Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
presentate il 19 marzo 2020[1]

Cause riunite da C-21/19 a C-23/19

Procedimenti penali
a carico di
XN (C-21/19),
YO (C-22/19),
P.F. Kamstra Recycling BV (C-23/19),
in presenza di:
Openbaar Ministerie

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (corte d'appello di Arnhem-Leeuwarden, Paesi Bassi)]

«Rinvio pregiudiziale – Ambiente – Spedizione di rifiuti all'interno dell'Unione – Direttiva 2008/98/CE – Articolo 5, paragrafo 1 – Nozione di "sottoprodotto" – Ambito di applicazione del regolamento (CE) n. 1013/2006 – Articolo 1, paragrafo 3, lettera d) – Regolamento (CE) n. 1069/2009 – Nozione di "sottoprodotti di origine animale" e di "categorie di materiali" – Applicazione alle miscele di sottoprodotti di origine animale e di rifiuti non pericolosi – Rischio di elusione abusiva»

I. Introduzione

1. La domanda di pronuncia pregiudiziale presentata dal Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (corte d'appello di Arnhem-Leeuwarden, Paesi Bassi) verte sulla normativa dell'Unione in materia di rifiuti e, più specificamente, sul trasporto di sottoprodotti di origine animale miscelati a rifiuti non pericolosi.

2. Dopo la sentenza ReFood[2], relativa al trasporto di sottoprodotti di origine animale della categoria 3, la meno pericolosa, sentenza che verteva sulla questione se tale trasporto fosse disciplinato dal regolamento n. 1069/2009[3] oppure dal regolamento più rigoroso costituito, nel complesso, dal regolamento n. 1013/2006[4], la Corte viene chiamata nuovamente a pronunciarsi sull'interazione fra questi due regolamenti, questa volta, tuttavia, nel caso di una miscela di materiali.

3. La presente causa mette in luce un certo numero di problemi nella redazione e, pertanto, nell'interpretazione dei testi applicabili, che mi sforzerò di evidenziare.

1 Lingua originale: il francese.

2 Sentenza del 23 maggio 2019, ReFood (C-634/17, EU:C:2019:443; in prosieguo: la «sentenza ReFood»).

3 Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, recante norme sanitarie relative ai sottoprodotti di origine animale e ai prodotti derivati non destinati al consumo umano e che abroga il regolamento (CE) n. 1774/2002 (regolamento sui sottoprodotti di origine animale) (GU 2009, L 300, pag. 1).

4 Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2006, relativo alle spedizioni di rifiuti (GU 2006, L 190, pag. 1).

4. Sulla base della mia analisi, proporrò alla Corte, seguendo la linea tracciata dalla sentenza ReFood, di dichiarare che il trasporto di una miscela di sottoprodotti di origine animale con rifiuti non pericolosi è soggetto al regolamento n. 1069/2009 e, più specificamente, alle disposizioni applicabili alla categoria di sottoprodotti di origine animale in cui rientrano i sottoprodotti di origine animale contenuti in tale miscela.

II. Contesto normativo

A. Diritto dell'Unione

1. Normativa sui rifiuti

a) Direttiva 2008/98

5. L'articolo 2, paragrafo 2, della direttiva 2008/98/CE [5] dispone quanto segue:

«Sono esclusi dall'ambito di applicazione della presente direttiva nella misura in cui sono contemplati da altra normativa comunitaria:

(...)

b) sottoprodotti di origine animale, compresi i prodotti trasformati contemplati dal regolamento (CE) n. 1774/2002 [6], eccetto quelli destinati all'incenerimento, allo smaltimento in discarica o all'utilizzo in un impianto di produzione di biogas o di compostaggio;

(...)».

6. L'articolo 5 di tale direttiva, intitolato «Sottoprodotti», così recita:

«1. Una sostanza od oggetto derivante da un processo di produzione il cui scopo primario non è la produzione di tale articolo può non essere considerato rifiuto ai sensi dell'articolo 3, punto 1, bensì sottoprodotto soltanto se sono soddisfatte le seguenti condizioni:

a) è certo che la sostanza o l'oggetto sarà ulteriormente utilizzata/o;

b) la sostanza o l'oggetto può essere utilizzata/o direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale;

c) la sostanza o l'oggetto è prodotta/o come parte integrante di un processo di produzione e

d) l'ulteriore utilizzo è legale, ossia la sostanza o l'oggetto soddisfa, per l'utilizzo specifico, tutti i requisiti pertinenti riguardanti i prodotti e la protezione della salute e dell'ambiente e non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o la salute umana.

(...)».

5 Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive (GU 2008, L 312, pag. 3).

6 Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 ottobre 2002, recante norme sanitarie relative ai sottoprodotti di origine animale non destinati al consumo umano (GU 2002, L 273, pag. 1). Tale regolamento è stato abrogato e sostituito dal regolamento n. 1069/2009.

b) Regolamento n. 1013/2006

7. Il considerando 11 del regolamento n. 1013/2006 enuncia quanto segue:

«È necessario evitare duplicazioni con il [regolamento n. 1774/2002], che già contiene disposizioni riguardanti, in generale, l'invio, l'inoltro e il movimento (raccolta, trasporto, manipolazione, trasformazione, uso, recupero o eliminazione, registrazione, documenti di accompagnamento e rintracciabilità) dei sottoprodotti di origine animale all'interno e a destinazione della Comunità o in provenienza dalla stessa».

8. L'articolo 1, paragrafo 3, lettera d), di tale regolamento prevede quanto segue:

«Sono esclusi dall'ambito d'applicazione del presente regolamento:

(...)

d) le spedizioni soggette all'obbligo di riconoscimento di cui al regolamento (…) n. 1774/2002;

(...)».

9. L'articolo 2, punto 35), di detto regolamento contiene una definizione delle «spedizioni illegali», la quale include, segnatamente, le spedizioni effettuate senza le notifiche richieste presso le autorità competenti interessate o senza la loro autorizzazione.

10. L'articolo 12, paragrafo 1, lettera c), dello stesso regolamento così recita:

«1. In caso di notifica riguardante una spedizione prevista di rifiuti destinati al recupero, le autorità competenti di destinazione e spedizione possono (…) sollevare obiezioni motivate, fondate su uno o più dei motivi seguenti e conformemente al trattato:

(...)

c) la spedizione o il recupero previsto non è conforme alla legislazione nazionale del paese di spedizione relativa al recupero dei rifiuti, anche quando la spedizione prevista riguarda rifiuti destinati al recupero in un impianto avente norme di trattamento meno severe, per tali particolari rifiuti, rispetto a quelle stabilite nel paese di spedizione, tenendo conto dell'esigenza di assicurare il corretto funzionamento del mercato interno.

(...)».

2. Normativa relativa ai sottoprodotti di origine animale

a) Regolamento n. 1774/2002

11. L'articolo 2 del regolamento n. 1774/2002, intitolato «Definizioni», così disponeva:

«1. Ai fini del presente regolamento si applicano le definizioni seguenti:

a) sottoprodotti di origine animale: corpi interi o parti di animali o prodotti di origine animale di cui agli articoli 4, 5 e 6, non destinati al consumo umano, ivi compresi gli ovuli, gli embrioni e lo sperma;

(...)

d) materiali di categoria 3: sottoprodotti di origine animale di cui all'articolo 6;

(…)».

12. Ai sensi dell'articolo 6 di tale regolamento, intitolato «Materiali di categoria 3», «[i] materiali di categoria 3 comprendono i sottoprodotti di origine animale corrispondenti alle seguenti descrizioni, o qualsiasi materiale contenente tali sottoprodotti». L'espressione «qualsiasi materiale contenente tali sottoprodotti» era impiegata anche per la definizione dei materiali di categoria 1 e 2, contenuta agli articoli 4 e 5 di questo stesso regolamento.

b) Regolamento n. 1069/2009

13. Il considerando 29 del regolamento n. 1069/2009 così recita:

«I sottoprodotti di origine animale e i prodotti derivati dovrebbero essere classificati in tre categorie che riflettono il livello di rischio che essi presentano per la salute pubblica e degli animali, sulla base di valutazioni del rischio (...)».

14. L'articolo 1 di tale regolamento prevede quanto segue:

«Il presente regolamento stabilisce norme sanitarie e di polizia sanitaria relative ai sottoprodotti di origine animale e ai prodotti derivati, al fine di evitare o ridurre al minimo i rischi per la salute pubblica e degli animali derivanti da tali prodotti, nonché, in particolare, di tutelare la sicurezza della catena alimentare e dei mangimi».

15. L'articolo 3 di detto regolamento dispone quanto segue:

«Ai fini del presente regolamento, si intende per:

1) "sottoprodotti di origine animale", corpi interi o parti di animali, prodotti di origine animale o altri prodotti ottenuti da animali, non destinati al consumo umano, ivi compresi gli ovociti, gli embrioni e lo sperma;

2) "prodotti derivati", prodotti ottenuti attraverso uno o più trattamenti, trasformazioni o fasi di lavorazione di sottoprodotti di origine animale;

(...)».

16. Gli articoli 8, 9 e 10 del regolamento n. 1069/2009 definiscono rispettivamente i materiali delle categorie 1, 2 e 3.

