

# Scarti alimentari e rifiuti: la condanna inevitabile ma «tardiva» dell'Italia (prima lettura)

✓ Roberta Bianchi

## I principi, la massima

**Corte di Giustizia delle Comunità europee, sez. III, 18 dicembre 2007, C-195/05**

*Commissione delle Comunità europee c. Repubblica italiana.*

**Rifiuti - Scarti alimentari originati dall'industria agroalimentare destinati alla produzione di mangimi - Circ. Min. Ambiente 28 giugno 1999 - Residui della preparazione di cibi destinati alle strutture di ricovero per animali di affezione - Art. 23, Legge n. 179/2002 - Esclusione dalla disciplina dei rifiuti - Art. 1, lett. a) Dir. 75/442/CEE; Dir. 91/156/CEE - Repubblica italiana - Inadempimento oggetto del giudizio (legge della Regione Puglia 11 agosto 2005, n. 9, art. 1, comma 1)**

*La Repubblica italiana, avendo adottato indirizzi operativi validi su tutto il territorio nazionale, esplicitati in particolare per mezzo della circolare del Ministro dell'Ambiente 28 giugno 1999, recante chiarimenti interpretativi in materia di definizione di rifiuto, e con comunicato del Ministero della Salute 22 luglio 2002, contenente linee guida relative alla disciplina igienico-sanitaria in materia di utilizzazione dei materiali e sottoprodotti derivanti dal ciclo produttivo e commerciale delle industrie agroalimentari nell'alimentazione animale, tali da escludere dall'ambito di applicazione della disciplina sui rifiuti gli scarti alimentari originati dall'industria agroalimentare destinati alla produzione di mangimi; e avendo, per mezzo dell'art. 23 della legge 31 luglio 2002, n. 179, recante disposizioni in materia ambientale, escluso dall'ambito di applicazione della normativa sui rifiuti i residui derivanti dalle preparazioni nelle cucine di qualsiasi tipo di cibi solidi, cotti e crudi, non entrati nel circuito distributivo di somministrazione, destinati alle strutture di ricovero per animali di affezione, è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza dell'art. 1, lett. a), della direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, 75/442/CEE, sui rifiuti, come modificata dalla direttiva del Consiglio 18 marzo 1991, 91/156/CEE.*

## Il commento

Dalla prima pronuncia del 28 marzo 1990 (1), interpretativa della nozione comunitaria di «rifiuto» di cui alla Direttiva 75/442/CEE (2), sono seguite, fino ad ora, altre 15 decisioni della Corte CE (3) vertenti sul medesimo quesito, talmente analoghe tra loro da apparire una sola sentenza in cause connesse.

In tutti questi casi, concernenti svariate tipologie di sostanze, dai rifiuti pericolosi, agli scarti di produzione, agli imballaggi e agli olii usati, la Corte ha fornito, con motivazioni più o meno articolate, un'interpretazione estensiva del concetto di rifiuto definito dalla Direttiva 75/442/CEE (art. 1, lett.a), secondo la quale si intende per tale

«qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi, abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi».

### Note:

✓ Avvocato in Parma, Esperta di Diritto ambientale.

(1) Si veda:

- sentenza 28 marzo 1990, cause riunite C-206/88 e C-207/88.

(2) GUCE 25 luglio 1975, n. L 194.

(3) Si vedano, in particolare:

- sentenza 18 aprile 2002, causa C9/00, P. G. (*Racc.* pag. 13533);

- sentenza 11 novembre 2004, causa C457/02, Niselli (*Racc.* pag. 110853);

- sentenza 8 settembre 2005, causa C416/02, Commissione/Spagna (*Racc.* pag. 17487);

- sentenza 8 settembre 2005, C121/03, Commissione/Spagna (*Racc.* pag. 17569).

Secondo la Corte, il termine «disfarsi» deve, infatti, essere interpretato non solo alla luce della finalità essenziale della direttiva, ovvero la «protezione della salute umana e dell'ambiente contro gli effetti nocivi della raccolta, del trasporto, del trattamento, dell'ammasso e del deposito dei rifiuti», bensì anche dell'art. 174, n. 2, CE, secondo il quale «la politica della Comunità in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva».

