

COMMISSIONE EUROPEA

Parere motivato complementare

(sui rifiuti alimentari¹)

Indirizzato alla Repubblica italiana a titolo dell'articolo 226 del trattato che istituisce la Comunità europea per non conformità all'articolo I (a) della direttiva 75/442/CEE

I. La normativa comunitaria

1. L'obiettivo principale della direttiva 75/442/CEE del Consiglio del 15 luglio 1975 relativa ai rifiuti, come modificata dalla direttiva 91/156/CEE del Consiglio del 18 marzo 1991 (d'ora in poi la "direttiva") è la protezione della salute umana e dell'ambiente contro gli effetti nocivi della raccolta, del trasporto, del trattamento, dell'ammasso e del deposito dei rifiuti.

2. L'articolo 1 (a) di questa direttiva recita:

Ai sensi della presente direttiva, si intende per:

a) "rifiuto": qualsiasi sostanza od oggetto che rientri nelle categorie riportate nell'allegato I di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi. La Commissione, conformemente alla procedura di cui all'articolo 18, preparerà, entro il 1° aprile 1993, un elenco dei rifiuti che rientrano nelle categorie di cui all'allegato I. Questo elenco sarà oggetto di un riesame periodico e, se necessario, sarà riveduto secondo la stessa procedura.

Conformemente a quanto stabilito in questa disposizione, la Commissione ha adottato un elenco di rifiuti che rientrano nelle categorie di cui all'allegato I. La versione attualmente vigente di questo elenco è contenuta nella decisione della Commissione 532/2000/CE, modificata dalle decisioni 2001/118/CE, 2001/119/CE e 2001/573/CE. Questo elenco menziona 38 diverse categorie di rifiuti provenienti da agricoltura, orticoltura, acquacoltura, silvicoltura, caccia/pesca e trattamento/preparazione di alimenti.

II. La procedura ai sensi dell'articolo 226 del Trattato

3. Con lettera di costituzione in mora del 22 ottobre 1999 e parere motivato dell'11 aprile 2001, la Commissione ha portato all'attenzione del Governo italiano il caso 1999/4006, concernente l'applicazione della direttiva.

4. Per mezzo di atti, la Commissione ha considerato che, avendo le Regioni Veneto, Piemonte, Marche, Sardegna ed Emilia-Romagna adottato indirizzi operativi vincolanti per l'applicazione della normativa italiana sui rifiuti i quali escludono gli scarti alimentari provenienti dalle

¹ In tema si consultino:

- F. Giampietro, F. Anile, *Scarti alimentari e nuova nozione di rifiuto: un nuovo giubileo per l'ambiente?*, *Rivista AMBIENTE, IPSOA*, 2002, n. 11, p. 1026
- F. Giampietro, *Rifiuti Alimentari e mangimi: linee guida del Ministero della salute*, *Ibidem*, p. 1005
- *Idem*, *Mucca pazza: la Commissione Europea diffida del "miracolo italiano"*, 2001, n. 3, p. 205 e succ.
- F. Giampietro, F. Anile, *Scarti alimentari: l'Italia si è uniformata alla direttiva sui rifiuti?*, *Ibidem*, 1998, n. 11, p. 963.

industrie agroalimentari, da mense o ristoranti, destinati ad essere utilizzati per l'alimentazione degli animali dall'ambito di applicazione della normativa sui rifiuti quando essi siano già disciplinati da disposizioni igienico-sanitarie, l'Italia fosse venuta meno agli obblighi che ad essa incombono in forza della direttiva e in forza del capitolo 2 della decisione 94/3/CEE, con riferimento ai summenzionati scarti alimentari.

5. Le autorità italiane hanno risposto al parere motivato con lettere della Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'Unione Europea dell'11 e 19 giugno 2001, 28 agosto 2001, 6 novembre 2001 e 10 aprile 2002.

6. Per mezzo della lettera dell'11 giugno 2001 le autorità italiane hanno informato la Commissione del fatto che, in data 19 aprile 2001, la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome (di seguito: "la Conferenza dei Presidenti") ha approvato una modifica del documento "indicazioni delle Regioni sul decreto legislativo n. 22 de 1997 in materia di rifiuti", con la quale veniva decisa la soppressione dell'ultima frase dell'articolo 7 di tale documento (la quale prevedeva l'esclusione dal regime di rifiuti degli scarti alimentari, qualora disciplinati da specifiche norme di tutela igienico-sanitaria, destinati ad essere utilizzati come alimentazione per gli animali, provenienti dall'industria agro-alimentare, o da mense, ristoranti ecc, nonché i prodotti anche scaduti purché non abbiano subito alterazioni nel tempo) e si invitavano le Regioni interessate a modificare le proprie disposizioni in merito, "così aderendo alle osservazioni della Commissione".

7. Di conseguenza, benché alla data del 7 giugno 2001 solo la Regione Piemonte aveva effettivamente provveduto a modificare la propria legislazione regionale (con D.G.R. dei 7 maggio 2001, n. 13-2905, trasmessa alla Commissione con lettera del 19 giugno 2001 della Rappresentanza Permanente), le autorità italiane hanno dimostrato di riconoscere pienamente la fondatezza delle censure proposte dalla Commissione nel parere motivato dell'11 aprile 2001, ed hanno dichiarato di avere preso le necessarie misure per porre fine alla situazione di inadempimento.

