla direttiva 86/278/CEE relativa alla protezione del suolo al momento dell'utilizzo di fanghi di depurazione in agricoltura, dovrebbe essere considerato come un detentore di rifiuti in quanto non utilizza legalmente i residui che recupera direttamente da un impianto di depurazione (supra n. 38). Al contrario se si adotta una concezione soggettiva, bisognerà invece ritenere che il gestore dell'impianto di depurazione per il quale i fanghi costituiscono un onere se ne disferà, cedendoli agli agricoltori.

e. I veicoli usati — In virtù della direttiva 200/53/CE relativa ai veicoli fuori uso, essi sono da considerare come rifiuti secondo l'art. 1, *a*) della direttiva 75/442/CEE (art. 2.2). Ora, la direttiva 200/53/CE non fornisce alcuna indicazione sui criteri che bisogna applicare per determinare a partire da quale momento o da quale operazione un veicolo diventa fuori uso.

L'intenzione del proprietario del veicolo è elemento essenziale, anche se alcune considerazioni obiettive vanno fatte. Il proprietario ha il diritto di guidare il suo veicolo fino a che esistono le condizioni tecniche imposte dalle autorità nazionali e fintanto che adempie agli obblighi relativi alla tassa di circolazione. Dal momento in cui queste condizioni non sono più soddisfatte, egli non ha più il diritto di far circolare la sua macchina. A meno che venga consegnata ad un operatore che la rende conforme alle norme tecniche, la macchina dovrà essere considerata come un rifiuto

(34) CE, 3 marzo 2000, Min. aménag. Terr. Et env. c/ Sté Wastec-Strobel, N° 188328.

(interpretazione oggettiva). Immaginiamo invece che il costo della riparazione sia troppo elevato o che il veicolo sia demodé o che non risponda più alle necessità del proprietario. Nulla gli vieta di disfarsene cedendolo ad un rottamatore. Il veicolo in questo caso dovrà essere considerato un rifiuto secondo un'interpretazione contemporaneamente sia oggettiva che soggettiva. Infine, fintanto che ha il diritto di far circolare il suo veicolo, il proprietario può anche venderlo come auto d'occasione. In questa ultima ipotesi non si può ritenere che il proprietario se ne disfi nel senso inteso dalla normativa sui rifiuti.

Ora, le disposizioni tecniche relative alla sicurezza dei veicoli non sono state armonizzate. Inoltre, le regole nazionali non si applicano sempre ai veicoli destinati all'esportazione fuori dalla Comunità europea. Il proprietario potrebbe pertanto sbarazzarsi del suo veicolo esportandolo verso un Paese nel quale le esigenze tecniche sono meno severe che nel Paese di immatricolazione. Ciò spiega i frequenti trasporti di veicoli d'occasione tra la Comunità e l'Europa centrale e l'Africa. Delle due, una: il veicolo usato costituisce un rifiuto, oppure rimane un prodotto. A questo punto sorge la difficoltà di operare una distinzione tra un veicolo d'occasione (un prodotto) e un veicolo usato (un rifiuto) nella misura in cui la direttiva 2000/53/CE del 18 settembre 2000 relativa ai veicoli fuori uso non stabilisce alcun criterio. In Francia e nei Paesi Bassi, per esempio, questa distinzione dipende dal rapporto che esiste tra il valore del veicolo e il costo della riparazione. Se il rapporto è negativo il veicolo sarà considerato come fuori uso. In Austria, in compenso, solo i veicoli destinati allo smantellamento sono considerati veicoli fuori uso (35).

Nel caso in cui il veicolo è assimilato, in base alla regolamentazione nazionale, ad un veicolo d'occasione, può essere liberamente esportato verso uno Stato terzo. Al contrario se viene considerato come rifiuto, il relitto è sottoposto alle disposizioni di regolamento n. 259/93 sui movimenti transfrontalieri dei rifiuti. Potrà dunque essere esportato liberamente verso Paesi non OCDE, a meno che questi non si oppongano (la lista verde del regolamento riprende in effetti "i veicoli svuotati di ogni liquido" nella rubrica GC40).