17. L'articolo 41 di tale regolamento, intitolato «Importazione e transito», così dispone, al suo paragrafo 2:

«In deroga al paragrafo 1, l'importazione ed il transito di:

(...)

b) sottoprodotti di origine animale e prodotti derivati miscelati o contaminati con rifiuti pericolosi elencati dalla decisione 2000/532/CE [7] sono effettuati unicamente nel rispetto delle prescrizioni del regolamento (…) n. 1013/2006.

(...)».

18. L'articolo 43 di detto regolamento, intitolato «Esportazione», al suo paragrafo 5 così dispone:

«In deroga ai paragrafi 3 e 4, l'[esportazione] di:

(...)

b) sottoprodotti di origine animale e prodotti derivati miscelati o contaminati con rifiuti pericolosi elencati dalla decisione [2000/532] sono effettuati unicamente nel rispetto delle prescrizioni del regolamento (…) n. 1013/2006».

19. L'articolo 48 del medesimo regolamento, intitolato «Controlli per le spedizioni verso altri Stati membri», così recita:

«1. Se un operatore intende spedire materiali di categoria 1, materiali di categoria 2 e farine di carne e ossa o grasso animale derivati da materiali di categoria 1 e di categoria 2 ad un altro Stato membro, ne informa l'autorità competente dello Stato membro di origine e l'autorità competente dello Stato membro di destinazione.

Entro un termine preciso, l'autorità competente dello Stato membro di destinazione, su domanda dell'operatore, decide di:

a) rifiutare di ricevere la partita;

b) accettare la partita senza porre condizioni; o

c) subordinare l'accettazione della partita alle condizioni seguenti:

   (i) se i prodotti derivati non sono stati sottoposti a sterilizzazione sotto pressione, devono subire tale trattamento; o

   (ii) i sottoprodotti animali o i prodotti derivati devono rispettare le condizioni per la spedizione di partite giustificate da motivi di tutela della salute pubblica e degli animali al fine di garantire che i sottoprodotti animali e i prodotti derivati oggetto della spedizione siano manipolati nel rispetto del presente regolamento.

2. I formati per le richieste degli operatori di cui al paragrafo 1 possono essere adottati secondo la procedura di regolamentazione di cui all'articolo 52, paragrafo 3.

7 Decisione della Commissione, del 3 maggio 2000, che sostituisce la decisione 94/3/CE che istituisce un elenco di rifiuti conformemente all'articolo 1, lettera a), della direttiva 75/442/CEE del Consiglio relativa ai rifiuti e la decisione 94/904/CE del Consiglio che istituisce un elenco di rifiuti pericolosi ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 4, della direttiva 91/689/CEE del Consiglio relativa ai rifiuti pericolosi (GU 2000, L 226, pag. 3).

3. L'autorità competente dello Stato membro di origine informa l'autorità competente dello Stato membro di destinazione attraverso il sistema Traces, in conformità della decisione 2004/292/CE [8], della spedizione di ogni partita inviata allo Stato membro di destinazione contenente:

a) sottoprodotti di origine animale o prodotti derivati di cui al paragrafo 1;

b) proteine animali trasformate ottenute da materiali di categoria 3 (...).

(...)

6. In deroga ai paragrafi da 1 a 5, i sottoprodotti di origine animale o i prodotti derivati in essi menzionati, che sono stati miscelati o contaminati con rifiuti pericolosi elencati dalla decisione [2000/532], sono inviati ad altri Stati membri solo nel rispetto delle prescrizioni del regolamento (…) n. 1013/2006.

(...)».

20. L'articolo 54 del regolamento n. 1069/2009 è formulato nei seguenti termini:

«Il regolamento (…) n. 1774/2002 è abrogato con effetto dal 4 marzo 2011.

I riferimenti al regolamento (…) n. 1774/2002 si intendono fatti al presente regolamento (...)».

B. Diritto dei Paesi Bassi

21. L'articolo 10.60, paragrafo 2, della Wet milieubeheer (legge in materia di gestione dell'ambiente) dispone quanto segue:

«È vietato il compimento di atti come quelli previsti all'articolo 2, punto 35), del [regolamento n. 1013/2006]».

22. L'articolo 1.1, paragrafo 6, della legge in materia di gestione dell'ambiente prevede quanto segue:

«(...) Non sono in ogni caso considerati rifiuti i materiali, le miscele o gli oggetti che sono sottoprodotti ai sensi dell'articolo 5 della [direttiva 2008/98], qualora tali sottoprodotti soddisfino le condizioni fissate nel summenzionato articolo e i criteri indicati a tali fini in un provvedimento di esecuzione adottato ai sensi di detto articolo della [direttiva 2008/98] o in un decreto adottato dal nostro ministro».

III. Controversie di cui ai procedimenti principali, questioni pregiudiziali e procedimento dinanzi alla Corte

23. Nell'ambito di tre procedimenti penali, l'Openbaar Ministerie (pubblico ministero, Paesi Bassi) contesta alla società P.F. Kamstra Recycling BV, nonché a XN e alla YO, due persone fisiche che lavorano per tale società (in prosieguo, congiuntamente: la «Kamstra Recycling»), di avere trasferito dai Paesi Bassi in Germania, fra il 10 giugno 2011 e il 19 giugno 2012, senza previa notifica alle autorità competenti o senza la loro autorizzazione in conformità al regolamento n. 1013/2006, una

8 Decisione della Commissione, del 30 marzo 2004, relativa all'applicazione del sistema TRACES [e] recante modifica della decisione 92/486/CEE (GU 2004, L 94, pag. 63).

miscela di salamoia e tessuti animali, una miscela di rifiuto grasso e salamoia, una miscela di fanghi di depurazione e un altro rifiuto (sconosciuto), una miscela di fanghi di depurazione e un rifiuto (latticini), nonché una miscela di fanghi da trattamento delle acque reflue e un concentrato di proteine.

24. Il giudice del rinvio rileva che, nel caso di almeno una o due delle miscele interessate, si trattava in parte di sottoprodotti di origine animale e in parte di altri materiali, e che i sottoprodotti di origine animale, in tal caso, riguardavano materiali di categoria 3, ai sensi dell'articolo 10 del regolamento n. 1069/2009. Le miscele erano destinate all'uso in un impianto per la produzione di biogas in Germania. Le spedizioni di cui al procedimento principale non sono state oggetto di notifica alle autorità competenti né di autorizzazione da parte di queste ultime.

25. Tale giudice rileva che la questione che si pone nelle presenti cause è se le spedizioni delle miscele oggetto dei capi di imputazione rientrino nell'ambito di applicazione del regolamento n. 1013/2006 o in quello del regolamento n. 1069/2009.

26. Il pubblico ministero ritiene che sia applicabile il regolamento n. 1013/2006, in quanto le miscele oggetto dei capi di imputazione devono essere qualificate ogni volta come rifiuti. A suo avviso, la questione se si tratti di sottoprodotti di origine animale deve essere valutata sulla base dei criteri menzionati all'articolo 5, paragrafo 1, della direttiva 2008/98, nonché sulla base della definizione di «sottoprodotti di origine animale» figurante all'articolo 3, punto 1), del regolamento n. 1069/2009.

27. Per contro, gli imputati ritengono che sia il regolamento n. 1069/2009 ad essere applicabile nella fattispecie, e non il regolamento n. 1013/2006, in quanto le miscele menzionate nei capi di imputazione sono sottoprodotti di origine animale. Infatti, quando si tratta di un sottoprodotto di origine animale, il regolamento n. 1069/2009 prevarrebbe sul regolamento n. 1013/2006. A tal riguardo, gli imputati fondano l'affermazione secondo la quale le miscele interessate sono sottoprodotti di origine animale sulla definizione di «sottoprodotti di origine animale» contenuta nel precedente regolamento sui sottoprodotti di origine animale, ossia il regolamento n. 1774/2002. Secondo quest'ultimo regolamento, la nozione di «sottoprodotti di origine animale» comprenderebbe anche qualsiasi «materiale/miscela che contiene un sottoprodotto di origine animale».

28. Gli imputati riconoscono che, effettivamente, il regolamento n. 1069/2009 non stabilisce più che materiali che comprendono sottoprodotti di origine animale debbano essere qualificati come sottoprodotti di origine animale. Essi affermano, tuttavia, che quest'ultimo regolamento non avrebbe inteso apportare una modifica alla definizione di «sottoprodotti di origine animale» figurante nel regolamento n. 1774/2002. A sostegno di tale posizione, gli imputati hanno fatto riferimento alla perizia del 10 marzo 2016, disposta, in primo grado, dal rechtbank Gelderland (tribunale di Gueldre, Paesi Bassi). Così, le miscele di sottoprodotti di origine animale ad esclusione delle miscele di sottoprodotti di origine animale contenenti rifiuti pericolosi rientrerebbero parimenti nella definizione di «sottoprodotti di origine animale», contenuta nel regolamento n. 1069/2009, senza che rilevi la proporzione che i sottoprodotti di origine animale rappresentano nella miscela rispetto agli altri materiali.

29. Poiché il rechtbank Gelderland (tribunale di Gueldre) ha seguito il parere contenuto nella perizia, esso ha assolto gli imputati dai fatti loro contestati. Il pubblico ministero ha quindi interposto appello avverso tali assoluzioni dinanzi al giudice del rinvio.