8. Per mezzo della lettera del 28 agosto 2001 della Rappresentanza Permanente, le autorità italiane hanno provveduto ad aggiornare la Commissione rispetto alle misure prese per adeguarsi a quanto richiesto dalla Commissione nel parere motivato. A tal fine, le autorità italiane hanno fornito alla Commissione copia di una nota del Ministero dell'Ambiente, datata 31 luglio 2001, nella quale si è dato conto dell'avvenuto adeguamento alla summenzionata decisione della Conferenza dei Presidenti da parte della Regione Marche (D.G.R. dei 22 maggio 2001, n. 1055/OT/AMB). Nella nota del Ministero dell'Ambiente si informa altresì la Commissione del fatto che le rimanenti Regioni interessate (Veneto, Sardegna, Emilia-Romagna) stavano predisponendo le relative delibere di adeguamento della propria legislazione regionale.

9. Secondo il Ministero dell'Ambiente, a seguito di tali modifiche, gli scarti alimentari sarebbero sottoposti alle disposizioni nazionali e comunitarie in materia di gestione dei rifiuti nei casi in cui gli stessi soddisfino la definizione comunitaria di rifiuto. A questo proposito, nella nota del 31 luglio 2001 si è fatto presente il punto di vista del Governo Italiano secondo cui, qualora siano soddisfatti determinati requisiti, gli scarti alimentari possono essere esclusi dalla nozione di rifiuto. Tali requisiti consisterebbero in quanto segue:

- il ciclo produttivo che dà luogo alla produzione dello scarto alimentare è organizzato ed impostato in modo da avviare gli scarti medesimi, aventi le caratteristiche previste dalla

pertinente normativa sulla mangimistica, ad un impianto per la produzione di mangimi. Tale destinazione, ove coinvolga quale destinatario degli scarti un soggetto diverso dal produttore dei medesimi, è necessario sia stata definita con un apposito accordo organizzativo finalizzato alla chiusura del ciclo economico produttivo;

-il settore degli scarti si assume l'onere di dimostrare la effettiva destinazione degli stessi al settore mangimistico, rendendo in tal modo possibile l'effettuazione dei controlli, da parte degli organismi preposti sulla destinazione finale e sull'impiego degli scarti medesimi.

10. Per mezzo della lettera della Rappresentanza Permanente del 6 novembre 2001 le autorità italiane hanno allegato copie degli atti con i quali le Regioni Veneto (Deliberazione n. 2329 del 14 settembre 2001) ed Emilia-Romagna (Deliberazione di G.R. n. 1996 del 28 settembre 2001) "si sono conformate al parere motivato" della Commissione.

11. Infine, per mezzo della lettera del 10 aprile 2002 della Rappresentanza Permanente, le autorità italiane hanno trasmesso alla Commissione copia della D.G.R. della Regione Sardegna n. 21/54 del 19 giugno 2001 con la quale anche questa Regione si è adeguata a quanto - stabilito dalla Conferenza dei Presidenti - seguito del parere motivato della Commissione, in relazione al regime applicabile agli scarti alimentari.

12. In relazione a quanto precede, la Commissione ha osservato che le autorità italiane non hanno contestato le censure formulate dalla Commissione nel parere motivato dell'11 aprile 2001, ma anzi hanno ripetutamente ed esplicitamente dichiarato di volersi conformare a quanto richiesto dalla Commissione, e di conseguenza le Regioni interessate hanno tutte modificato la legislazione regionale abrogando la disposizione che prevedeva che "qualora disciplinati da specifiche norme di tutela igienico-sanitaria, non sono da considerare rifiuti gli scarti alimentari destinati ad essere utilizzati come alimentazione per gli animali, provenienti dall'industria agro- alimentare, o da mense ristoranti etc".

13. Tuttavia, alla luce di quanto comunicato dalle autorità italiane, questo adeguamento è apparso essere essenzialmente di carattere formale e non sostanziale.

14. Si deve infatti osservare che la Deliberazione n. 2329 del 14 settembre 2001 della Regione Veneto, al punto 2) recita: ... *agli scarti di origine alimentare utilizzati come alimentazione per gli animali, provenienti dall'industria alimentare, agroalimentare o da mense, ristoranti, ecc, si applica la disciplina prevista dal Decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, qualora gli stessi scarti soddisfino la definizione di "rifiuto" enunciata nella medesima disciplina ed esplicitata nella circolare del Ministero dell'Ambiente prot. n. 3402/V/MIN del 28.6.1999.*

15. La circolare del Ministero dell'Ambiente del 28 giugno 1998 è volta ad esplicitare la definizione di rifiuto contenuta all'art. 6 del decreto legislativo n. 22/1997 e stabilisce, al punto b), che *i materiali, le sostanze e gli oggetti originati da cicli produttivi o di preconsumo, dei quali il detentore non si disfi, non abbia l'obbligo o l'intenzione di disfarsi, e che quindi non conferisca a sistemi di raccolta o trasporto dei rifiuti, di gestione dei rifiuti ai fini del recupero o dello smaltimento, purché abbiano le caratteristiche delle materie prime secondarie indicate dal DM 5.2.1998 e siano direttamente destinate in modo oggettivo ed effettivo all'impiego in un ciclo produttivo, sono sottoposti al regime delle materie prime e non a quello dei rifiuti.* Inoltre, al punto c), la circolare stabilisce che *non sono sottoposti al regime dei rifiuti i beni di consumo dei quali il detentore non si disfi, non abbia l'obbligo o l'intenzione di disfarsi, in quanto possono essere utilizzati e siano effettivamente utilizzati per la loro funzione originaria.*

16. Nella misura in cui questa circolare permette di dedurre, dal fatto che un materiale, sostanza o oggetto che viene riutilizzato in 'un ciclo produttivo ed abbia le caratteristiche stabilite dalla legislazione, il detentore non se ne disfa, non ha l'intenzione né l'obbligo di disfarsene, la stessa circolare testimonia l'esistenza di un indirizzo interpretativo formulato a livello nazionale dalle autorità italiane, volto a mantenere di fatto, l'esclusione degli scarti alimentari destinati alla produzione di mangimi dal regime di gestione dei rifiuti. La Commissione è del parere che, alla luce della giurisprudenza della Corte sulla nozione comunitaria di rifiuto e sul termine "disfarsi", dal fatto che un materiale o oggetto abbia certe caratteristiche tecniche e sia riutilizzato in un processo produttivo non si può dedurre che il materiale o oggetto non sia oggetto di un'operazione di "disfarsi".