(35) M. ONIDA, « Challenges and Opportunities in EC Waste Management: Perspectives on the Problem of End of Life Vehicles », *Yb. Eur. Env. L.*, 2001, vol. 1, pp. 273-276.

f. Il grezzo fuoriuscito accidentalmente da una petroliera

— Le giurisdizioni francesi si sono confrontate sulla definizione da dare al grezzo fuoriuscito durante il naufragio della petroliera Erika, se cioè doveva essere considerato un rifiuto o un prodotto. Facendo appello alla nozione di rifiuto, il comune di Mesquer, vittima dell'inquinamento accidentale, auspicava la condanna della società Total in quanto produttrice o precedente detentrica dei rifiuti, con la speranza di riuscire ad obbligarla a coprire l'indennizzo dei costi di pulizia delle spiagge inquinate. Il tribunale del commercio di Saint-Nazaire ha respinto il ricorso in base al fatto che è *“l'abbandono che crea il rifiuto, cioè la rinuncia da parte di colui che lo detiene, a farne uso”* (36). Dopo aver rammentato che conveniva interpretare le disposizioni di diritto interno alla luce delle direttive comunitarie, la Corte d'Appello di Rennes ha concluso che il grezzo, residuo di un processo di raffinazione, non era un rifiuto, ma un prodotto di cui *“la destinazione voluta fin dall'origine era l'uso diretto come combustibile per necessità di produzione di energia elettrica”*. Secondo la Corte d'Appello, il grezzo costituiva *“un materiale combustibile come prodotto energetico elaborato per un uso determinato e non un rifiuto che dovesse essere eliminato, cioè che dovesse essere oggetto di abbandono o di cui disfarsi”* (37). Questa decisione è stata criticata a causa della sommarietà con cui è stata effettuata l'analisi della nozione di rifiuto (38). Infatti si sarebbe potuto rimproverare alla Total di essersi disfatta, certo accidentalmente, di un combustibile che, a causa del naufragio, aveva perso ogni valore economico e presentava in aggiunta un pericolo per l'ambiente. A questo proposito va ricordato che la categoria Q4 dell'Allegato I della direttiva menziona espressamente le *“sostanze accidentalmente riversate”*.

g. I relitti delle navi — Numerosi relitti di navi sono smantellati a basso costo in Paesi che non tutelano i diritti dei lavoratori e la protezione dell'ambiente. Bisogna in questi casi stabilire a partire da quale momento il battello diventa un rifiuto ed è sotto-

(36) T. com. Saint-Nazaire, 6 dic. 2000, *commune de Mesquer c/Sté Total Raffinage Distribution et Sté Total*, n. Ao-408.

(37) Corte d'Appello di Rennes, 13 febbraio 2002, *Commune de Mesquer/S.A. Total Raffinages Distribution, société Total International Ltd*, R.J.E., 2003/1, pp. 52-60.

(38) C. ROBIN, *“La réparation des dommages causés par le naufrage de l'Erika: un nouvel échec dans l'application du principe du pollueur-payeur”*, R.J.E., 2003/1, p. 43.

posto alle disposizioni del regolamento n. 259/93 sui movimenti transfrontalieri di rifiuti. In virtù di questo regolamento le *“navi e gli altri motori galleggianti da smantellare, convenientemente svuotati di ogni carico e di ogni materiale che serve al loro funzionamento e che potrebbe essere classificato come sostanza o rifiuto pericoloso”* possono essere esportati liberamente verso Paesi non OCDE salvo il caso in cui questi si oppongano ai trasferimenti (cfr. la lista verde del regolamento, rubrica GC 03). In caso contrario, le navi devono essere considerate come rifiuti rientranti nella lista rossa e la loro esportazione è sottoposta ad una preventiva autorizzazione da parte delle autorità del Paese di esportazione. Certo, l’iscrizione nell’elenco comunitario non è che un indizio: bisognerà anche verificare se il proprietario del battello ha realmente l’intenzione di disfarsene. A questo proposito si noterà che il Consiglio di Stato dei Paesi Bassi ha respinto il ricorso di un armatore olandese che contestava la decisione adottata da parte dell’amministrazione per l’ambiente con la quale si qualificava una delle sue navi contenente amianto come rifiuto pericoloso e di conseguenza ne vietava l’esportazione (39).