30. Il giudice del rinvio si interroga, anzitutto, sul rapporto fra la nozione di «sottoprodotti», contenuta all'articolo 5 della direttiva 2008/98, e la nozione di «sottoprodotti di origine animale», contenuta nel regolamento n. 1069/2009. Più precisamente, esso si chiede se un materiale, che non può essere qualificato come sottoprodotto ai sensi di tale direttiva, possa comunque essere considerato un «sottoprodotto di origine animale», ai sensi di tale regolamento e, pertanto, essere escluso dall'ambito di applicazione del regolamento n. 1013/2006 ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 3, del medesimo.

31. Secondo il giudice del rinvio, poi, occorre interpretare l'articolo 1, paragrafo 3, lettera d), del regolamento n. 1013/2006 al fine di stabilire come debba essere intesa l'esclusione dall'ambito di applicazione di tale regolamento relativa alle «spedizioni soggette all'obbligo di riconoscimento di cui al regolamento n. 1069/2009». Si pone a tal riguardo, secondo il giudice del rinvio, la questione se tale esclusione riguardi il trasporto fra uno Stato membro e un altro di sottoprodotti di origine animale indipendentemente dalla categoria nella quale tali materiali rientrano, oppure se essa riguardi unicamente il trasporto di materiali di cui all'articolo 48 del regolamento n. 1069/2009, ossia dei materiali di categoria 1, dei materiali di categoria 2, di taluni prodotti da essi derivati e delle proteine animali trasformate ottenute da materiali di categoria 3.

32. Infine, il giudice del rinvio ritiene di essere indotto a porsi la questione se occorra interpretare l'articolo 1, paragrafo 3, lettera d), del regolamento n. 1013/2006 nel senso che sono parimenti contemplate le spedizioni di miscele di sottoprodotti di origine animale e di altri materiali, e, in caso di risposta affermativa, se sia rilevante la proporzione che i sottoprodotti di origine animale rappresentano nella miscela rispetto agli altri materiali.

33. Secondo tale giudice, occorre stabilire, a tal riguardo, se la definizione di «sottoprodotti di origine animale» contenuta nel regolamento n. 1069/2009 abbia inteso apportare una modifica sostanziale rispetto a quella figurante nel regolamento n. 1774/2002, nel senso che una quantità di materiali miscelata ad una quantità di un sottoprodotto di origine animale, qualunque sia il rapporto percentuale esistente fra le due quantità, non possa più essere qualificata come «sottoprodotto di origine animale», cosicché la spedizione di una siffatta miscela rientri nell'ambito di applicazione del regolamento n. 1013/2006.

34. In tali circostanze, il Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (corte d'appello di Arnhem-Leeuwarden) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se una sostanza che non è un sottoprodotto ai sensi della direttiva 2008/98 per definizione non configuri neppure un sottoprodotto di origine animale, ai sensi del regolamento n. 1069/2009, cosicché detta sostanza non è esclusa dall'osservanza del regolamento n. 1013/2006 ai sensi del suo articolo 1, paragrafo 3. O se non sia escluso che una sostanza rientri nella definizione di sottoprodotti di origine animale, ai sensi del regolamento n. 1069/2009, allorché detta sostanza non soddisfa i requisiti di cui all'articolo 5, paragrafo 1, della direttiva 2008/98, cosicché detta sostanza non rientra senz'altro nell'ambito di applicazione del regolamento n. 1013/2006.

2) Come debba essere intesa la spedizione soggetta all'obbligo di riconoscimento, di cui al regolamento n. 1774/2002 – divenuto regolamento n. 1069/2009 – ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 3, del regolamento n. 1013/2006: se per essa si intenda il trasporto (tra un paese e un altro paese) di sottoprodotti di origine animale, senza riguardo alla categoria a cui detto materiale appartiene. Oppure se con essa si intenda il trasporto del materiale di cui all'articolo 48 del regolamento n. 1069/2009 (già articolo 8 del regolamento n. 1774/2002), che è limitato ai sottoprodotti di origine animale o ai prodotti derivati, dunque a materiali di categoria 1 e a materiali di categoria 2, e a taluni prodotti da essi derivati, comprese proteine animali trasformate ottenute da materiali di categoria 3.

3) Qualora per spedizione soggetta all'obbligo di riconoscimento, di cui al regolamento n. 1774/2002 – divenuto regolamento n. 1069/2009 – ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 3, parte iniziale e lettera d), del regolamento n. 1013/2006, debba intendersi il trasporto (tra un paese e un altro paese) di sottoprodotti di origine animale, senza riguardo alla categoria a cui detto materiale appartiene, se l'articolo 1, paragrafo 3, parte iniziale e lettera d), del regolamento n. 1013/2006 debba essere interpretato nel senso che esso comprende anche spedizioni di miscele di sottoprodotti di origine animale e di altre sostanze e – in tal caso – se sia rilevante la proporzione della miscela tra i sottoprodotti di origine animale e le altre sostanze. O se invece un sottoprodotto

di origine animale perda il carattere di sottoprodotto di origine animale, ai sensi del regolamento n. 1069/2009 sui sottoprodotti di origine animale, e divenga un rifiuto ai sensi del regolamento n. 1013/2006 per effetto della sua miscelazione con un'altra sostanza».

35. La decisione di rinvio, datata 19 dicembre 2018, è pervenuta presso la cancelleria della Corte il 15 gennaio 2019. Hanno depositato osservazioni scritte la Kamstra Recycling, l'Openbaar Ministerie (pubblico ministero), i governi dei Paesi Bassi, francese e austriaco, nonché la Commissione europea. Le stesse parti e soggetti interessati, ad eccezione dell'Openbaar Ministerie (pubblico ministero) e del governo austriaco, sono stati rappresentati all'udienza di discussione tenutasi il 4 dicembre 2019.

IV. Analisi

36. Esaminerò in via successiva ciascuna delle tre questioni, sottolineando al contempo, anzitutto, che la seconda questione riprende sostanzialmente la questione alla quale la Corte ha risposto nella sentenza ReFood, risposta di cui il giudice del rinvio non era tuttavia in possesso, poiché la sentenza della Corte è intervenuta successivamente all'invio della sua domanda di pronuncia pregiudiziale.

A. Sulla prima questione

37. Con la sua prima questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se la definizione di «sottoprodotti di origine animale» ai sensi dell'articolo 3, punto 1, del regolamento n. 1069/2009 debba essere letta congiuntamente alla definizione di «sottoprodotto» figurante all'articolo 5 della direttiva 2008/98, cosicché rientri nella nozione di «sottoprodotti di origine animale» unicamente un materiale che costituisca parimenti un «sottoprodotto» ai sensi di tale direttiva.

38. Da un'analisi delle due nozioni emerge che esse non sono connesse.

39. In primo luogo, le loro definizioni non coincidono affatto né rinviano l'una all'altra. Un «sottoprodotto» ai sensi dell'articolo 5 della direttiva 2008/98 è una sostanza o un oggetto derivante da un processo di produzione che soddisfa un certo numero di condizioni[9]. I «sottoprodotti di origine animale» sono definiti in maniera autonoma all'articolo 3, punto 1, del regolamento n. 1069/2009 come corpi interi o parti di animali, prodotti di origine animale o altri prodotti ottenuti da animali, non destinati al consumo umano, ivi compresi gli ovociti, gli embrioni e lo sperma.

40. In secondo luogo, la nozione di «sottoprodotto» ai sensi dell'articolo 5 della direttiva 2008/98 è definita in contrapposizione alla nozione di «rifiuto» ai sensi dell'articolo 3, punto 1), di tale direttiva. Tale articolo 5 prevede infatti espressamente che il «sottoprodotto» non è un rifiuto. Per contro, i «sottoprodotti di origine animale» ai sensi dell'articolo 3, punto 1, del regolamento n. 1069/2009 possono essere «rifiuti» ai sensi di tale articolo 3, punto 1), della direttiva 2008/98, come risulta dagli articoli 12, 13 e 14 del regolamento n. 1069/2009. Di conseguenza, una sostanza può essere un «sottoprodotto di origine animale», rispondendo alla nozione di «rifiuto», senza costituire un «sottoprodotto» ai sensi della direttiva 2008/98.

9 V. paragrafo 6 delle presenti conclusioni.

41. In terzo luogo, come fatto valere dalla Commissione, possono essere considerati un «sottoprodotto» ai sensi dell'articolo 5 della direttiva 2008/98 solo una sostanza o un oggetto in relazione ai quali è certo che saranno ulteriormente utilizzati senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale. Ciò esclude che il «sottoprodotto» sia oggetto di una trasformazione, segnatamente tramite sterilizzazione, laddove una siffatta trasformazione è specificamente presa in considerazione nel caso di «sottoprodotti di origine animale» [10].

42. In quarto luogo, la direttiva 2008/98 dispone espressamente [11] che essa non si applica ai sottoprodotti di origine animale contemplati dal regolamento n. 1069/2009 [12], eccetto quelli destinati all'incenerimento, allo smaltimento in discarica o all'utilizzo in un impianto di produzione di biogas o di compostaggio. In questi tre casi, la direttiva 2008/98 si applica ai «sottoprodotti di origine animale», senza che venga fatto riferimento alla nozione di «sottoprodotto» ai sensi dell'articolo 5 di tale direttiva.

