

Sito contaminato come rifiuto?

Commento alla sentenza della Corte di Giustizia 7 settembre 2004

David Röttgen

Nota: Si invita a tutti gli interessati a partecipare al [forum](#), trasmettendo un proprio contributo (2/3 cartelle)

La sentenza della Corte di Giustizia Europea (di seguito: la "**Corte**") emessa in data 7 settembre 2004 a seguito di una domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dalla Cour d'appel di Bruxelles, verte sull'interpretazione della Direttiva 75/442/CEE e successive modifiche (di seguito: la "**Direttiva**") relativa ai rifiuti. La Corte ha, *inter alia*, **ritenuto** che **un sito contaminato** (comprese le acque sotterranee) sia da considerarsi essere un "**rifiuto**". Occorre rilevare che la Commissione era di avviso contrario, ritenendo che il terreno di un sito contaminato fosse da ritenersi rifiuto solamente dopo la sua escavazione.¹

Il dettato letterale della sentenza rischia di riaprire - non solo in Italia, ma anche in un maggior numero di Stati membri - il dibattito sulla nozione di rifiuto e su quale sia la normativa applicabile ai siti contaminati.

Dall'equiparazione operata dalla Corte del termine sito contaminato al termine rifiuto, segue che ai siti contaminati si applichi, quantomeno, la normativa sui rifiuti. Ciò, tuttavia, dà origine a una serie di **incongruenze** e di interrogativi qualora lo Stato membro interessato abbia anche emanato una normativa per i siti contaminati. In particolare:

- *Quale il rapporto tra normativa per i rifiuti e normativa per i siti contaminati?*
- *E' possibile attivare le opere di decontaminazione secondo la normativa sui rifiuti o secondo la normativa sui siti contaminati?*
- *E' necessario eseguire le attività di decontaminazione anche in assenza dei requisiti, richiesti per l'esecuzione di opere ai sensi dell'art. 17 del Decreto Ronchi (con conseguente rischio di "scardinare" il sistema dei limiti di contaminazione)?*
- *Quali le modalità tecnico-operative per l'esecuzione di opere di decontaminazione secondo la normativa sui rifiuti?*
- *Quali le soglie da raggiungere nell'ambito delle opere di decontaminazione secondo la normativa sui rifiuti?*
- *Ne può derivare la riduzione della cerchia dei soggetti responsabili per opere di decontaminazione (la normativa sui rifiuti non prevede una responsabilità del soggetto incolpevole dell'abbandono di rifiuti)?*

- *Ai siti contaminati in che misura è applicabile il regime autorizzatorio previsto dal Decreto Ronchi nonché, eventualmente, quello, di cui al D.Lgs 36/2003 sulle discariche?*

Da quanto detto sopra emerge la necessità di trovare possibili soluzioni per evitare un **impasse giuridico** e – peggio ancora - operativo.

Le particolarità del caso sul quale la Corte si è pronunciata impongono, ad avviso di chi scrive, di operare – per i motivi che seguono - una **interpretazione restrittiva** dei principi contenuti nella sentenza della Corte.

Né il Belgio né la Regione Bruxelles – Capitale, dove ha origine il caso, hanno emanato una legislazione specifica per siti contaminati. Rileva, inoltre, che il codice penale belga **non** prevede una norma simile o paragonabile all'art. 51-*bis* del Decreto Ronchi. Di conseguenza, l'unico modo per chiedere - sulla base di norme pubbliche amministrative - l'effettuazione di opere di decontaminazione del sito era quello di ritenere il sito contaminato un rifiuto (e, quindi, applicando le norme amministrative, emanate dal Belgio, in recepimento della Direttiva). Considerazioni analoghe valgono da un punto di vista penale. La Corte, emanando la sentenza, sembra aver voluto garantire che, **in assenza di una normativa nazionale / regionale e comunitaria** sui siti contaminati, trovi quantomeno applicazione la Direttiva.