BIBLIOGRAFIA

- PH. BILLET, "Droit des déchets: notions générales", *Juris-classeurs Environnement*, fasc. n° 810, 2003, 1-38;
- I. CHEYNE & M. PURDUE, "Fitting Definition to Purpose: the Search for a Satisfactory Definition of Waste", *Journal of Environmental Law*, vol. 7, n° 2, 1995, p. 149;
- I. CHEYNE, "The Definition of Waste in EC Law", *Journal of Environmental Law*, 2002, vol. 14, n° 1, pp. 61-73;
- T. DEMOOR-DIRICK, "De begrippen 'afvalstof' en 'secundaire grondstof' vanuit Europees en Belgisch perspectief", *Milieu en Energie Recht*, 1999/11-12, p. 346;
- T. DEMOOR-DIRICK, "De begrippen 'afvalstof' en 'secundaire grondstof' vanuit Europees en Belgisch perspectief", *Milieu en Energie Recht*, 1999/11-12, p. 346;
- N. DE SADELEER, J. SAMBON, "Le régime juridique de la gestion des déchets en Région wallonne et en Région de Bruxelles-Capitale", *Administration publique trimestriel*, 1995/1, p 5;
- N. DE SADELEER, *Le droit communautaire et les déchets*, Bruxelles, Bruylant, Paris, L.G.D.J., 1995;
- C. DE VILLENEUVE, "Les notions de 'déchets' et de 'déchets dangereux': les définitions proposées par la Commission des C.E.", *Aménagement-Environnement*, numéro spécial "Les déchets", 1990, p. 5;
- F. EERMACORA, *Der europäische Abfallbegriff und seine nationale Umsetzung am Beispiel des österreichischen Rechts*, Vienna, 1999;
- E. HELMIG e L. ALLKEMPER, "Den Abfallbegriff im Spannungsfeld von europäischer und nationaler Rechtsetzung", *Die öffentliche Verwaltung*, 1994, p.229;
- B. JADOT, "Le statut juridique des déchets au regard de la protection de la santé de l'homme et de l'environnement", in *L'entreprise et la gestion des déchets*, Bruxelles, Bruylant, 1993, p. 17;
- F. JURGEN, "The Term 'Waste' in EU Law", *Eur. Environ. L.R.*, March 1994, vol. 3, p. 79 e "Zum EG-Abfallrecht und seiner Umsetzung in deutsches Recht", *EuR.*, 1994/1, p. 71;
- L. KRAMER, "The Distinction between Product and Waste in Community Law", *Environmental Liability*, Febr. 2003, vol. II, n° 1, pp. 3-14;
- L. KRAMER, "Member State's environmental legislation and the application of EC Waste law-the classification of waste", *Environmental Liability*, 2003, vol. 11, n° 6, pp. 231-233;
- A. LANGLAIS, "Une définition incertaine des déchets agricoles par le droit communautaire", *Aménagement-Environnement*, 2003/1, pp. 3-10;

- C. LONDON, "Déchets/non-déchets: un débat sans fin?", *L.P.A.*, 17 juillet 1998, n° 85, p. 4;
- P. MORRENS e P. DE BRUYCKER, "Qu'est-ce qu'un déchet dans les Communautés européennes?", *Aménagement-Environnement.*, 1993/3, p. 154;
- PICHERAL, "L'ambivalence de la notion de déchet dans la jurisprudence de la C.J.C.E.", *Revue juridique de l'environnement*, 1995/4, p. 559;
- J. PIKE, "Waste Not Want Not: An (Even) Wider Definition of 'Waste'", *Journal of Environmental Law*, 2002, vol. 14, n° 2, pp. 197-208;
- D. POCKLINGOTON, "UK Perspectives on the Definition of 'Waste' in EU Legislation", *E.E.L.R.*, March 1999, p. 104;
- M. PURDUE e A. VAN ROSSEN, "The Distinction between Using Secondary Raw Materials and the Recovery of Waste: The Directive Definition of Waste", *Journal of Environmental Law*, 1998, n°, pp. 116-145;
- ROEF e J. LANGENS, "Produkt of afval? Nog steeds de hamvraag in het Vlaamse afvalstoffenrecht", *Tijdschrift voor Milieurecht*, 1997, p. 423;
- ST. TROMANS, "EC Waste Law-A Complete Mess?", *Journal of Environmental Law*, 2001, vol. 13, n° 2, pp. 133-156;
- G. VAN CALSTER, "The E.C. Definition of Waste: the Euro Tombesi Bypass and Basel Relief Routes", in *European Business Law Review*, mai-juin 1997, p. 137.