43. Ne consegue che un materiale che non è un «sottoprodotto» ai sensi della direttiva 2008/98 può cionondimeno essere un «sottoprodotto di origine animale» ai sensi del regolamento n. 1069/2009.

44. Sottolineo che tale interpretazione è conforme all'obiettivo del regolamento n. 1069/2009, il quale è inteso ad istituire un quadro completo relativo al trasporto di sottoprodotti di origine animale [13].

45. Propongo, di conseguenza, alla Corte, di rispondere alla prima questione dichiarando che la definizione di «sottoprodotti di origine animale» ai sensi dell'articolo 3, punto 1, del regolamento n. 1069/2009 è indipendente dalla definizione di «sottoprodotto» figurante all'articolo 5 della direttiva 2008/98, cosicché un materiale può essere un «sottoprodotto di origine animale» senza costituire un «sottoprodotto» ai sensi di tale direttiva.

B. Sulla seconda questione

46. Con la sua seconda questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, alla Corte come debba essere interpretato l'articolo 1, paragrafo 3, lettera d), del regolamento n. 1013/2006. Così facendo, tale giudice vuole sapere se tutte le spedizioni di sottoprodotti di origine animale, senza riguardo alla categoria a cui essi appartengono, siano escluse dal regolamento n. 1013/2006 oppure se soltanto talune di tali spedizioni siano escluse da tale regolamento. Siffatta questione è stata esattamente l'oggetto della domanda di pronuncia pregiudiziale nella causa ReFood, nella quale ho presentato le conclusioni [14] e che ha dato luogo alla sentenza omonima. Come ho già ricordato al paragrafo 36 delle presenti conclusioni, quest'ultima è stata pronunciata successivamente alla presentazione alla Corte della presente domanda di pronuncia pregiudiziale.

47. Propongo, pertanto, alla Corte, di ricordare quanto essa ha dichiarato al punto 62 della sentenza ReFood, ossia che l'articolo 1, paragrafo 3, lettera d), del regolamento n. 1013/2006 deve essere interpretato nel senso che i trasferimenti di sottoprodotti di origine animale rientranti nel regolamento n. 1069/2009 sono esclusi dall'ambito di applicazione del regolamento n. 1013/2006, fatte salve le ipotesi in cui il regolamento n. 1069/2009 prevede espressamente l'applicazione del regolamento n. 1013/2006.

10 V., segnatamente, articolo 2, lettera g), iii), articolo 3, punto 19, articolo 12, lettera a), ii), articolo 13, lettera d), articolo 14, lettera k), e articolo 24, lettera a), del regolamento n. 1069/2009.

11 V. articolo 2, paragrafo 2, lettera b) della direttiva 2008/98.

12 La direttiva 2008/98 fa riferimento al regolamento n. 1774/2002 ma, in conformità all'articolo 54 del regolamento n. 1069/2009, i riferimenti al regolamento n. 1774/2002 si intendono fatti al regolamento n. 1069/2009.

13 V. sentenza ReFood, punto 56; v., parimenti, l'articolo 2, paragrafo 2, della direttiva 2008/98.

14 V. le mie conclusioni nella causa ReFood (C-634/17, EU:C:2019:61).

48. Le ipotesi in questione figurano all'articolo 41, paragrafo 2, lettera b), all'articolo 43, paragrafo 5, lettera b), e all'articolo 48, paragrafo 6, del regolamento n. 1069/2009. Esse riguardano tutte casi di miscele di sottoprodotti di origine animale con prodotti pericolosi.

C. Sulla terza questione

49. Con la sua terza questione, il giudice del rinvio chiede come occorra trattare il trasporto di miscele, come quelle di cui al procedimento principale, di sottoprodotti di origine animale [15] con altri materiali, nella fattispecie rifiuti non pericolosi. Esso chiede, in sostanza, se il regolamento n. 1069/2009, esaminato alla luce dell'articolo 1, paragrafo 3, lettera d), del regolamento n. 1013/2006, debba essere interpretato nel senso che esso si applica ad una miscela di sottoprodotti di origine animale con altri materiali che costituiscono rifiuti non pericolosi, indipendentemente dalla proporzione di sottoprodotti di origine animale presenti in tale miscela.

50. La risposta solleva talune difficoltà, come attestato dalle osservazioni divergenti sottoposte alla Corte, tanto nella fase scritta quanto nella fase orale del procedimento.

51. Tali difficoltà riguardano il fatto che il regolamento n. 1069/2009 non tratta espressamente la questione delle miscele di sottoprodotti di origine animale e di rifiuti non pericolosi; che la definizione di sottoprodotti di origine animale in tale regolamento solleva interrogativi quanto all'applicazione del regolamento a tali miscele; e che il rapporto con il regolamento n. 1013/2006 per quanto riguarda i rifiuti non pericolosi non è chiaro.

52. La questione si pone nel seguente contesto. Un'impresa ha effettuato il trasporto, a partire dai Paesi Bassi, segnatamente di fanghi di depurazione [16] – che costituiscono, nella fattispecie, un rifiuto non pericoloso – i quali sono stati miscelati ad un sottoprodotto di origine animale di categoria 3, ai fini della loro trasformazione in un impianto per la produzione di biogas in Germania. A seconda che tale miscela sia considerata un sottoprodotto di origine animale, un rifiuto o l'uno e l'altro, il suo trasporto è disciplinato dal regolamento n. 1069/2009 oppure dal regolamento n. 1013/2006, o, ancora, da questi due regolamenti.

53. Le implicazioni pratiche sono importanti. Dalla decisione di rinvio e dalle osservazioni scritte dell'Openbaar Ministerie (pubblico ministero) si evince che i fanghi in questione, considerati in sé e dunque non associati ai sottoprodotti di origine animale, sarebbero considerati un «rifiuto» e che il loro trasferimento sarebbe assoggettato alla procedura di notifica e di autorizzazione preventiva prevista dal regolamento n. 1013/2006. Se, dopo essere stati miscelati ad un sottoprodotto di origine animale di categoria 3, essi venissero considerati un sottoprodotto di origine animale di tale categoria e fossero soggetti unicamente al regolamento n. 1069/2009, il loro trasporto dovrebbe essere accompagnato soltanto da un documento commerciale che specificasse la natura dei materiali interessati e, se del caso, da un certificato sanitario [17], e una procedura di notifica e di autorizzazione non sarebbe necessaria. La procedura è dunque significativamente più onerosa in caso di applicabilità del regolamento n. 1013/2006 [18].

54. Al fine di rispondere alla questione sollevata, occorre interpretare il regolamento n. 1069/2009 alla luce della sentenza ReFood, tenendo conto del suo testo, della sua finalità e della sua economia.

15 Utilizzo nel prosieguo il termine «sottoprodotti di origine animale» per fare riferimento tanto ai «sottoprodotti di origine animale» ai sensi dell'articolo 3, punto 1, del regolamento n. 1069/2009 quanto ai «prodotti derivati» ai sensi dell'articolo 3, punto 2, di tale regolamento.

16 Gli altri materiali trasportati con sottoprodotti di origine animale sono menzionati al paragrafo 23 delle presenti conclusioni, ma i fanghi di depurazione sono quelli sui quali tanto il giudice del rinvio quanto le parti che hanno presentato osservazioni si sono concentrati. Sottolineerò, a tal riguardo, che la salamoia è essenzialmente acqua salata, e che non sono state formulare osservazioni sulle miscele con tale materiale. Inoltre, le acque reflue sono alle base dei fanghi di depurazione.

17 V. articolo 21, paragrafo 2, del regolamento n. 1069/2009.

18 V. sentenza ReFood, punto 39.

1. Gli insegnamenti della sentenza ReFood

55. La causa alla base di tale sentenza verteva sul trasporto a partire da uno Stato membro di un sottoprodotto di origine animale di categoria 3, ossia rifiuti di cucina e ristorazione, rientranti nell'ambito di applicazione dell'articolo 10, lettera p), del regolamento n. 1069/2009, destinati ad essere trattati in un impianto di produzione di biogas situato in un altro Stato membro. Il giudice del rinvio chiedeva se tale trasferimento fosse disciplinato dal regolamento n. 1013/2006 e, pertanto, tenuto conto della natura dei rifiuti in questione, fosse soggetto alla procedura di notifica e autorizzazione preventiva, o dal regolamento n. 1069/2009 e fosse soggetto ad una procedura più snella. Ritenendo che la risposta dipendesse dall'interpretazione dell'articolo 1, paragrafo 3, lettera d), del regolamento n. 1013/2006, esso ha interpellato la Corte al riguardo.

56. Come è stato ricordato al paragrafo 47 delle presenti conclusioni, la Corte ha dichiarato che l'articolo 1, paragrafo 3, lettera d), del regolamento n. 1013/2006 esclude dall'ambito di applicazione di tale regolamento i trasferimenti di sottoprodotti di origine animale rientranti nel regolamento n. 1069/2009, *salvo* nelle ipotesi in cui quest'ultimo regolamento prevede espressamente l'applicazione del regolamento n. 1013/2006 [19]. Essa ha constatato che era questo il caso delle miscele di sottoprodotti di origine animale con rifiuti pericolosi, le quali sono espressamente menzionate nel regolamento n. 1069/2009 come contemplate dal regolamento n. 1013/2006 [20]. Essa ha sottolineato, per contro, che il trasporto di un sottoprodotto di origine animale di categoria 3 non figura fra le ipotesi espressamente menzionate nel regolamento n. 1069/2009 e, pertanto, esula dall'applicazione del regolamento n. 1013/2006 [21].