Ne consegue che il **contesto concreto e particolare** della sentenza **non** permette di recepire **incondizionatamente** la nozione di rifiuto, elaborata dalla stessa perché emessa nell'ambito di un procedimento avente ad oggetto una domanda di pronuncia pregiudiziale. Risulta, infatti, avere in prima linea solamente effetti vincolanti **inter partes**, riconoscendosi al massimo l'effetto di un **precedente** per altri casi analoghi.

Ad avviso di chi scrive, inoltre, non si è in presenza di un caso identico oppure analogo a quello oggetto della sentenza della Corte, qualora esista (come nel caso della maggior parte degli Stati membri) una normativa specifica per i siti contaminati. In tali casi, **non appare necessario** – diversamente da quanto esaminato dalla Corte - **qualificare un sito contaminato come rifiuto**. Di conseguenza, non si applicherebbero le norme in materia di rifiuti, bensì la normativa nazionale (per esempio l'art. 17 del Decreto Ronchi e il D.M. 471/99, ma non l'art. 14 del Decreto Ronchi).

Oltre alle sopra menzionate difficoltà pratiche, l'invocata interpretazione riduttiva degli effetti della sentenza è supportata da argomenti giuridici di carattere sostanziale, che rendono la motivazione dei giudici lussemburghesi assai opinabile.

L'autore del presente contributo, ignaro del procedimento C-1/03 dinnanzi alla Corte di Giustizia Europea, aveva sostenuto che la **tesi**, secondo la quale un **rifiuto** debba necessariamente rivestire la qualità di **bene mobile** (non potendosi pertanto ritenere rifiuto un bene immobile), non sia in contrasto né con la normativa comunitaria né con quella italiana.ⁱⁱ

La nozione di rifiuto contenuta nella normativa comunitaria, piuttosto, presupporrebbe, implicitamente, che si tratti di un bene avente carattere mobile.

Di avviso **contrario**, tuttavia, l'Avvocato Generale (e in parte la Corte), la cui argomentazione (che si basa sulla categoria di rifiuti Q 4 e Q 15), tuttavia, non risulta convincente.

Il punto Q 15 qualifica quale rifiuti "*materie, sostanze o prodotti contaminati provenienti da attività di riattamento di terreni*". Il punto Q 15 richiede, quindi, che si tratti di materie, sostanze o prodotti allo stato di terra escavata. Il legislatore comunitario sembra non aver voluto sottoporre, al regime applicabile ai rifiuti, materie, sostanze o prodotti **prima** che fossero escavati. Altrimenti, **non avrebbe avuto senso limitare** la voce Q 15 a materie, sostanze o prodotti escavati. Al contrario, avrebbe optato per dedicare loro - specularmente alla voce Q 15 e in sintonia con la tecnica redazionale del catalogo, di cui nell'allegato I («Categorie di rifiuti») - una voce specifica a parte, facente esplicitamente riferimento a materie, sostanze o prodotti contaminati ancorché non escavati. Sembra, pertanto, potersi escludere che il redattore del catalogo abbia voluto implicitamente ricomprendere sotto un'altra voce (per es. sotto la voce Q 16 o Q 4 citata dall'Avvocato Generale) sostanze o prodotti presenti in siti contaminati prima della loro escavazione. Alla luce di quanto detto sopra, la voce Q 4 non dà motivo per ritenere diversamente. Tale tesi è supportata dalla dizione della voce Q 4, che non solo **non menziona esplicitamente siti contaminati**, ma che **elencando**, inoltre, "materiali e attrezzature" **non** sembra riferirsi a beni aventi qualità di beni **immobili** (con la conseguenza che siti contaminati non possono essere ricompresi nell'"ecc." di tale voce dovendosi ritenere tale "ecc." applicabile solamente a beni aventi la **stessa qualità giuridica** di quelli espressamente menzionati nella voce Q 4).