17. Basta ricordare che, in base alla giurisprudenza della Corte (sentenza del 15 giugno 2000 relativa alle cause C-418197 e 419197, Raccolta 2000, p. I-04475), la nozione di rifiuto non deve essere intesa nel senso che esclude le sostanze e oggetti suscettibili di riutilizzazione economica. Ad esempio, in questa stessa sentenza la Corte ha stabilito che sostanze e oggetti suscettibili di riutilizzo come combustibile in modo compatibile con le esigenze di tutela ambientale e senza trasformazioni radicali non possono essere esclusi dalla nozione di rifiuto. Inoltre, l'impatto ambientale della trasformazione di tali sostanze non incide sulla qualifica come rifiuto. Occorre accertare alla luce del complesso delle circostanze, tenendo conto della finalità della direttiva ed in modo da non pregiudicarne l'efficacia, se i residui di produzione o i sottoprodotti costituiscono rifiuti ai sensi della direttiva.

18. La Corte ha inoltre riconosciuto (sentenza del 18 aprile 2002 relativa alla causa C- 9100, Raccolta 2002, p. I-03533), con riguardo ai sottoprodotti, che qualora il loro riutilizzo sia certo, senza trasformazione preliminare, nel corso del processo di produzione e inoltre il detentore ne consegua un vantaggio economico, si può concludere che il detentore non si "disfa" del sottoprodotto ai sensi della direttiva. Tuttavia, sempre secondo questa giurisprudenza, il verbo «disfarsi» deve essere interpretato alla luce della finalità della direttiva 75/442/CEE che, ai sensi del terzo 'considerando', è la tutela della salute umana e dell'ambiente contro gli effetti nocivi della raccolta, del trasporto, del trattamento, dell'ammasso e del deposito dei rifiuti. Esso deve anche essere interpretato alla luce dell'articolo 174, n. 2, del Trattato CE, secondo il quale la politica della Comunità in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela ed è fondata in particolare sui principi della precauzione e dell'azione preventiva. Ne consegue che la nozione di rifiuto non può essere interpretata in senso restrittivo.

19. Inoltre, gran parte dei residui, prodotti di scarto e materiali derivanti da processi industriali o di consumo può essere ed è riutilizzata in ulteriori cicli di produzione o di consumo, in certi casi senza dover subire alcun trattamento preventivo. La nozione comunitaria di rifiuto non esclude in via di principio alcun tipo di residui, di prodotti di scarto e di altri materiali derivanti da processi industriali. Dal combinato disposto dell'articolo 1 della direttiva, come interpretato dalla Corte di Giustizia, e della decisione della Commissione 2000/532/CE che stabilisce il catalogo europeo dei rifiuti, emerge chiaramente che molti residui di produzione, riutilizzabili in cicli di consumo e produzione, con o senza trattamento preventivo, ricadono nell'ambito della direttiva 75/442/CEE come modificata.

20. Di conseguenza, la circolare in oggetto non rispetta i suindicati criteri stabiliti dalla giurisprudenza e, prevedendo l'esclusione dal regime dei rifiuti per i residui di produzione che sono riutilizzati in un ciclo produttivo e che hanno certe caratteristiche tecniche, non traspone il termine "disfarsi" alla luce delle finalità della direttiva e dell'articolo 174, comma 2, del Trattato CE. I criteri quali l'oggettivo ed effettivo impiego dei residui in un ciclo produttivo,

menzionati nella circolare, possono coincidere propria con le operazioni di recupero dei rifiuti che la direttiva mira a sottoporre a controllo. Pertanto l'applicazione di tali disposizioni può solo causare confusione riguardo a cosa sia da considerarsi rifiuto ai sensi della direttiva e della legislazione italiana che ha trasposto tale direttiva nel diritto nazionale.

21. In forza del richiamo effettuato, nella deliberazione n. 2329 del 14 settembre 2001 della Regione Veneto, alla circolare del Ministero dell'Ambiente del 28 giugno 1998, tale indirizzo interpretativo assume esplicitamente forma giuridicamente vincolante in questa Regione. Si deve tuttavia osservare che, attraverso la sua circolare, il Ministero dell'Ambiente ha espresso un indirizzo interpretativo valido a livello nazionale, il quale vanifica l'effetto dell'abrogazione delle clausole contestate dalla Commissione nel parere motivato dell'11 aprile 2001. Di conseguenza si deve ritenere che l'indirizzo interpretativo sostenuto dalle autorità ministeriali dimostra il permanere della vigenza - esplicitamente nel caso della Regione Veneto, implicitamente nel caso delle altre Regioni (dato che è al Ministero dell'Ambiente che spettano le funzioni di indirizzo e coordinamento necessarie all'attuazione del decreto legislativo n. 227/1997, come stabilito dall'articolo 18 del medesimo decreto legislativo) - dell'esclusione dei rifiuti alimentari utilizzati nell'industria mangimistica dal regime dei rifiuti, nonostante la formale dichiarazione di adeguamento da parte delle autorità italiane alle contestazioni della Commissione espresse nel parere motivato dell'11 aprile 2001.