57. Si pone la questione se occorra desumere da tale sentenza che, poiché le miscele di sottoprodotti di origine animale e di rifiuti non pericolosi non sono espressamente contemplate in tali ipotesi, esse rientrino non nell'ambito di applicazione del regolamento n. 1013/2006, bensì del regolamento n. 1069/2009.

58. È questo il punto di vista della Kamstra Recycling, del governo dei Paesi Bassi e della Commissione. I primi due ritengono che, nel caso di un sottoprodotto di origine animale di categoria 3 miscelato con un rifiuto non pericoloso, la miscela rientri in questa stessa categoria. La Commissione è dell'avviso che il trasporto di una siffatta miscela debba essere trattato come appartenente alla categoria 2. Il governo francese ritiene, da parte sua, che la spedizione di siffatte miscele sia soggetta al regolamento n. 1069/2009 con riferimento ai sottoprodotti di origine animale in esse contenuti, e al regolamento n. 1013/2006 con riferimento agli altri materiali che costituiscono rifiuti non pericolosi che le compongono [22].

59. Come sottolineato dal giudice del rinvio, un dubbio esiste a causa del cambiamento intervenuto nella definizione di «sottoprodotti di origine animale» e di «categoria» di sottoprodotti di origine animale, a seguito dell'abrogazione e della sostituzione del regolamento n. 1774/2002 da parte del regolamento n. 1069/2009. Quest'ultimo non contempla più in maniera chiara siffatte miscele nelle sue definizioni [23].

19 Il corsivo è mio. V. sentenza ReFood, punti 55, 56 e 62.

20 V. sentenza ReFood, punti 53 e 54.

21 V. sentenza ReFood, punto 55.

22 Il governo austriaco così come l'Openbaar Ministerie (pubblico ministero) si sono limitati a presentare osservazioni nel corso della fase scritta e, pertanto, senza beneficiare della sentenza ReFood. Il governo austriaco ritiene che il trasferimento di miscele di sottoprodotti di origine animale con rifiuti non pericolosi rientri nell'ambito di applicazione del regolamento n. 1013/2006. L'Openbaar Ministerie (pubblico ministero) ritiene, al pari del governo francese, ma contrariamente al governo dei Paesi Bassi, che il trasferimento di siffatte miscele sia soggetto all'applicazione parallela del regolamento n. 1013/2006 e del regolamento n. 1069/2009.

23 V. paragrafi 12 e 15 delle presenti conclusioni.

60. Ritengo che la sentenza ReFood, nella quale la Corte ha esaminato in dettaglio il regolamento n. 1069/2009, alla luce del regolamento n. 1013/2006 e della direttiva 2008/98, fornisca gli strumenti per rispondere affermativamente alla questione sollevata al paragrafo 57 delle presenti conclusioni.

61. Tuttavia, poiché la Corte non ha avuto l'occasione, nell'ambito di tale sentenza, di affrontare il problema delle miscele di sottoprodotti di origine animale con rifiuti non pericolosi, occorre esaminare quest'ultimo iniziando con l'esporre i dubbi suscitati dal testo del regolamento n. 1069/2009.

2. I dubbi suscitati dalla definizione di «sottoprodotti di origine animale» e di «categorie»

62. I sottoprodotti di origine animale vengono definiti all'articolo 3, punto 1, del regolamento n. 1069/2009 come corpi interi o parti di animali, prodotti di origine animale o altri prodotti ottenuti da animali, non destinati al consumo umano, ivi compresi gli ovociti, gli embrioni e lo sperma.

63. La nozione di «sottoprodotti di origine animale» data dal regolamento n. 1774/2002, pur essendo vicina a tale definizione, presentava una differenza nella parte in cui rinviava agli articoli 4, 5 e 6 di tale regolamento, i quali definivano tre categorie di sottoprodotti di origine animale[24]. Orbene, tali definizioni contenevano, per ciascuna categoria, non solo un elenco di sottoprodotti di origine animale designati in maniera specifica, ma anche «*qualsiasi materiale contenente tali sottoprodotti*»[25].

64. Pertanto, nella vigenza del regolamento n. 1774/2002, era possibile ed è peraltro pacifico che rifiuti non pericolosi, come i fanghi di depurazione, ai quali erano miscelati sottoprodotti di origine animale, costituissero sottoprodotti di origine animale nella misura in cui facevano parte dei «material[i] contenent[i] tali sottoprodotti».

65. Gli articoli 8, 9 e 10 del regolamento n. 1069/2009, i quali riprendono, riformulandole, queste tre categorie di materiali, contengono anch'essi elenchi simili di sottoprodotti di origine animale designati in maniera specifica, ma non includono più l'espressione «qualsiasi materiale contenente tali sottoprodotti».

66. A seguito del cambiamento introdotto nella definizione di «categorie» di sottoprodotti di origine animale, si pone la questione se siffatte miscele costituiscano ancora sottoprodotti di origine animale oppure se il legislatore abbia inteso escludere dal regolamento n. 1069/2009 le miscele di siffatti sottoprodotti con altri materiali.

67. Come rilevato dal giudice del rinvio, un'interpretazione letterale del regolamento fondata su queste sole definizioni porterebbe ad escludere dall'ambito di applicazione di quest'ultimo le miscele di sottoprodotti di origine animale con altri materiali, ma la considerazione di altre disposizioni del regolamento, segnatamente quelle concernenti le miscele di sottoprodotti di origine animale con rifiuti pericolosi, nonché la genesi delle medesime, potrebbe ostare ad una siffatta conclusione.

68. Occorre fare riferimento, di conseguenza, nella sezione che segue, a queste altre disposizioni, le quali sono state esaminate nella sentenza ReFood, nonché alla genesi del regolamento n. 1069/2009.

24 V. paragrafo 11 delle presenti conclusioni.

25 Il corsivo è mio. V. paragrafo 12 delle presenti conclusioni.

3. Le disposizioni relative alle miscele di sottoprodotti di origine animale e rifiuti pericolosi

69. Le miscele di sottoprodotti di origine animale con rifiuti pericolosi sono prese in considerazione all'articolo 41, paragrafo 2, lettera b), all'articolo 43, paragrafo 5, lettera b), e all'articolo 48, paragrafo 6, del regolamento n. 1069/2009. Lette alla luce dei lavori preparatori, tali disposizioni consentono di desumere la posizione del legislatore per quanto attiene al trasporto di miscele di tali sottoprodotti con rifiuti *non pericolosi*.

70. Come dichiarato dalla Corte ai punti 53 e 54 della sentenza ReFood, tali disposizioni istituiscono una deroga all'applicazione del regolamento n. 1069/2009 prevedendo che i trasporti di miscele di tali sottoprodotti con rifiuti pericolosi siano soggetti al regolamento n. 1013/2006.

71. La Corte ne ha desunto a contrario, al punto 55 di tale sentenza, che, al di fuori delle ipotesi espressamente previste da tali disposizioni, il trasferimento di sottoprodotti di origine animale esula dall'applicazione del regolamento n. 1013/2006.

72. Si deve ritenere, alla luce dei lavori preparatori al regolamento n. 1069/2009, che tale conclusione sia applicabile ai trasferimenti di miscele di sottoprodotti di origine animale con rifiuti non pericolosi, poiché tali miscele non vengono espressamente contemplate in queste stesse disposizioni.

73. Infatti, come risulta da tali lavori preparatori [26], una proposta di modifica della portata delle deroghe previste agli articoli 41, 43 e 48, del regolamento n. 1069/2009 è stata sottoposta al Parlamento europeo. Gli emendamenti proposti [27] miravano a che le miscele di sottoprodotti di origine animale con *tutti* i rifiuti, pericolosi o non pericolosi, venissero importate nell'Unione o esportate al di fuori della stessa, transitassero per la medesima o venissero inviate da uno Stato membro ad un altro solo nel rispetto del regolamento n. 1013/2006.

74. Respingendo tali emendamenti, è giocoforza constatare che il Parlamento e, pertanto il legislatore [28], ha esaminato la questione del regime applicabile al trasferimento di miscele di sottoprodotti di origine animale con rifiuti non pericolosi e che ha deliberatamente escluso che il loro trasferimento sia soggetto al regolamento n. 1013/2006.

75. Aggiungerò che, così facendo, il legislatore non ha escluso tali miscele dall'ambito di applicazione del regolamento n. 1069/2009, bensì unicamente da quello della deroga. Ne consegue che tale regolamento copre le miscele tanto con rifiuti *pericolosi* quanto con rifiuti *non pericolosi*, ma che solo il trasferimento dei primi è soggetto al regolamento n. 1013/2006.