Ancorando la definizione di «rifiuto» al significato del termine «disfarsi» la legge comunitaria non consentirebbe, in teoria, distinzioni tra rifiuti e residui, né di sottrarre a priori alla categoria dei rifiuti gli scarti di lavorazione, nemmeno se recuperati e riutilizzati dallo stesso detentore come parte integrante del medesimo ciclo produttivo.

All'interpretazione estensiva della Corte, non è sfuggito nemmeno l'argomento, spesso sostenuto dai governi al fine di giustificare difficoltà applicative della legge comunitaria ed esigenze economiche dell'industria e del mercato, secondo il quale un bene, una sostanza o un oggetto, derivante da un processo di fabbricazione non destinato a produrlo, non sarebbe un rifiuto ma un sottoprodotto o una materia prima secondaria, qualora conservi un valore commerciale e sia riutilizzabile senza trasformazioni preliminari.

D'altro canto, la stessa Corte ha escluso che una sostanza inserita a titolo esemplificativo tra le «Categorie di rifiuti», in allegato alla Direttiva 75/442/CEE, possa per questo considerarsi intrinsecamente tale.

Di conseguenza, non essendovi sostanze definibili a priori come rifiuti o non rifiuti, l'unico criterio idoneo a contraddistinguerli risiede, di volta in volta, nell'individuazione della volontà del detentore che, non potendosi identificare con la sua personale dichiarazione (orale o documentale), non sempre attendibile né determinante, deve desumersi dal complesso delle circostanze nel caso concreto.

#### Esclusione dalla nozione di rifiuto: i criteri forniti dalla Corte

In sintesi, l'adozione dell'elemento soggettivo della volontà come chiave interpretativa, in combinazione con l'esame obiettivo delle circostanze concrete da cui desumerla e con i principi di tutela della salute umana e dell'ambiente della politica comunitaria, consente di stabilire, secondo la Corte, se e in che misura una sostanza destinata ad operazioni di riutilizzo possa essere esclusa dalla definizione di rifiuto ai sensi della direttiva. In quest'ottica, la Corte ha fornito, nel corso degli anni, una serie di «criteri indiziari» per definire le circostanze da cui si possa legittimamente presumere la volontà del detentore di disfarsi (4).

In generale, il riutilizzo di prodotti o materiali risultanti da un processo produttivo costituisce, secondo la Corte, un indizio di un'intenzione di disfarsene da parte del detentore (5).

Secondo una giurisprudenza consolidata, è tuttavia ammissibile che un bene, derivante da un'operazione di estrazione o di fabbricazione, non principalmente destinata a produrlo, possa costituire un sottoprodotto che l'impresa intende sfruttare o commercializzare in un processo successivo senza trasformazioni preliminari, come nel caso di riempimento delle gallerie nell'attività mineraria (6).

Similmente, la Corte ha ammesso che il coke, ottenuto dalla produzione simultanea di altre sostanze petrolifere, e gli effluenti di allevamento, possano sfuggire alla qualifica di rifiuti qualora vengano utilizzati rispettivamente come combustibile per il fabbisogno di energia e come fertilizzanti di terreni nell'ambito di pratiche agricole (7). Tenendo conto dell'obbligo di interpretazione estensiva della nozione di rifiuto, la Corte ha comunque precisato che il ricorso a tali argomentazioni dev'essere circoscritto alle situazioni in cui il riutilizzo non sia solo eventuale ma certo e finalizzato al fabbisogno dello stesso produttore, per il quale il materiale derivato rappresenti un vantaggio economico più che un peso di cui liberarsi (8).

Nel valutare una sostanza come rifiuto, la Corte adotta dunque, oltre ai criteri dell'identità merceologica, e della natura o meno di residuo di lavorazione, quello del grado di probabilità del suo utilizzo in altra attività produttiva, senza trattamenti intermedi e senza pericoli di sicurezza per l'uomo o per l'ambiente.

**Probabilità** che diviene **certezza** qualora il detentore tragga da questa operazione un guadagno tale da escludere qualsiasi suo interesse a disfarsi del bene.

#### Note:

(4) Si veda, *inter alia*,  
- sentenza 15 giugno 2000, cause riunite C418/97 e 419/97, A. C., (punti 83 e 84), e P. G., cit. alla nota 2.

(5) Si vedano:  
- sentenze 15 giugno 2000, cause riunite C418/97 e 419/97, A. C., e P. G., cit. alla nota 2.

(6) Si veda:  
- sentenza causa C121/03, Commissione/Spagna, cit. alla nota 2.