22. Questa tesi è stata espressamente ribadita dalle stesse autorità italiane, le quali, attraverso la suindicata nota del Ministero dell'Ambiente del 31 luglio 2001, hanno sostenuto che qualora uno scarto alimentare possieda le caratteristiche previste dalla pertinente normativa sulla mangimistica e sia effettivamente destinato ad un impianto per la produzione di mangimi, lo stesso scarto può essere escluso dalla nozione di rifiuto.

23. Tale interpretazione ha come conseguenza di sottrarre alla disciplina sui rifiuti sostanze od oggetti provenienti da processi di produzione e consumo nel settore alimentare solo per il fatto che tali sostanze od oggetti presentano determinate caratteristiche tecniche e sono riutilizzati ai fini della produzione di mangimi. La Commissione ha già sostenuto in maniera dettagliata, nel suo parere motivato dell'11 aprile 2001, che una tale interpretazione non è conforme all'articolo 1 della direttiva 75/442/CEE come modificata. L'affermazione contenuta nella nota del Ministero dell'Ambiente del 31 luglio 2001 si pone quindi in contraddizione con l'intento dichiarato dalle autorità italiane di volersi conformare alle osservazioni della Commissione espresse nel parere motivato dell'11 aprile 2001.

24. Alla luce di quanto precede, si deve concludere che le autorità italiane non hanno preso i provvedimenti necessari per conformarsi a quanto osservato dalla Commissione nel parere motivato dell'11 aprile 2001.

25. Nel corso del 2002, il quadro legislativo di riferimento in Italia per quanto riguarda gli scarti alimentari appare poi essere stato ulteriormente modificato.

26. In primo luogo, l'articolo 14 della legge n. 178 del 9 agosto 2002 contiene un "interpretazione autentica" della definizione di rifiuto di cui all'art. 6 del decreto legislativo n. 22/1997.

27. Questa disposizione ha l'effetto di escludere dalla disciplina sui rifiuti le sostanze o oggetti destinati alle operazioni di smaltimento o recupero di rifiuti, ma non esplicitamente elencate agli allegati B e C del decreto legislativo n. 22/1997. Inoltre, sono altresì escluse dalla disciplina

sui rifiuti le sostanze o oggetti che consistono in residui, sostanze o oggetti derivanti da un cielo di produzione o di consumo qualora gli stessi possono essere e sono riutilizzati nello stesso o in diverso cielo produttivo o di consumo a condizione che non sia effettuato alcun intervento preventivo di trattamento e che gli stessi non rechino pregiudizio all'ambiente, oppure, anche qualora venga effettuato un intervento preventivo di trattamento, quando quest'ultimo non configura un'operazione di recupero fra quelle elencate all'allegato C del decreto legislativo n. 22/97.

28. L'articolo 14 della legge n. 178 è attualmente oggetto di distinta e separata procedura di infrazione (n. 2002/2213) per non conformità all'articolo I della direttiva 75/442/CEE come modificata, e si rimanda pertanto a tale distinta procedura per le argomentazioni di fondo quanto alla contrarietà di questa disposizione nazionale con la normativa comunitaria. Tuttavia, questa disposizione, per quanto di portata generale e non limitata solo all'ambito degli scarti alimentari, è ulteriore testimonianza del fatto che l'abrogazione, nella legislazione regionale, della clausole contestate dalla Commissione nel parere motivato dell'11 aprile 2001, sia di carattere puramente formale e non sostanziale e non abbia quindi l'effetto di ricondurre gli scarti alimentari sotto il regime istituito dalla direttiva 75/442/CEE.

29. In secondo luogo, l'articolo 23 della legge n. 179 del 31 luglio 2002 (Gazzetta Ufficiale del 13 agosto 2002) ha inserito all'articolo 8, comma 1, del decreto legislativo n. 221/1997 la seguente disposizione:

c-bis) i residui e le eccedenze derivanti dalle preparazioni nelle cucine di qualsiasi tipo di cibi solidi, cotti e crudi, non entrati nel circuito distributivo di somministrazione, destinati alle strutture di ricovero di animali di affezione di cui alla legge 14 agosto 1991, n. 281 e successive modificazioni, nel rispetto della vigente normativa.

30. Dato che l'articolo 8 del decreto legislativo n. 22/97 elenca le esclusioni dal campo di applicazione del decreto stesso, questa disposizione ha l'effetto di escludere dall'ambito di applicazione del decreto legislativo n. 221/1997 determinate sostanze od oggetti in relazione ai quali nessuna esclusione dal regime dei rifiuti è prevista dalla direttiva comunitaria. Ciò rappresenta un'indebita restrizione dell'ambito di applicazione della direttiva 75/442/CEE, come modificata, in Italia.

31. Giova rammentare che la restrizione dell'ambito di applicazione della normativa sui rifiuti, proprio in relazione agli scarti alimentari, operata attraverso esclusioni elencate all'articolo 8 del decreto legislativo n. 22/1997 e non previste dalla normativa comunitaria, è stata già contestata all'Italia nella procedura 95/2184 (lettera di messa in mora del 23/10/1997 SG(97)7860). In seguito a tale lettera di messa in mora, il decreto legislativo n. 221/1997 fu modificato (per mezzo del decreto 8 novembre 1997 n. 389) e la disposizione che permetteva l'esclusione degli scarti alimentari dall'ambito di applicazione della disciplina sui rifiuti, qualora fossero disciplinati da norme di natura igienico-sanitaria, fu abrogata. Attualmente, grazie all'articolo 23 della legge n. 179 del 31 luglio 2002, questa stessa eccezione (contraria al diritto comunitario), limitatamente agli scarti alimentari derivanti dalle preparazioni di qualsiasi tipo di cibi solidi, cotti e crudi, non entrati nel circuito distributivo di somministrazione, destinati alle strutture di ricovero di animali di affezione, risulta essere di nuovo in vigore.