76. Sottolineo che nulla nei lavori preparatori indica che, modificando le definizioni di «sottoprodotti di origine animale» e di «categorie» di sottoprodotti di origine animale, il legislatore abbia voluto modificare la portata del regolamento n. 1069/2009 per quanto riguarda tali miscele con rifiuti non pericolosi. La proposta iniziale della Commissione sulla quale hanno lavorato il Parlamento e il Consiglio utilizzava definizioni simili a quelle figuranti nel regolamento n. 1774/2002, e le «categorie» comprendevano pertanto l'espressione «qualsiasi materiale contenente tali sottoprodotti». La relazione del 2 marzo 2009, esaminata dal Parlamento [29], conteneva ancora, sostanzialmente, queste stesse definizioni. Esse sono state modificate soltanto nella posizione del Parlamento adottata in prima lettura, dell'aprile successivo, posizione alla quale corrisponde il regolamento n. 1069/2009 nella sua versione finale, senza che nessuna spiegazione sia stata fornita per tale cambiamento di definizioni.

26 Relazione del Parlamento europeo sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sanitarie relative ai sottoprodotti di origine animale non destinati al consumo umano (regolamento sui sottoprodotti di origine animale), del 2 marzo 2009 (A6-0087/2009).

27 V. emendamenti 111, 113 e 114.

28 Il Parlamento ha respinto tali emendamenti in prima ed unica lettura. Il testo adottato dal Parlamento al termine di tale lettura corrisponde all'atto legislativo finale, il regolamento n. 1069/2009, adottato dal Parlamento e dal Consiglio.

29 V. nota 26 delle presenti conclusioni.

77. Risulta pertanto che i cambiamenti intervenuti nelle definizioni di sottoprodotti di origine animale e di categorie di sottoprodotti di origine animale non hanno influito sulla questione dell'applicazione del regolamento n. 1069/2009 alle miscele di sottoprodotti di origine animale con rifiuti non pericolosi.

78. La finalità del regolamento n. 1069/2009 e l'economia delle sue disposizioni avvalorano parimenti tale analisi.

79. Per quanto riguarda gli *obiettivi* del regolamento n. 1069/2009, ricordo, in primo luogo, che risulta dai considerando 5 e 6 del regolamento n. 1069/2009 che il legislatore si è adoperato per stabilire un quadro coerente e completo di norme sanitarie applicabili ai sottoprodotti di origine animale, segnatamente al loro trasporto, che siano proporzionate ai rischi sanitari incorsi e che tengano conto dei rischi per l'ambiente [30]. Il regolamento n. 1069/2009 costituisce in tal senso una normativa specifica, ossia una lex specialis, rispetto al regolamento n. 1013/2006, che include tutte le manipolazioni di sottoprodotti di origine animale.

80. In secondo luogo, come risulta dal considerando 11 del regolamento n. 1013/2006 e dall'articolo 2, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2008/98, il legislatore ha tentato di evitare le sovrapposizioni fra il regolamento n. 1069/2009 e il regolamento n. 1013/2006 e, in tal modo, le duplicazioni inutili, nonché di sottrarre, in linea di principio, il trasporto di sottoprodotti di origine animale dall'ambito di applicazione della regolamentazione in materia di rifiuti [31].

81. Riprendendo tali elementi chiave della sua analisi, la Corte ha dichiarato, al punto 56 della sentenza ReFood, che il legislatore ha inteso, con il regolamento n. 1069/2009, istituire «un quadro completo di norme applicabili al trasporto dei sottoprodotti di origine animale e sottrarre, salvo espressa deroga, il trasferimento dei sottoprodotti di origine animale che esso contempla dall'applicazione del regolamento n. 1013/2006». In altre parole, l'intenzione del legislatore era che il regolamento n. 1069/2009 coprisse tutti i trasferimenti di sottoprodotti di origine animale, incluse le miscele con rifiuti, assoggettando al contempo al regime speciale del regolamento n. 1013/2006 i trasferimenti di miscele di sottoprodotti di origine animale con rifiuti pericolosi.

82. L'*economia* del regolamento n. 1069/2009 va parimenti in tale direzione. Prevedendo norme per ogni trasporto di sottoprodotti di origine animale della categoria 3, la meno pericolosa, fino alle miscele con rifiuti pericolosi, passando per i sottoprodotti di origine animale di categoria 2 e 1, il legislatore ha inteso disciplinare tutte le situazioni relative al trasporto di sottoprodotti di origine animale, comprese, di conseguenza, le miscele con rifiuti non pericolosi.

83. La considerazione di queste ultime da parte del regolamento n. 1069/2009 è corroborata anche dal regolamento di applicazione (UE) n. 142/2011 [32]. Infatti, il capo III dell'allegato VIII al regolamento n. 142/2011 contiene un modello di documento commerciale che i vettori sono tenuti a compilare, il quale menziona espressamente, fra le merci alle quali esso si applica, le miscele di sottoprodotti di origine animale con rifiuti non pericolosi [33].

30 V. sentenza ReFood, punto 49.

31 V. sentenza ReFood, punti 44, 46 e 47.

32 Regolamento della Commissione, del 25 febbraio 2011, recante disposizioni di applicazione del regolamento (CE) n. 1069/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sanitarie relative ai sottoprodotti di origine animale e ai prodotti derivati non destinati al consumo umano, e della direttiva 97/78/CE del Consiglio per quanto riguarda taluni campioni e articoli non sottoposti a controlli veterinari alla frontiera (GU 2011, L 54, pag. 1), come modificato da ultimo dal regolamento di esecuzione (UE) 2019/1177 della Commissione, del 10 luglio 2019 (GU 2019, L 185, pag. 26) (in prosieguo: il «regolamento n. 142/2011»).

33 Le note relative alla casella concernente la natura della merce trasportata rimandano infatti ad un elenco di merci fra le quali figurano siffatte miscele che devono essere identificate nel modo seguente: «[natura dei sottoprodotti di origine animale o dei prodotti derivati] miscelati con rifiuti non pericolosi [codice EURAL]».

84. Pertanto, malgrado le incertezze causate dal cambiamento nelle definizioni di sottoprodotti di origine animale e di categorie di sottoprodotti di origine animale, si evince dall'insieme delle norme previste dal regolamento n. 1069/2009 che tale regolamento riguarda, al pari del regolamento n. 1774/2002 prima di lui, tutti i trasporti di sottoprodotti di origine animale non destinati al consumo umano, incluse le miscele di tali materiali con rifiuti non pericolosi, e che, come in precedenza, si deve ritenere che tali miscele costituiscano sottoprodotti di origine animale.

85. Occorre precisare, in questa fase dell'analisi, quali siano le conseguenze da trarre dall'applicazione del regolamento n. 1069/2009 alle miscele di sottoprodotti di origine animale con rifiuti non pericolosi.

4. Conseguenze derivanti dall'applicazione del regolamento n. 1069/2009

86. Risulta, a mio avviso, dall'applicazione del regolamento n. 1069/2009 che il trasporto di miscele di sottoprodotti di origine animale con rifiuti non pericolosi deve obbedire alle norme applicabili alla categoria di cui fanno parte i sottoprodotti di origine animale in questione. Pertanto, nel caso, come nella fattispecie di cui al procedimento principale, di miscele di sottoprodotti di origine animale di categoria 3 con rifiuti non pericolosi, si applicano le norme applicabili al trasporto di tale categoria di sottoprodotti di origine animale.

87. Tale conseguenza discende dai termini stessi del regolamento n. 1069/2009. In tal senso, siffatto regolamento stabilisce le norme applicabili a tutti i sottoprodotti di origine animale, a prescindere dalla loro categoria [34], e quelle che si applicano specificamente ai sottoprodotti di origine animale in funzione delle loro categorie [35].

88. Non condivido pertanto il punto di vista del governo francese, secondo il quale il trasporto di tale miscele è soggetto ad un'applicazione parallela del regolamento n. 1069/2009 e del regolamento n. 1013/2006, né quello della Commissione, secondo il quale tale trasporto sarebbe governato dalle norme applicabili ai sottoprodotti di origine animale di categoria 2. Per le ragioni che elaboro nel prosieguo, ritengo che le interpretazioni che essi propongono abbiano l'effetto di appesantire gli oneri gravanti sugli operatori economici in un senso non previsto dal regolamento n. 1069/2009.

a) Sull'applicazione parallela dei due regolamenti

89. Il governo francese ha affermato che, a suo avviso, le miscele di sottoprodotti di origine animale con rifiuti non pericolosi sono soggette ad un'applicazione parallela dei due regolamenti. Tale governo ha osservato che, qualora fosse applicabile unicamente il regolamento n. 1069/2009, la Francia non sarebbe in grado di formulare un'obiezione nei confronti del trasferimento verso il suo territorio di fanghi di depurazione miscelati a sottoprodotti di origine animale provenienti da altri Stati membri, a fini di spargimento, come essa potrebbe fare sulla base dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 1013/2006 [36]. Tale governo ha parimenti esposto il rischio che una miscela di fanghi di depurazione con rifiuti di supermercato venga trasportata in Francia a tali fini senza che la normativa

34 V., a titolo di esempio, l'articolo 21 del regolamento n. 1069/2009 relativo alla raccolta, al trasporto e alla rintracciabilità.