(7) Nel primo caso, il coke veniva usato come combustibile nel processo di produzione di energia, e le risultanti eccedenze di produzione venivano vendute ad altre industrie o ad una società elettrica, mentre nel secondo caso gli effluenti di allevamento venivano utilizzati da un agricoltore su terreni non appartenenti allo stesso stabilimento agricolo che li aveva prodotti.

(8) Per contro, nella sentenza P. G. cit., la Corte, dopo aver qualificato i detriti derivanti dallo sfruttamento di una cava come residui derivanti da attività minerarie, e quindi rifiuti, ha sottolineato che il deposito a tempo indeterminato rappresenta un intralcio per il detentore ed è potenzialmente fonte di quel danno per l'ambiente che la direttiva mira specificamente a limitare.

### Lo spirito della normativa comunitaria

La prova della certezza del vantaggio economico del detentore al riutilizzo immediato di una sostanza in altro processo produttivo rappresenterebbe dunque l'elemento decisivo sul quale ricostruire, in sede di accertamento giudiziale, la nozione comunitaria di rifiuto, e risolutivo di una situazione precaria e pregiudizievole per le inevitabili distorsioni connesse a leggi ambigue e casistiche giurisprudenziali contraddittorie ed in contrasto con lo spirito della normativa europea, la quale di per sé fornisce una **definizione unitaria del termine rifiuto**.

Inizialmente, la Direttiva 75/442/CEE aveva affrontato la «questione rifiuti» in termini di smaltimento, ovvero della loro eliminazione tramite messa in discarica o incenerimento, e successivamente, al preciso fine di promuoverne il recupero, fu modificata dalla Direttiva 91/156/CEE. In questo modo, la nozione di rifiuto è stata ampliata (con il consenso di tutti i Paesi membri, compresa l'Italia) e resa comprensiva di tutti i rifiuti, destinati allo smaltimento come al recupero (riutilizzo, riciclaggio, combustione con recupero energetico).

Per differenziare le due operazioni, la suddetta modifica ha poi introdotto la possibilità, per gli Stati, di utilizzare «procedure semplificate» per le attività di **recupero dei rifiuti** (art. 11) che, a tutti gli effetti, rimangono tali.

Poiché questo principio è stato spesso, più o meno volutamente, frainteso da operatori economici e Governi, con l'adozione di criteri nazionali e soluzioni alternative intesi a sfuggirvi, sono state avviate diverse procedure d'infrazione e resi necessari altrettanti interventi della Corte CE, in ottemperanza ai quali la maggior parte degli Stati convenuti ha adeguato le proprie leggi.

### Le difficoltà dell'Italia

In coda a questa scia di sentenze della Corte CE sull'argomento si pongono le ultime tre pronunce di condanna dell'Italia, del 18 dicembre 2007, per inadempimento degli obblighi imposti dalle Direttive 75/442/CEE e 91/156/CEE, in tema di residui di produzione, rocce da scavo e scarti alimentari (9).

Da sempre, il problema dell'Italia trae origine da una scelta di compromesso del nostro legislatore il quale, con l'art. 6 del D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 («Decreto Ronchi») (10), recepisce formalmente la definizione di rifiuto della Direttiva 75/442/CEE (art. 8, ma si pone in contrasto con essa laddove, da un lato, introduce norme interpretative nazionali, come l'art. 14 del D.L. 8 luglio 2002, n. 138, convertito in legge 8 agosto 2002, n. 178, che ridefinisce e ridimensiona la stessa «area di rifiuto» (11), di fatto sottraendo, dall'ambito di applicazione dello stesso D.Lgs. n. 22/1997, 26 sostanze destinate ad operazioni di smaltimento o recupero non elencate negli allegati B e C,

e 27 beni o materiali residui di produzione non soggetti ad operazioni di recupero indicate in allegato C e, dall'altro, individua fattispecie astratte che, espressamente, escludono dalla disciplina sui rifiuti determinati scarti industriali e sottoprodotti.

In generale, il tema investe la distinzione tra rifiuti e residui di produzione riutilizzabili, nella cui categoria rientrebbero i materiali di recupero derivanti dall'industria siderurgica, estrattiva, cartaria, del legno e della plastica, che altro non sono che gli ex materiali quotati in borsa indicati in allegato al D.M. 5 febbraio 1998 e, soprattutto, gli scarti di lavorazione dell'industria alimentare, oggetto della sentenza in commento.