32. In terzo luogo, un'ulteriore conferma del fatto che le autorità italiane continuano ad - escludere certi scarti alimentari destinati alla produzione di mangimi dal regime dei

rifiuti istituito dalla direttiva 75/442/CEE, in palese contraddizione con le affermazioni delle autorità italiane formulate in sede di risposta al parere motivato dell'11 aprile 2001 di volersi conformare a quanto osservato dalla Commissione in tale parere motivato, è data dalla circolare del Ministero della Salute del 22 luglio 2002 (Gazzetta Ufficiale del 2 agosto 2002 e 18 ottobre 2002).

In tale circolare si afferma, fra le altre cose, che:

i materiali e i sottoprodotti dal ciclo produttivo e commerciale dell'industria agro- alimentare non possono essere esclusi, a priori, dalla definizione di rifiuto, quindi dal campo di applicazione della direttiva n. 75/442/CEE..... solo perché suscettibili di una riutilizzazione economica, neanche nel caso in cui tali materiali abbiano specifiche caratteristiche merceologiche.

In base alla definizione di cui all'art. 1 della direttiva 75/442/CEE è definito "rifiuto" "qualsiasi sostanza ad oggetto di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi", ivi compresi i sottoprodotti e gli scarti dell'industria agro- alimentare, che vengono quindi assoggettati alla disciplina specifica sui rifiuti nel caso in cui esista l'obbligo o la manifesta volontà da parte del produttore di volerli utilizzare nel ciclo alimentare zootecnico.

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

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

...

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

33. La Commissione osserva che, se da un lato viene riconosciuto il fatto che la riutilizzazione economica o la conformità a determinate specifiche tecniche non sono sufficienti ad escludere un materiale dalla definizione comunitaria di rifiuto - il che è corretto e rappresenta un progresso rispetto a quanto sostenuto nella circolare del Ministero dell'Ambiente del 28 giugno 1998 - dall'altro si afferma che i materiali ed i sottoprodotti derivanti dalle lavorazioni dell'industria agro-alimentare sono "materie prime per mangimi" ove, in presenza di requisiti igienico-sanitari, esista la volontà del produttore di volerli utilizzare nel ciclo alimentare zootecnico; in questo caso, tali materiali non sono soggetti al regime dei rifiuti.

34. La Commissione ritiene che dal fatto che il produttore voglia destinare un materiale o un sottoprodotto derivante dall'industria agro-alimentare al ciclo alimentare zootecnico non si possa automaticamente dedurre che non vi sia un'operazione di "disfarsi" e quindi un rifiuto. Invece, sulla base della circolare italiana, è sufficiente che un residuo dell'industria agro-alimentare sia destinato alla produzione di mangimi in forza di una volontà manifesta del detentore, affinché tale residuo sia sempre e comunque escluso dal regime dei rifiuti. -

35. Di conseguenza, benché l'argomentazione giuridica proposta nella circolare del 22 luglio 2002 sia differente da quella utilizzata nella circolare del 28 giugno 1998, la quale viene in parte contraddetta dalla circolare del 22 luglio 2002, l'effetto di tali circolari è analogo e consiste nell'esclusione di scarti alimentari utilizzati per la produzione di mangimi, in presenza

di specifiche norme igienico-sanitarie, dall'ambito di applicazione della direttiva 75/442/CEE come modificata.

36. Si deve inoltre osservare che la circolare del Ministero della Salute, del 22 luglio 2002 contiene un esplicito riferimento a considerazioni già espresse dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio con nota del 7 agosto 2001 - protocollo n. 8052/MO/01/C - indirizzata al Ministero della Salute e al Ministero delle Politiche Agricole e Forestali. Ciò testimonia ulteriormente l'esistenza di un comune orientamento indicante la posizione ufficiale del Governo sulla non applicabilità delle norme sui rifiuti agli scarti alimentari utilizzati per la produzione di mangimi.

37. Come già sostenuto nel parere motivato dell'11 aprile 2001 (punti 36-39), il catalogo europeo dei rifiuti (CER) identifica diverse categorie di rifiuti provenienti da agricoltura, orticoltura, acquacoltura, silvicoltura, caccia/pesca e trattamento/preparazione di alimenti. Ciò costituisce una conferma ulteriore del fatto che, in pratica, gli scarti alimentari non possono essere esclusi dalla definizione di rifiuto istituita dalla direttiva 75/442/CEE in combinato disposto con la decisione 2000/1532/CE (capitolo 2) per la semplice ragione che gli stessi possono essere riutilizzati in un altro ciclo produttivo ed hanno certe caratteristiche tecniche. Come già indicato in precedenza, una tale esclusione non trasporrebbe il termine "dinarsi" in maniera coerente con le indicazioni fornite dalla Corte di Giustizia su questa nozione.

38. Alla luce di quanto sopra riportato, la Commissione ha concluso che l'ambito di applicazione della direttiva, non solo nel territorio delle cinque Regioni menzionate nel parere motivato dell'11 aprile 2001, ma in tutto il territorio nazionale, risulta essere ridotto nella misura in cui la direttiva non è applicata ai rifiuti alimentari destinati ad essere utilizzati per la produzione di mangimi, quando disciplinati da specifiche norme di tutela igienico sanitaria.

