

## **La Corte di Giustizia e l'Avvocato Generale si pronunciano ancora una volta sulla nozione di rifiuto**

**Vincenzo Paone**

[Vedi Sentenza della Corte di Giustizia 1° marzo 2007](#)

In attesa che l'accordo tra Governo, Regioni ed enti locali sul secondo decreto legislativo correttivo del Codice ambientale, realizzatosi nella riunione del 29 marzo u.s., dia i suoi frutti, soprattutto su questioni scottanti come la nozione di rifiuto e le materie prime secondarie, ci pare utile segnalare gli ultimi pronunciamenti sulla materia che provengono dalla giurisprudenza comunitaria.

Il 1° marzo, infatti, la prima sezione della Corte di Giustizia si è pronunciata su una domanda di pronuncia pregiudiziale in ordine all'interpretazione del regolamento (CEE) del Consiglio 1° febbraio 1993, n. 259, proposta nell'ambito di una controversia relativa alla spedizione di farine animali destinate ad essere utilizzate quale combustibile in una centrale termica.

Il giudice del rinvio aveva posto un primo problema e cioè accertare se le farine animali potessero essere considerate "carogne", il che le avrebbe immediatamente escluse dal campo di applicazione del citato regolamento; in caso di risposta negativa a questo primo quesito, era stato chiesto di procedere alla classificazione di tali farine animali in quanto «rifiuti».

La prima questione è stata risolta in poche battute ricordando che il concetto di carogne, a causa del suo naturale significato letterale, si riferisce agli animali morti, cioè ad un materiale di base non trasformato, mentre nella vicenda di cui alla causa principale si parla di farine animali, cioè di un materiale avente natura radicalmente differente da quello a partire dal quale lo stesso è stato elaborato dal momento che esso ha subito un trattamento specifico. L'analisi della Corte si è poi spostata sulla seconda tematica partendo, e non poteva essere diversamente, dai principi elaborati nell'ultimo quindicennio dall'organo comunitario per definire i rifiuti e i sottoprodotti.

La Corte ha operato una distinzione tra le farine animali a seconda che contengano o meno materiali specifici a rischio in base alle norme del regolamento n. 1774/2002.

Nel primo caso, le farine animali devono essere qualificate come «materiali di categoria 1» e devono essere eliminate direttamente come rifiuti in un impianto di incenerimento riconosciuto, oppure essere trasformate in un impianto di trasformazione riconosciuto per essere infine eliminate come rifiuti. Pertanto, tali farine devono essere considerate sostanze di cui il detentore ha l'obbligo di «disfarsi» ai sensi dell'art. 1, lett. a), della direttiva 75/442, vale a dire rifiuti.

Per contro, nel secondo caso, non potendosi ricavare dal regolamento n. 1774/2002 un obbligo assoluto di disfarsi delle farine animali qualora le stesse non contengano materiali specifici a rischio, per la Corte diventa necessario verificare se tali sostanze possano essere qualificate

rifiuto qualora il suo detentore se ne disfi o abbia intenzione di disfarsene. Tuttavia, la conclusione della Corte è che spetti al giudice del rinvio stabilire, in applicazione della giurisprudenza in materia, se dette farine vanno ritenute rifiuti valutando cioè se il detentore delle stesse aveva effettivamente l'intenzione di disfarsene.

Da quanto detto, risulta chiaro che la sentenza non presenta profili di particolare novità. Per questo motivo ci paiono ben più interessanti altri due documenti vale a dire le conclusioni che il 22 marzo l'avvocato generale Mazák ha presentato in due distinte cause che ci riguardano da vicino in quanto siamo "convenuti": da un lato, la causa C-194/05, avente ad oggetto la normativa interna che esclude le terre e le rocce da scavo destinate all'effettivo riutilizzo per reinterri, riempimenti, rilevati e macinati dall'ambito di applicazione della disciplina sui rifiuti; dall'altro lato, la causa C-195/05, avente ad oggetto gli scarti alimentari originati dall'industria agro-alimentare destinati alla produzione di mangimi e ai 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.

Dopo i precedenti in materia (da ultimo, sentenza 11 novembre 2004, causa C-457/02, Niselli), non ci sorprendiamo che l'avvocato generale abbia chiesto, in entrambe le cause, di dichiarare che il nostro Paese è venuto meno agli obblighi derivanti dalla direttiva 75/442. La problematica esaminata è se sia legittimo escludere sostanze o materiali suscettibili di riutilizzo dalla nozione di rifiuto.

Si tratta di questione che da oltre vent'anni appassiona la dottrina e la giurisprudenza e ha trovato nuova linfa, negli anni più recenti, con le sentenze della Corte di giustizia dedicate al cd. sottoprodotto <sup>(1)</sup>.

Cominciamo dal procedimento sulle terre e le rocce da scavo.

Nel par. 39 l'avvocato Mazák osserva che "anche supponendo che i materiali in oggetto siano effettivamente destinati al riutilizzo...non si può concludere sulla base di questo solo fatto, in via automatica e generale, che essi non costituiscano rifiuti".