### Il problema degli scarti alimentari

L'annosa questione della compatibilità della disciplina degli scarti alimentari con la legge comunitaria che, com'è noto, ebbe inizio con le osservazioni espresse dalla Commissione europea sull'art. 8, comma 4, del D.Lgs. n. 22/1997, per l'ingiustificata «esclusione degli scarti alimentari destinati al consumo umano e animale alla disciplina dei rifiuti», in seguito abrogato con il D.Lgs. 8 novembre 1997 n. 389 («Ronchi bis») (12), è giunta a conclusione con una sentenza dichiarativa di incompatibilità degli indirizzi operativi del Ministero dell'Ambiente del 28 giugno 1999 e delle linee guida del Ministero della Salute del 22 luglio 2002, nonché dell'art. 23 della legge 31 luglio 2002 n. 179 (13), con le Direttive 75/442/CEE e 91/156/CEE, in quanto, anche tali norme, «escludono dalla disciplina sui rifiuti gli scarti alimentari destinati alla produzione di mangimi e le eccedenze di cucina destinati a strutture di ricovero per animali da compagnia».

### La sussistenza dell'inadempimento contestato

A prescindere dall'importanza dell'interpretazione del termine rifiuto nel caso concreto, e dalle sue conseguenze per ogni cittadino, potenziale consumatore di carni di animali alimentati con mangimi provenienti da rifiuti riciclati, il punto centrale dell'inadempimento dell'ordinamento italiano risiede, a giudizio della Corte, nel fatto che le disposizioni oggetto di contestazione, indicando **a priori quali sostanze**, e **a quali condizioni**, possano essere comprese nell'ambito di applicazione della Direttiva 75/

#### Note:

(9) G.U. CE 1975, L 194, pag. 39 e G.U. CE 1991, L 78, pag. 32.

(10) G.U. 15 febbraio 1997, n. 38, s.o. n. 33.

(11) G.U. 8 luglio 2002, n. 158.

(12) G.U. 8 novembre 1997, n. 261.

(13) G.U. 13 agosto 2002, n. 189.

442/CEE, e stabilendo, **in via presuntiva e astratta**, l'esclusione dei residui alimentari, abbia violato un principio fondamentale della legge comunitaria.

Ogni norma nazionale che, secondo la Corte, limiti in termini generali la portata di obblighi derivanti da una direttiva, **oltrepassa**, infatti, i **confini di discrezionalità e competenza** consentiti dalla legge comunitaria, pregiudicando in tal modo l'efficacia del Trattato.

In particolare, le esenzioni previste dalla normativa italiana in materia di residui alimentari destinati al riutilizzo equivarrebbero ad una presunzione *iuris et de iure*, con l'effetto di restringere l'ambito di applicazione della Direttiva 75/442/CEE e violare l'art. 174 CE.

Inoltre, contrariamente a quanto sostenuto dal nostro Governo, la stessa direttiva non può considerarsi di applicazione residuale rispetto alla legislazione comunitaria e nazionale in materia di sicurezza alimentare.

## Conclusioni

Nel ribadire la nozione «comunitaria e unitaria» di rifiuto, la sentenza in commento nulla aggiunge ai principi già sanciti dalla precedente giurisprudenza della Corte di Giustizia, identici poiché basati sui medesimi presupposti.

Si tratta di una decisione al tempo stesso **annunciata ma tardiva** per il tempo intercorso tra la **prima diffida** inviata dalla Commissione europea al Governo italiano, del 22 ottobre 1999, e la presentazione del ricorso per

inadempimento ai sensi dell'art. 226 CE, pervenuto alla cancelleria della Corte il 2 maggio 2005 (14).

In altri termini, poiché la decisione della Corte, data la fermezza delle autorità italiane nel contestare il fondamento dei rilievi critici della Commissione, poteva dirsi inevitabile, gli anni passati nel corso della procedura d'infrazione hanno consentito il protrarsi di una situazione ambigua e l'approvazione di ulteriori interventi normativi, destinati ancor più ad oscurare la «zona grigia» tra scarto alimentare e rifiuto, e pregiudizievole del principio di «certezza del diritto», che la stessa Commissione intendeva eliminare, e che una decisione tempestiva del giudice comunitario avrebbe presumibilmente evitato.