39. Pertanto, alla luce delle sue conoscenze e sulla base di quanto sopra esposto, la Commissione ha ritenuto che le autorità italiane,

- non avendo preso i provvedimenti necessari per conformarsi al parere motivato dell'11 aprile 2001, i provvedimenti comunicati alla Commissione in risposta a tale parere motivato essendo di carattere formale e privi di effetti sostanziali;
- avendo adottato indirizzi operativi validi su tutto il territorio nazionale, esplicitati in particolare per mezzo della circolare del Ministero dell'Ambiente del 28 giugno 1998 e della circolare del Ministero della Salute del 22 luglio 2002, tali da escludere dall'ambito di applicazione della disciplina sui rifiuti gli scarti originati dall'industria agro-alimentare destinati alla produzione di mangimi;
- avendo, per mezzo dell'articolo 23 della legge n. 179 del 31 luglio 2002, escluso dall'ambito di applicazione della normativa sui rifiuti i residui e le eccedenze derivanti dalle preparazioni nelle cucine di qualsiasi tipo di cibi solidi, cotti e crudi, non entrati nel circuito distributivo di somministrazione, destinati alle strutture di ricovero di animali di affezione,

la Repubblica italiana fosse venuta meno, in relazione agli scarti alimentari in tal modo individuati, a tutti gli obblighi previsti dalla direttiva 75/442/CEE, come modificata dalla direttiva 91/156/CEE, in combinato disposto con il capitolo 2 della decisione della Commissione 2000/1532/CE.

40. Conformemente all'articolo 226 del Trattato che istituisce la Comunità europea, con lettera del 19 dicembre 2002 (SG (2002)D/221044), la Commissione ha invitato il Governo italiano a trasmettere le osservazioni su quanto precede entro due mesi dal ricevimento di tale lettera.

41. Il Governo italiano ha risposto alla lettera di messa in mora complementare del 19 dicembre 2002 con lettera della Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'Unione Europea recante la data del 13 febbraio 2003 (prot. n° 2259).

42. In tale risposta, le autorità italiane sostengono in primo luogo che l'indirizzo interpretativo adottato in relazione agli scarti dell'industria agro-alimentare è pienamente in linea con la definizione comunitaria di rifiuto, poiché tale indirizzo non prevede un'esclusione generalizzata dal regime, dei rifiuti degli scarti destinati alla produzione di mangimi e soggetti ad uno specifico regime igienico sanitario. Al contrario, secondo le autorità italiane, questa interpretazione è in linea con la definizione comunitaria di rifiuto poiché i residui dell'industria agro-alimentare sono esclusi dal regime dei rifiuti unicamente qualora il detentore dimostri di non voler disfarsene. In altre parole, le autorità italiane sostengono che, in relazione agli scarti dell'industria agro-alimentare che sulla base della legislazione italiana sono esclusi dalla disciplina sui rifiuti, le condizioni che disciplinano l'esistenza di un rifiuto ai sensi della normativa comunitaria non sarebbero comunque soddisfatte, poiché il detentore non se ne disfa, non ha l'intenzione né l'obbligo di disfarsene. L'indirizzo interpretativo contenuto nella nota del Ministero dell'Ambiente del 31 luglio 2001 e nella circolare del Ministero della Salute del 22 luglio 2002 va visto, a parere delle autorità italiane, in tal senso.

43. Secondo le autorità italiane, le suindicate nota e circolare chiariscono che, al fine di non ricadere sotto la disciplina sui rifiuti, il produttore dello scarto deve dimostrare la volontà del "non disfarsi", e precisamente:

- Il produttore/detentore deve avere impostato il proprio ciclo di produzione in modo tale da ottenere un sottoprodotto con caratteristiche specifiche predeterminate, senza bisogno di altre lavorazioni ed interventi, destinato direttamente, effettivamente ed oggettivamente ad un ciclo di produzione di mangime, con la regolarità e frequenza connessa al proprio processo;
- Il produttore/detentore deve inoltre aver stipulato un accordo organizzativo formalizzato (ad esempio tramite un contratto) finalizzato alla chiusura del ciclo economico produttivo in modo che siano soddisfatte le finalità di tutela ambientale della direttiva 751442/CEE compresi i controlli sulle destinazioni finali e sugli impieghi dei residui.

44. Le autorità italiane considerano inoltre le censure espresse dalla Commissione nella lettera di messa in mora complementare ingiustificate alla luce della normativa comunitaria sui rifiuti, poiché, a loro parere, la Commissione riterrebbe che un residuo deve essere considerato come rifiuto per il semplice-fatto che lo stesso è elencato nel catalogo europeo dei rifiuti.

45. Infine, con riferimento all'articolo 23 della legge n° 179 del 31 luglio 2002, che ha escluso dall'ambito di applicazione della legislazione sui rifiuti i residui e le eccedenze derivanti dalle preparazioni nelle cucine di qualsiasi tipo di cibi solidi, cotti e crudi, non entrati nel circuito distributivo di somministrazione, destinati alle strutture di ricovero di animali di affezione, la autorità italiane sostengono che questa disposizione è relativa alle eccedenze alimentari ed ai residui che non possono essere classificati come rifiuti in quanto, anche in questo caso, il produttore/detentore non ha la volontà di disfarsene. A parere delle autorità italiane le osservazioni della Commissione su questa disposizione, contenute nella lettera di messa in

mora complementare, non sarebbero solo improprie ma anche criticabili poiché danneggerebbero il circuito di distribuzione dei pasti alle persone indigenti che, in particolare quando è svolto da organizzazioni caritatevoli, si fonda sulle eccedenze non entrate nei circuiti distributivi di somministrazione.