35 V., a titolo di esempio: gli articoli da 12 a 14 del regolamento n. 1069/2009, relativi allo smaltimento e all'uso dei materiali; l'articolo 12 è dedicato ai materiali di categoria 1, l'articolo 13 a quelli di categoria 2 e l'articolo 14 a quelli di categoria 3; l'articolo 48 di tale regolamento, applicabile alla spedizione nell'Unione di materiali di categoria 1 o 2 o di taluni prodotti derivati da tali materiali e delle miscele con rifiuti pericolosi o proteine animali trasformate ottenute da materiali di categoria 3.

36 Il governo francese ha spiegato che la maggior parte degli Stati membri non autorizza siffatto tipo di utilizzazione dei fanghi di depurazione miscelati a rifiuti non pericolosi, e che la Francia lo consente, assoggettandoli tuttavia a norme rigorose. Esso ha precisato che le autorità nazionali si riservano il diritto, in conformità all'articolo 12, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 1013/2006, di rifiutare le spedizioni di tali fanghi provenienti da Stati membri che non prevedono siffatti usi di tali fanghi.

nazionale che impone norme rigorose in tale settore sia rispettata. In assenza di notifica di tale trasporto in conformità al regolamento n. 1013/2006, le autorità competenti di destinazione non sarebbero al corrente di tale trasporto e non potrebbero assoggettarlo a condizioni, o persino vietare la sua spedizione.

90. Ritengo tuttavia che un'applicazione parallela di questi due regolamenti alle miscele di sottoprodotti di origine animale con rifiuti non pericolosi non sia possibile. Anzitutto, essa svuoterebbe di significato la deroga relativa alle miscele con rifiuti pericolosi poiché, come è stato illustrato in precedenza, risulta da tale deroga, letta alla luce della sua genesi, che *solo* il trasporto di questi ultimi è soggetto all'applicazione del regolamento n. 1013/2006 e che il trasporto delle miscele con rifiuti non pericolosi ne esula. Inoltre, anche se il governo francese esprime una preoccupazione reale, quest'ultima non può giustificare un'applicazione parallela dei due regolamenti, dal momento che una siffatta applicazione non trova sostegno in tali testi, poiché il trasporto in questione ricade al di fuori delle ipotesi espressamente previste dal regolamento n. 1069/2009 per l'applicazione del regolamento n. 1013/2006[37]. Infine, un'applicazione dei due regolamenti sarebbe contraria agli obiettivi perseguiti dal legislatore, di evitare le sovrapposizioni di normative.

b) Sulla classificazione delle miscele interessate nella categoria 2

91. La Commissione ha esposto che, a suo avviso, il trasporto di miscele di sottoprodotti di origine animale di categoria 3 con rifiuti non pericolosi rientra nell'ambito delle norme applicabili ai rifiuti di categoria 2. Tali norme più rigorose menzionate all'articolo 48, paragrafi da 1 a 5, del regolamento n. 1069/2009, in relazione alle spedizioni nell'Unione, prevedono segnatamente la previa informazione delle autorità dello Stato membro di destinazione.

92. Tale istituzione fa valere che l'articolo 9 del regolamento n. 1069/2009, dedicato ai materiali di categoria 2, contiene la posizione sub h), che raggruppa i sottoprodotti di origine animale che non sono materiali di categoria 1 o 3. Tale disposizione costituisce una classificazione residuale che coprirebbe tutti i materiali non figuranti in maniera chiara nelle categorie 1 o 3 e sarebbe idonea ad inglobare miscele con rifiuti non pericolosi. Una siffatta classificazione seguirebbe la logica del regolamento n. 1069/2009 secondo cui, quando sono coinvolte più categorie, si applicano quelle che prevedono il regime più rigoroso.

93. È vero che, nel caso di miscele di materiali appartenenti a categorie diverse, la miscela deve essere trattata come se faccia parte della categoria che impone il regime più rigoroso[38] e che tale approccio sembra corrispondere alla logica applicabile, in generale, in materia di rifiuti[39].

94. Sottolineo, tuttavia, che il legislatore ha chiarito che esso, con l'introduzione del regolamento n. 1069/2009, desiderava ridurre gli oneri amministrativi per gli operatori economici pur mantenendo un livello elevato di protezione sanitaria[40]. Pertanto, a mio avviso, non deve essere applicato un regime più rigoroso al di fuori delle ipotesi previste da tale regolamento[41]. Orbene, mi sembra che la Corte esorbiterebbe appunto dai casi previsti dal legislatore qualora ritenesse che il regime di categoria 2 debba essere applicato al trasporto di miscele di sottoprodotti di origine animale di categoria 3 con rifiuti non pericolosi.

37 V. sentenza ReFood, punto 55.

38 V. considerando 30 del regolamento n. 1069/2009.

39 V., in tal senso, articolo 28 del regolamento n. 1013/2006 e sentenza del 21 giugno 2007, Omni Metal Service (C-259/05, EU:C:2007:363, punti da 32 a 35).

40 V. proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sanitarie relative ai sottoprodotti di origine animale non destinati al consumo umano, presentata il 10 giugno 2008 [COM(2008)345 definitivo], punto 5.4. della relazione.

41 V., ad esempio, le norme speciali applicabili segnatamente al trasporto dei rifiuti di cucina e ristorazione menzionati all'articolo 21, paragrafo 4, del regolamento n. 1069/2009 e la deroga prevista all'articolo 48, paragrafo 6, di tale regolamento.

95. In primo luogo, le norme sull'applicazione del regime più rigoroso sono previste unicamente per le miscele di sottoprodotti di origine animale di diverse categorie [42], e non per miscele di sottoprodotti di origine animale con altri materiali.

96. In secondo luogo, tale categoria residuale, la quale figurava già nel regolamento n. 1774/2002 [43], include, in conformità al suo testo, i sottoprodotti di origine animale diversi dai materiali delle categorie 1 o 3. Dal considerando 35 del regolamento n. 1069/2009 risulta che occorre applicare tale categoria residuale, come in precedenza, ai materiali del tipo di quelli elencati alle categorie 1, 2 e 3 di tale regolamento, ma che non sono ivi espressamente specificati.

97. Osservo pertanto che, nella vigenza del regolamento n. 1774/2002, materiali come le «pelli» e i «pulcini di un giorno» non erano specificamente menzionati in nessuna categoria. Di conseguenza, tali materiali rientravano probabilmente in tale categoria residuale e dovevano essere classificati automaticamente nella categoria 2 [44]. Il legislatore ha conservato tale classificazione residuale, come in precedenza, a titolo precauzionale, affinché ogni altro sottoprodotto di origine animale che non figurava in nessuna delle tre categorie fosse classificato nella categoria 2. Per contro, tale categoria non è destinata ad applicarsi, così come nella vigenza del regolamento n. 1774/2002, alle miscele con rifiuti non pericolosi.

98. In terzo luogo, riconoscendo che la classificazione nella categoria 2 delle miscele interessate graverebbe pesantemente sugli operatori economici qualora fosse applicata a tutta la catena di operazioni [45], la Commissione ha rilevato, nell'udienza dinanzi alla Corte, che solo il *trasporto* di tali miscele deve ricadere nell'ambito delle norme applicabili ai sottoprodotti di origine animale di categoria 2. Le altre operazioni, in particolare il recupero, continuerebbero ad essere soggette alle norme applicabili alla categoria 3.

99. Tuttavia, il regolamento n. 1069/2009 non prevede affatto una siffatta classificazione differenziata in funzione delle operazioni alle quali i materiali interessati sono sottoposti. Come emerge dal considerando 29 e dall'articolo 7 del regolamento n. 1069/2009, il solo criterio rilevante per la classificazione dei sottoprodotti di origine animale è il livello di rischio e non l'operazione effettuata. La classificazione di un sottoprodotto di origine animale per categoria vale, pertanto, per tutte le operazioni alle quali il sottoprodotto è soggetto, dalla sua raccolta alla sua utilizzazione o al suo smaltimento. Ne consegue che una miscela di materiali contemplata dal regolamento n. 1069/2009 contenente rifiuti non pericolosi non può essere classificata in una categoria più restrittiva, nella fattispecie la categoria 2, unicamente ai fini del suo trasporto.

100. Ritengo, di conseguenza, che, nel caso di una miscela di sottoprodotti di origine animale di categoria 3 con rifiuti non pericolosi, la miscela rientri in tale categoria e il trasporto di siffatta miscela nell'Unione sia soggetto alle norme relative ai sottoprodotti di origine animale di questa stessa categoria.

101. Il giudice del rinvio chiede inoltre se siffatte miscele debbano essere trattate come sottoprodotti di origine animale, indipendentemente dalla proporzione di sottoprodotti di origine animale nei medesimi.

42 V. l'articolo 8, lettera g), del regolamento n. 1069/2009, secondo il quale sono classificate nella categoria 1 le miscele di materiali di categoria 1 con materiali di categoria 2 e/o 3, nonché l'articolo 9, lettera g), di tale regolamento, secondo il quale sono classificate nella categoria 2 le miscele di materiali di categoria 2 e di categoria 3.

43 V. articolo 5, lettera g), del regolamento n. 1774/2002.

44 Tali prodotti sono stati ormai riclassificati nella categoria 3, considerata più idonea alla loro pericolosità, rispettivamente, all'articolo 10, lettera b), iii), e all'articolo 10, lettera k), iii), del regolamento n. 1069/2009.