Nel frattempo, fermo restando che la Corte CE non può imporre nessuna normativa ma solo interpretarla, e che una direttiva europea non può, comunque, applicarsi direttamente ai rapporti intersoggettivi e costituire fonte di diritti, l'inadempimento dell'Italia alla Legge comunitaria protrattosi in questi anni, potrebbe dar corso ad azioni di risarcimento nei confronti dello Stato.

## Nota:

(14) Per un breve inquadramento della procedura d'infrazione e dei poteri conferiti alla Commissione, si rinvia a:

- M. Campani, *La Commissione procede nei confronti dell'Italia per alcune violazioni della normativa ambientale*, in questa Rivista, 2007, 3, pag. 197.

## Il documento

### Corte di Giustizia delle Comunità europee, sez. III, 18 dicembre 2007, C-195/05

#### Omissis

#### Motivi della decisione

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

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

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

4. A questo proposito, l'art. 1, lett. a), primo comma, della direttiva definisce rifiuto «qualsiasi sostanza od oggetto che

rientri nelle categorie riportate nell'allegato I [a tale direttiva] e di cui il detentore si disfi o abbia deciso (...) di disfarsi». L'allegato I precisa e chiarisce tale definizione proponendo un catalogo di sostanze e di oggetti qualificabili come rifiuti. Tale catalogo, tuttavia, ha soltanto un valore indicativo, posto che la qualifica di rifiuto discende anzitutto dal comportamento del detentore e dal significato del termine «disfarsi» (v., in tal senso, sentenze 18 dicembre 1997, causa C 129/96, I.-E. W., Racc. pag. I 7411, punto 26; 7 settembre 2004, causa C 1/03, Van de W. e a., Racc. pag. I 7613, punto 42, nonché 10 maggio 2007, causa C 252/05, T. W. U., Racc. pag. I 3883, punto 24).

5. Il termine «disfarsi» deve essere interpretato non solo alla luce della finalità essenziale della direttiva che, stando al suo terzo "considerando", è la «protezione della salute umana e dell'ambiente contro gli effetti nocivi della raccolta, del trasporto, del trattamento, dell'ammasso e del deposito dei rifiuti», bensì anche dell'art. 174, n. 2, CE. Quest'ultimo dispone che «[l]a politica della Comunità in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni della Comunità. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva (...)». Ne consegue che il termine «disfarsi», e pertanto la nozione di «rifiuto» ai sensi dell'art. 1, lett. a), della direttiva, non possono essere interpretati in senso restrittivo (v., in tal senso, in particolare, sentenze 15 giugno 2000, cause riunite C 418/97 e C 419/97, A. C. N. e a., Racc. pag. I 4475, punti 36-40, nonché T. W. U., cit., punto 27).

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

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

8. La Corte ha infatti precisato, da un lato, che l'esecuzione di una delle operazioni di smaltimento o di recupero di cui agli allegati II A o II B alla direttiva non consente di per sé di qualificare come rifiuto una sostanza o un oggetto trattato in tale operazione (v. in tal senso, in particolare, sentenza N., cit., punti 36 e 37) e, dall'altro, che la nozione di rifiuti non deve intendersi nel senso che essa esclude le sostanze e gli oggetti suscettibili di riutilizzazione economica (v., in tal senso, in particolare, sentenza 25 giugno 1997, cause riunite C 304/94, C 330/94, C 342/94 e C 224/95, T. e a., Racc. pag. I 3561, punti 47 e 48). Il sistema di sorveglianza e di gestione istituito dalla direttiva intende infatti riferirsi a tutti gli oggetti e le sostanze di cui il proprietario si disfa, anche se essi hanno un valore commerciale e sono raccolti a titolo commerciale a fini di riciclo, di recupero o di riutilizzo (v., in particolare, sentenza 18 aprile 2002, causa C 9/00, P. G. e V. k. K. H., Racc. pag. I 3533; in prosieguo: la sentenza «P. G.», punto 29).

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

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

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

12. L'effettiva esistenza di un «rifiuto» ai sensi della direttiva va pertanto accertata alla luce del complesso delle circostanze, tenendo conto della finalità della direttiva e in modo da non pregiudicarne l'efficacia (v. citate sentenze A.

C. N. e a., punto 88, e KVZ retec, punto 63, nonché ordinanza 15 gennaio 2004, causa C 235/02, S. e F., Racc. pag. I 1005, punto 40).