III Le violazioni contestate

46. La Commissione non contesta che la nozione comunitaria di rifiuto dipende dal termine "disfarsi", come ha fra l'altro evidenziato ripetutamente la Corte di Giustizia. In questo contesto, la Commissione intende chiarire che il riferimento effettuato nella lettera di messa in mora complementare al catalogo europeo dei rifiuti è funzionale a dimostrare che, nella pratica, i residui dell'industria agro-alimentare sono suscettibili di ricadere nell'ambito della disciplina comunitaria sui rifiuti. La Commissione concorda con le autorità italiane sul fatto che la nozione di rifiuto è di applicazione soltanto -qualora il produttore/detentore si disfa, ha l'intenzione o ha l'obbligo di disfarsi dei residui.

47. Tuttavia, la Commissione evidenzia che, in linea con la giurisprudenza della Corte, il termine "disfarsi" deve essere interpretato in modo ampio: come riportato in precedenza, deve essere determinato alla luce di tutte le circostanze, tenendo conto della finalità della direttiva ed in modo da non pregiudicarne l'efficacia, se i residui di produzione o i sottoprodotti sono rifiuti ai sensi della direttiva.

48. Come sopra evidenziato (paragrafo 18 del presente parere motivato), la Corte ha riconosciuto (C-9/00), con riguardo ai sottoprodotti, che qualora il loro riutilizzo sia certo, senza trasformazione preliminare, nel corso del processo di produzione e inoltre il detentore ne consegua un vantaggio economico, si può concludere che il detentore non si "disfa" del sottoprodotto ai sensi della direttiva. Tuttavia, il verbo «disfarsi» deve essere interpretato alla luce della finalità della direttiva 75/442/CEE che, ai sensi del suo terzo 'considerando', è la tutela della salute umana e dell'ambiente contro gli effetti nocivi della raccolta, del trasporto, del trattamento, dell'ammasso e del deposito dei rifiuti. Esso deve anche essere interpretato alla luce dell'articolo 174, n. 2, del Trattato CE, secondo il quale la politica della Comunità in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela ed è fondata in particolare sui principi della precauzione e dell'azione preventiva. Ne consegue che la nozione di rifiuto non può essere interpretata in senso restrittivo.

49. Nella risposta dell'Italia alla lettera di messa in mora complementare del 19 dicembre 2002 si sostiene che, dal fatto che un residuo di produzione abbia certe caratteristiche tecniche e sia riutilizzato direttamente in un altro ciclo produttivo si possa dedurre che il produttore/detentore non si disfa del residuo. La Commissione ritiene che tale conclusione non sia in linea con le indicazioni fornite dalla Corte sul significato del termine "disfarsi". In particolare, nella suindicata sentenza dei 18 aprile 2002, oltre ad evidenziare che la nozione di rifiuto non può essere interpretata in modo restrittivo, la Corte ha stabilito - unicamente in relazione ai sottoprodotti - che, qualora il loro riutilizzo sia certo, senza trasformazione preliminare, nel corso del processo di produzione e inoltre il detentore ne consegua un vantaggio economico, si può concludere che il detentore non si "disfa" del sottoprodotto ai sensi della direttiva (C- 9/00, paragrafi 36-37).

50. Tuttavia, i criteri interpretativi contenuti nelle disposizioni italiane oggetto di questa procedura non possono, evidentemente, essere considerati conformi a tali indicazioni della Corte. A parere delle autorità italiane, il riutilizzo di un residuo di produzione in certe condizioni, indipendentemente dal fatto che il riutilizzo avvenga all'interno dello stesso odi un

altro ciclo produttivo, dimostrerebbe che non sussiste il "disfarsi" del residuo. A parere della Commissione, invece, riutilizzare una sostanza o oggetto in un ciclo o impianto di produzione di mangimi è ben diverso dall'utilizzare tale sostanza o oggetto *nel corso del processo di produzione*. E' per questa ragione, si ritiene, che la Corte ha stabilito, al paragrafo 36 della suindicata sentenza del 18 aprile 2002, che la possibilità di considerare un sottoprodotto come non soggetto ad un'operazione di "disfarsi" deve essere limitata alle situazioni nelle quali alcune condizioni sono cumulativamente rispettate: *tenuto conto dell'obbligo, ricordato al punto 23 della presente sentenza, di interpretare in maniera estensiva la nozione di rifiuto, per limitare gli inconvenienti o i danni dovuti alla loro natura, occorre circoscrivere tale argomentazione, relativa ai sottoprodotti, alle situazioni in cui il riutilizzo di un bene, di un materiale o di una materia prima non sia solo eventuale, ma certo, senza trasformazione preliminare, e nel corso del processo di produzione*. Le disposizioni italiane oggetto di questa procedura, anche tenendo in piena considerazione i chiarimenti forniti dalle autorità italiane nella risposta alla lettera di messa in mora complementare, vanno chiaramente al di là delle indicazioni fornite dalla Corte per poter non considerare rifiuto un sottoprodotto.