45 Il governo francese ha osservato, nell'udienza dinanzi alla Corte, che, passando alla categoria 2, una miscela destinata ad essere trasformata in un impianto di compostaggio o di produzione di biogas dovrebbe essere prima oggetto di una sterilizzazione sotto pressione, il che sarebbe particolarmente restrittivo e dispendioso per gli operatori economici.

102. La proporzione dei materiali non viene menzionata nel regolamento n. 1069/2009 e non sembra costituire un dato rilevante. Pertanto, un'esigua quantità di sottoprodotti di origine animale di categoria 3 miscelata a rifiuti non pericolosi porta, in linea di principio, a classificare tale miscela come facente parte dei materiali di categoria 3.

103. Tale questione riflette cionondimeno una preoccupazione sottesa, ossia il rischio che l'applicazione del regolamento n. 1069/2009 alle miscele in questione conduca ad elusioni abusive del regolamento n. 1013/2006. È peraltro tale preoccupazione che ha indotto il governo francese e la Commissione a proporre l'applicazione di oneri supplementari. Esamino pertanto tale questione nella sezione che segue.

5. Il rischio di elusione abusiva

104. Diversi esempi di condotte considerate abusive sono stati presentati alla Corte.

105. Ho già menzionato il rischio evocato dal governo francese che fanghi di depurazione, miscelati a sottoprodotti di origine animale di categoria 3, vengano trasportati a fini di spargimento senza che le autorità competenti dello Stato membro di destinazione ne siano informate e che essi vengano sparsi in violazione delle norme nazionali.

106. Il governo dei Paesi Bassi ha menzionato, da parte sua, l'eventualità che rifiuti non pericolosi siano caricati su camion che non siano stati puliti in maniera sufficiente dopo aver trasportato sottoprodotti di origine animale e che essi vengano considerati una miscela disciplinata dal regolamento n. 1069/2009, in violazione delle disposizioni del regolamento n. 1013/2006.

107. Infine, il pubblico ministero ha evocato la possibilità che talune imprese gettino un cartone di latte nei rifiuti non pericolosi per sottrarsi alle norme più rigorose del regolamento n. 1013/2006.

108. La violazione palese delle norme di uno Stato membro o dell'Unione potrebbe costituire un'infrazione passibile di sanzioni.

109. Più delicata è la situazione in cui l'operatore economico rispetti formalmente tali norme.

110. Ricordo che l'esistenza di una pratica abusiva richiede che ricorrano un elemento soggettivo e un elemento oggettivo [46]. Il primo implica che la pratica in questione abbia lo scopo essenziale di beneficiare di un vantaggio derivante dalla normativa dell'Unione creando in maniera artificiosa le condizioni necessarie per il suo ottenimento [47]. Il secondo individua un complesso di circostanze oggettive le quali rivelano che, nonostante il rispetto formale delle condizioni previste dalla normativa dell'Unione, l'obiettivo perseguito da quest'ultima non è stato raggiunto [48].

111. L'aggiunta di quantità esigue di sottoprodotti di origine animale a rifiuti non pericolosi, come fanghi di depurazione, potrebbe, in determinate circostanze, costituire una pratica abusiva.

112. Sarebbe questo il caso dell'aggiunta di un cartone di latte al solo scopo di eludere l'applicazione del regolamento n. 1013/2006 e di applicare la procedura più snella del regolamento n. 1069/2009.

46 V. le mie conclusioni nella causa Argos Supply Trading (C-4/15, EU:C:2016:223, paragrafo 110).

47 V., segnatamente, sentenza del 21 febbraio 2006, Halifax e a. (C-255/02, EU:C:2006:121, punto 75).

48 V., segnatamente, sentenze del 14 dicembre 2000, Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:695, punto 52), nonché dell'11 gennaio 2007, Vonk Dairy Products (C-279/05, EU:C:2007:18, punto 33).

113. Per contro, se il sottoprodotto di origine animale viene trasportato in conformità alle pratiche della professione ed esse prevedono segnatamente che sottoprodotti di origine animale, come latte in piccola quantità, possano essere aggiunti a fanghi di depurazione a fini di trasformazione in un impianto di produzione di biogas, non si deve ritenere che tale trasporto soggetto al regolamento n. 1069/2009 costituisca una pratica abusiva.

114. Il controllo del rispetto delle norme contenute nel regolamento n. 142/2011, in particolare in materia di igiene, di rintracciabilità e di quantità dei materiali trasportati dovrebbe consentire di verificare che il trasporto effettuato in applicazione del regolamento n. 1069/2009 non costituisca una pratica abusiva.

115. Tuttavia, non è escluso che l'applicazione del regolamento n. 1069/2009 a miscele di sottoprodotti di origine animale di categoria 3, o anche di categoria 1 o 2, con rifiuti non pericolosi non consenta di vigilare in maniera adeguata sul rispetto dell'ambiente.

116. Infatti, anche nel caso di sottoprodotti di origine animale di categoria 1 o 2, benché il regolamento n. 1069/2009 prenda in considerazione l'ambiente [49], qualora solo tale regolamento si applichi al trasporto di miscele di sottoprodotti di origine animale con rifiuti non pericolosi, possono sussistere dubbi sulla rintracciabilità di questi ultimi. Come sostenuto dal governo francese nell'udienza davanti alla Corte, ciò si spiegherebbe con il fatto che dalla notifica del trasporto di tali miscele non risultano necessariamente in maniera precisa i materiali diversi dai sottoprodotti di origine animale.

117. Inoltre, osservo che l'articolo 48, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 1069/2009 consente di assoggettare il trasporto di sottoprodotti di origine animale di categoria 1 o 2 a condizioni intese a tutelare la sanità pubblica e gli animali, ma che i rischi connessi all'ambiente non vengono menzionati.

118. Comprendo pertanto le preoccupazioni legate all'ambiente menzionate nella presente causa, ma ritengo che esse non autorizzino la Corte ad interpretare il regolamento n. 1069/2009 in un modo che appesantisca gli oneri imposti agli operatori economici, come proposto dal governo francese e dalla Commissione, in assenza di una base legale a tal fine. Le loro proposte non possono costituire un'interpretazione accettabile del regolamento n. 1069/2009. Nel caso in cui la concretezza dei rischi evocati possa essere dimostrata, incomberebbe al legislatore dell'Unione modificare la normativa in vigore, segnatamente il regolamento n. 1069/2009.

119. Allo stato attuale della normativa, propongo, di conseguenza, alla Corte di rispondere alla terza questione dichiarando che il regolamento n. 1069/2009, esaminato alla luce dell'articolo 1, paragrafo 3, lettera d), del regolamento n. 1013/2006, deve essere interpretato nel senso che esso si applica ad una miscela di sottoprodotti di origine animale con altri materiali che costituiscono rifiuti non pericolosi, indipendentemente dalla proporzione di sottoprodotti di origine animale.

120. Le norme applicabili al trasporto di sottoprodotti di origine animale di una determinata categoria miscelati a rifiuti non pericolosi sono quelle che disciplinano il trasporto di sottoprodotti di origine animale appartenenti a tale categoria.

49 V. sentenza ReFood, punto 49.

V. Conclusione

121. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di rispondere alle questioni pregiudiziali sollevate dal Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (corte di appello d'Arnhem-Leeuwarden, Paesi Bassi) come segue:

1) La definizione di «sottoprodotti di origine animale» ai sensi dell'articolo 3, punto 1, del regolamento (CE) n. 1069/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, recante norme sanitarie relative ai sottoprodotti di origine animale e ai prodotti derivati non destinati al consumo umano e che abroga il regolamento (CE) n. 1774/2002 (regolamento sui sottoprodotti di origine animale), è indipendente dalla definizione di «sottoprodotto» figurante all'articolo 5 della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive, cosicché un materiale può essere un sottoprodotto di origine animale senza costituire un sottoprodotto ai sensi di tale direttiva.

2) L'articolo 1, paragrafo 3, lettera d), del regolamento (CE) n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2006, relativo alle spedizioni di rifiuti, deve essere interpretato nel senso che i trasferimenti di sottoprodotti di origine animale rientranti nel regolamento n. 1069/2009 sono esclusi dall'ambito di applicazione del regolamento n. 1013/2006, fatte salve le ipotesi in cui il regolamento n. 1069/2009 prevede espressamente l'applicazione del regolamento n. 1013/2006.

   Le ipotesi in questione figurano all'articolo 41, paragrafo 2, lettera b), all'articolo 43, paragrafo 5, lettera b), e all'articolo 48, paragrafo 6, del regolamento n. 1069/2009. Esse riguardano tutte casi di miscele di sottoprodotti di origine animale con prodotti pericolosi.

3) Il regolamento n. 1069/2009, esaminato alla luce dell'articolo 1, paragrafo 3, lettera d), del regolamento n. 1013/2006, deve essere interpretato nel senso che esso si applica ad una miscela di sottoprodotti di origine animale con altri materiali che costituiscono rifiuti non pericolosi, indipendentemente dalla proporzione di sottoprodotti di origine animale.

   Le norme applicabili al trasporto di sottoprodotti di origine animale di una determinata categoria miscelati a rifiuti non pericolosi sono quelle che disciplinano il trasporto di sottoprodotti di origine animale appartenenti a tale categoria.