Invero, dalla normativa controversa (art. 1, comma 19, della legge n. 443/2001) risulta che le condizioni relative all'effettivo riutilizzo sono indicate in contesti normativi diversi e quindi esiste un'ampia gamma di possibilità riguardo alle situazioni e alle condizioni di riutilizzo. Oltretutto, osserva ancora l'avvocato, nessuna norma nazionale stabilisce che i materiali di scavo debbano essere riutilizzati entro un determinato lasso di tempo.

Le nostre disposizioni hanno perciò avuto una severa bocciatura perché non si può presumere, in via generale e astratta <sup>2</sup> che, nelle situazioni contemplate dall'esenzione di cui alle leggi

---

<sup>1</sup> Cfr. sentenza 18 aprile 2002, causa C-9/00, Palin Granit, Foro it., 2002, IV, 576.

<sup>2</sup> E' stato più volte sostenuto dalla Corte di Giustizia che l'efficacia della direttiva risulterebbe pregiudicata qualora la normativa nazionale dovesse utilizzare modalità di prova, come le presunzioni

n. 93/2001 e n. 443/2001, i detriti di terra e rocce derivanti da operazioni di scavo rappresentino, in considerazione della prospettiva di un loro riutilizzo, un valore economico o un vantaggio per il loro detentore come sottoprodotti.

Al riguardo, ci sembra opportuno evidenziare che per l'avvocato generale l'elemento decisivo perché una sostanza possa essere qualificata come sottoprodotto consiste, in ultima analisi, proprio nella prova che tale sostanza rappresenta un valore economico per il detentore piuttosto che un peso di cui voglia disfarsi.

Anche nella vicenda relativa agli scarti alimentari l'avvocato generale conclude per l'accoglimento del ricorso della Commissione osservando, in primo luogo, che non tutti gli scarti alimentari possono, nel loro insieme, essere considerati «residui di produzione»: gli scarti alimentari dell'industria agroalimentare, di mense o ristoranti costituiscono, almeno in parte, residui di consumo e ciò vale a maggior ragione per le «eccedenze» derivanti dalle preparazioni nelle cucine e perciò è difficile considerare tali materiali come «sottoprodotti» secondo quanto risulta dalla sentenza Niselli.

Ma a parte questa prima constatazione, l'avvocato opina che né dalle disposizioni nazionali, né da altre informazioni contenute nel fascicolo di causa, si può dedurre che il riutilizzo dei residui o delle eccedenze alimentari come alimenti per animali o per la produzione di mangimi comporti per il detentore un vantaggio superiore alla semplice possibilità di disfarsi in tal modo delle sostanze considerate.

Infine, anche qualora si dovesse riconoscere che i residui di che trattasi possano essere considerati come sottoprodotti piuttosto che come sostanze di cui il detentore si disfa o intende disfarsi, rimane pur sempre il fatto che non si può ammettere che tale valutazione valga in generale ed *a priori*.

E' altamente probabile che, anche alla luce dei precedenti conformi in materia, le conclusioni qui riassunte saranno accolte *in toto* dalla Corte di Giustizia.

Tuttavia, su un profilo della problematica relativa ai sottoprodotti ci sarebbe piaciuto un maggior approfondimento da parte dell'avvocato Mazak.

E' noto che la Corte <sup>3</sup> ha dichiarato che, al fine di accertare la sussistenza del requisito relativo alla certezza del riutilizzo del sottoprodotto, non è necessario che la sostanza sia riutilizzata per soddisfare il fabbisogno del produttore medesimo.

Poteva dunque essere interessante sviluppare il concetto sotteso a "medesimo processo di produzione". Invece, l'avvocato si limita a dire che "Effettivamente, può essere difficile, nel caso concreto, definire in cosa consiste uno «stesso processo» di produzione o di utilizzazione. Ma dopo tutto, dietro a tali nozioni, lo ripeto, rimane sempre la questione se esistano indizi del

---

*iuris et de iure*, che avessero l'effetto di restringere l'ambito di applicazione della direttiva escludendone materiali, sostanze o prodotti che rispondono chiaramente alla definizione di rifiuti ai sensi della direttiva.

<sup>3</sup> Cfr. sentenza nelle cause C-416/02 e C-121/03.

fatto che il detentore intende sfruttare o commercializzare la sostanza considerata in condizioni per lui vantaggiose in un processo successivo alla produzione della sostanza stessa, cosicché quest'ultima rappresenta un valore economico per il detentore piuttosto che un onere di cui si voglia liberare".

Chissà che la Corte non colga occasione per "sbilanciarsi" di più su questo tema in modo da chiarire

definitivamente che il sottoprodotto può essere riutilizzato solo nel corso e a vantaggio dello stesso processo di produzione da cui la sostanza deriva.

Il che avrebbe l'effetto di far emergere viepiù il contrasto tra l'attuale definizione di sottoprodotto e la normativa comunitaria: infatti, il TU comprende in questo concetto i prodotti dell'attività dell'impresa che, pur non costituendo l'oggetto dell'attività principale, scaturiscono in via continuativa dal processo industriale dell'impresa stessa destinati ad un ulteriore impiego in un successivo processo produttivo senza però specificare null'altro sulle caratteristiche che lo stesso deve avere.

A questo punto non resta che vedere chi arriverà "primo" al traguardo: il legislatore che intende riformare il codice dell'ambiente o la Corte di Giustizia che ci condannerà per l'ennesima volta?