51. Né il fatto che un residuo di produzione possa essere riutilizzato senza necessità di trattamento preventivo può essere considerato decisivo al fine di escludere che il produttore/detentore si disfa, ha l'intenzione oppure ha l'obbligo di disfarsene. Infine, il fatto che il riutilizzo avrebbe luogo nell'ambito di un sistema tale da soddisfare le finalità di tutela ambientale della direttiva 75/442/CEE non è di per sé rilevante. Come stabilito dalla Corte, la destinazione futura o le modalità di utilizzo di un oggetto o di una sostanza non hanno incidenza sulla natura di rifiuto definita, conformemente all'art. 1, lett. a), della direttiva, con riferimento al fatto che il detentore dell'oggetto o della sostanza se ne disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsene (C-418/97 e C-419/97, *Arco*, paragrafo 64).

52. La situazione potrebbe essere diversa unicamente se il riutilizzo del residuo di produzione, quando lo stesso ricade nella definizione comunitaria di rifiuto, avvenisse nell'ambito di un sistema di disposizioni e controlli tali da assicurare che, nonostante l'esclusione dall'ambito della disciplina nazionale sui rifiuti, fosse comunque garantito il rispetto di tutte le disposizioni della direttiva 75/442/CEE modificata. Tuttavia, come già argomentato nel parere motivato dell'11 aprile 2001, i requisiti ambientali che devono essere rispettati per il riutilizzo dei residui agro- alimentari nella fabbricazione di mangimi non corrispondono ai requisiti stabiliti dalla direttiva 75/442/CEE modificata, la quale ha infatti una finalità diversa di quella della legislazione sui mangimi.

53. In relazione alla risposta delle autorità italiane alle osservazioni formulate dalla Commissione nella lettera di messa in mora complementare del 19 dicembre 2002 sull'articolo 23 della legge n° 179 del 31 luglio 2002, che ha escluso dall'ambito di applicazione della legislazione sui rifiuti i residui e le eccedenze derivanti dalle preparazioni nelle cucine di qualsiasi tipo di cibi solidi, cotti e crudi, non entrati nel circuito distributivo di somministrazione, destinati alle strutture di ricovero di animali di affezione, la Commissione osserva quanto segue.

54. In primo luogo, il fatto che questi residui debbano essere considerati rifiuti è confermato dall'aver elencato tali residui all'articolo 8 del decreto legislativo n° 22/1997. L'articolo 8 del decreto legislativo n° 22/1997 esclude dall'ambito di applicazione del decreto stesso certi materiali o oggetti i quali ricadono sotto la definizione di rifiuto di cui all'articolo 6 del decreto. In altri termini, ai sensi dell'articolo 8, taluni rifiuti, che sono riconosciuti come tali dalla legislazione italiana che ha trasposto la direttiva, vengono esclusi dall'ambito di applicazione di

tale legislazione. Ciò è di per sé già sufficiente per concludere che, in relazione ai residui menzionati all'articolo 23 della legge n° 179/2002, non si può sostenere che il detentore di tali rifiuti non se ne disfa o non ha intenzione di disfarsene. Il fatto che tali residui siano soggetti ad un'operazione di disfarsi è comprovato dall'elencazione degli stessi all'articolo 8 del decreto n° 22/1997.

55. In secondo luogo, mentre l'articolo 23 della legge n° 179/2002 si riferisce ai residui e alle eccedenze derivanti dalle preparazioni nelle cucine di qualsiasi tipo di cibi solidi, cotti e crudi, non entrati nel circuito distributivo di somministrazione, destinati alle strutture di ricovero di animali di affezione, la risposta dell'Italia alla lettera di messa in mora complementare del 19 dicembre 2002 si riferisce alle "eccedenze alimentari", in particolare a quelle "destinate alle persone indigenti". La risposta italiana, pertanto, non riguarda esattamente le osservazioni mosse dalla Commissione. Appare ovvio che le eccedenze alimentari destinate a persone indigenti non possano considerarsi "residui di produzione". Tuttavia, l'articolo 23 della legge n° 179/2002 si riferisce a "residui", il che comporta il rischio che l'ambito dell'esclusione si estenda a materiali o oggetti i quali non possono necessariamente essere esclusi dalla definizione di rifiuto. Di conseguenza, alla luce di quanto precede, la Commissione può solo mantenere la posizione già espressa nella lettera di messa in mora complementare del 19 dicembre 2002.

PER QUESTI MOTIVI

LA COMMISSIONE DELLE COMUNITA EUROPEE

dopo aver posto la Repubblica italiana in condizione di presentare osservazioni con lettera di costituzione in mora del 19 dicembre 2002 (SG (2002)D/221044) e tenuto conto della risposta del governo italiano (lettera della Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'Unione Europea recante la data del 13 febbraio 2003 - prot. n° 2259 - SG(2003)A/01881),

EMETTE IL SEGUENTE PARERE MOTIVATO COMPLEMENTARE

in forza dell'articolo 226, primo comma, del trattato che istituisce la Comunità europea:

-avendo indirizzi operativi validi su tutto il territorio nazionale, esplicitati in particolare per mezzo della circolare del Ministero dell'Ambiente del 28 giugno 1998 e della circolare del Ministero della Salute del 22 luglio 2002, tali da escludere dall'ambito di applicazione della disciplina sui rifiuti gli scarti alimentari originati dall'industria agro-alimentare destinati alla produzione di mangimi;

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

la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi di cui all'articolo I (a) della direttiva 75/442/CEE come modificata dalla direttiva 91/156/CEE.

In applicazione dell'articolo 226, primo comma, del trattato che istituisce la Comunità europea, la Commissione invita la Repubblica italiana a prendere le disposizioni necessarie per conformarsi al presente parere motivato complementare entro due -mesi dal ricevimento del medesimo.

Fatto a Bruxelles, 0910712003

Per la Commissione

Margot WALLSTRÖM