Neanche la linea argomentativa scelta dall'Avvocato Generale, che si basa sul punto 17 05 intitolato "*terra (compreso il terreno proveniente da siti contaminati), rocce e fanghi di dragaggio*", risulta convincente. Il termine «*terra*» potrebbe – in teoria - fare riferimento ad un bene immobile. Una tale interpretazione appare, tuttavia, dubbia nel caso concreto. **L'Elenco europeo dei rifiuti**, invero, per indicare **siti contaminati non** usa il termine "*terra*" bensì "*terreno*" (cfr. punto 19 e subpunti 19 13 01, 19 13 02, 19 13 03 e 19 13 04). Inoltre, nel dare un'interpretazione del punto 17 05, occorre leggere tale punto nel contesto più generale della voce 17, intitolata «*rifiuti dalle operazioni di costruzione e demolizione (compreso il terreno proveniente da siti contaminati)*». La voce 17 fa quindi riferimento ad una **tipologia di attività ben precise**, che, nella prassi ed in percentuale, non dovrebbero costituire la causa principale per l'esistenza di siti contaminati. In considerazione di ciò appare strano che il redattore del CER abbia voluto includere siti contaminati sotto la voce 17 e non li abbia, al contempo, inclusi in quelle attività che risultano invece essere tipicamente causa delle contaminazioni del suolo. Appare piuttosto plausibile che il CER abbia voluto ricomprendere

nella voce 17 quei beni oggetto di movimentazione in occasione di opere di costruzione o demolizione (appunto, la terra escavata in fase di costruzione oppure demolizione). Tale risultato trova conferma nella parentesi di cui al titolo della voce 17 «*(compreso il terreno proveniente da siti contaminati)*». L'utilizzo stesso della parola «proveniente» ribadisce che il legislatore comunitario abbia voluto classificare come rifiuto soltanto la terra contaminata in un momento successivo alla sua escavazione. In caso contrario, avrebbe verosimilmente previsto una voce tipo «*terreno presente in siti contaminati*» o simili. Una voce tale o simile, tuttavia, non è presente in tutto il CER. In base a quanto detto in relazione al punto 17 05, segue, quantomeno, che l'argomentazione dell'Avvocato Generale risulta alquanto opinabile. Con riferimento al punto 17 05 la Corte, infatti, non ha ripreso la linea argomentativa seguita dall'Avvocato Generale.

Invero, l'interpretazione di rifiuto quale oggetto avente necessariamente carattere di bene mobile trova, infine, conferma nel sesto "Considerando" delle premesse della Direttiva per cui «*una regolamentazione efficace e coerente dello smaltimento dei rifiuti, tale da non ostacolare gli scambi intracomunitari e da non alterare le condizioni di concorrenza, dovrebbe applicarsi ai beni mobili (...)*».

Appare lecito **concludere** che la definizione comunitaria di rifiuto contenuta nella Direttiva non comprenda siti contaminati. Gli argomenti sostenuti nel presente contributo, che saranno esposti più dettagliatamente nella rivista Ambienteⁱⁱⁱ, dovrebbero indurre a **relativizzare la nozione di rifiuto, formulata dalla Corte**, nella sentenza in commento, in funzione della fattispecie concreta, sottoposta al suo esame.

ⁱ Cfr. paragrafo 37 della versione inglese della sentenza.

ⁱⁱ D. Röttgen, Nozione di rifiuto e ambito di applicazione degli artt. 14 e 17 Decreto Ronchi, in questa Rivista, 9/2004, pagg. 837 ss; vedi inoltre: S. Leoni, Il Manuale della bonifica dei siti contaminati, Piacenza, 2003, p. 52.

ⁱⁱⁱ Cfr. D. Röttgen, Primi commenti alla nozione di rifiuto secondo la Corte di Giustizia Europea (van de Walle/Texaco – C-1/03), prossimamente in questa Rivista.