13. Atteso che la direttiva non suggerisce alcun criterio determinante per individuare la volontà del detentore di disfarsi di una determinata sostanza o di un determinato materiale, in mancanza di disposizioni comunitarie gli Stati membri sono liberi di scegliere le modalità di prova dei diversi elementi definiti nelle direttive da essi recepite, purché ciò non pregiudichi l'efficacia del diritto comunitario (v. citate sentenze A. C. N. e a., punto 41, nonché N., punto 34). Infatti, gli Stati membri possono, ad esempio, definire varie categorie di rifiuti, in particolare per facilitare l'organizzazione e il controllo della loro gestione, purché gli obblighi risultanti dalla direttiva o da altre disposizioni di diritto comunitario relative ai rifiuti in parola siano rispettati e l'eventuale esclusione di determinate categorie dall'ambito di applicazione delle misure adottate per recepire gli obblighi derivanti dalla direttiva si verifichi in conformità all'art. 2, n. 1, di quest'ultima (v., in tal senso, sentenza 16 dicembre 2004, causa C 62/03, Commissione/Regno Unito, non pubblicata nella Raccolta, punto 12).

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

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

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

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

18. Peraltro, anche supponendo che sia possibile garantire che i materiali in questione siano effettivamente riutilizzati per la produzione di mangimi - e tuttavia la sola volontà di destinare tali materiali alla menzionata produzione, anche qualora sia previamente attestata in forma scritta, non è equiparabile al loro effettivo utilizzo a tale scopo -, risulta soprattutto dai punti 36 e 37 della presente sentenza che le modalità di utilizzo di una sostanza non sono determinanti per qualificare o meno quest'ultima come rifiuto. Pertanto, non si può inferire dalla sola circostanza che i materiali in questione saranno riutilizzati che essi non costituiscono «rifiuti» ai sensi della direttiva.

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

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

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

22. Di conseguenza, è giocoforza constatare che la citata normativa finisce per sottrarre alla qualifica di rifiuto, ai sensi

dell'ordinamento italiano, taluni residui che corrispondono tuttavia alla definizione sancita dall'art. 1, lett. a), della direttiva.

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

24. Quanto alle legislazioni comunitarie e nazionali menzionate supra, ai punti 23-25, invocate dalla Repubblica italiana per sostenere, essenzialmente, che il contesto legislativo comunitario e nazionale complessivo relativo alle condizioni di sicurezza in materia di derrate alimentari e di mangimi rende impossibile qualificare i materiali in questione come rifiuti, basta osservare che tali materiali non si identificano, in linea di principio, con le sostanze e gli oggetti elencati all'art. 2, n. 1, della direttiva, sicché la deroga all'applicazione di quest'ultima prevista dalla citata disposizione non può riguardare i materiali in parola. Occorre ricordare inoltre che nessun elemento nella direttiva indica che essa non sia applicabile alle operazioni di smaltimento o di ricupero che fanno parte di un processo industriale, qualora esse non sembrino costituire un pericolo per la salute dell'uomo o per l'ambiente (sentenza Inter-E. W., cit., punto 30).

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

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

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

### Omissis

#### CD-ROM

### Ambiente - Raccolta delle annate arretrate

*Aggiornamento: Annuale*

*Struttura base: € 280,00 + IVA 20%*

*Prezzo speciale riservato agli abbonati alla rivista*

*Ambiente: € 140,00 + IVA 20%*

*Prezzo aggiornamento: € 140,00 + IVA 20%*



Il Cd-Rom è la raccolta delle annate della rivista Ambiente - Consulenza e pratica per l'impresa. La struttura della rivista è riprodotta integralmente rispettando la suddivisione nelle varie sezioni.

Attraverso **diversi metodi di ricerca** (l'indice analitico, l'indice degli autori, l'indice cronologico della documentazione, la ricerca per riferimento di pubblicazione, per estremi o a testo libero) l'utente può accedere in modo semplice e veloce a tutta la documentazione.

#### **Per informazioni**

- **Servizio Informazioni Commerciali**

(tel. 02.82476794 - fax 02.82476403)

- **Agente Ipsoa di zona** ([www.ipsoa.it/agenzie](http://www.ipsoa.it/agenzie))

- **[www.ipsoa.it](http://www.ipsoa.it)**