RELAZIONE D'UDIENZA INTEGRATIVA

presentata nella causa C-2/90 *

1. Con ordinanza 2 maggio 1991, la Corte ha disposto, in conformità all'art. 61 del regolamento di procedura, la riapertura della fase orale nella presente causa, ritenendo necessario sentire le parti in causa nonché gli altri Stati membri e le altre istituzioni sulla qualifica di un'operazione vertente sui rifiuti non utilizza.

2. La Corte ha pure invitato le parti in causa, gli altri Stati membri e le altre istituzioni a prendere posizione per iscritto sul quesito seguente:

« Se la circolazione dei rifiuti inutilizzabili e irriciclabili privi di valore commerciale rientri nelle disposizioni del Trattato riguardanti la libera circolazione delle merci ovvero se i negozi commerciali relativi allo smaltimento, al deposito o alla distruzione di siffatti rifiuti siano regolati dalle disposizioni del Trattato sulla libera circolazione dei servizi ».

3. In risposta a tale quesito, osservazioni scritte sono state depositate il 5 giugno 1991 dal governo belga, rappresentato dal signor R. Hoebaer, in qualità di agente, e il 6 giugno 1991 dalla Commissione delle Comunità europee, rappresentata dalla signora Condou-Durande e dal signor X. Lewis, in qualità di agenti.

4. Con lettera 5 giugno 1991, il Consiglio delle Comunità europee comunicava alla Commissione che « trattandosi di un rinvio pregiudiziale che non mette in discussione la validità di uno dei suoi atti, il Consiglio non ha osservazioni da presentare su tale quesito ».

Osservazioni del governo belga

5. Il governo belga assume che il rifiuto inutilizzabile o irriciclabile è un bene improduttivo e, perciò, non rientra nel circuito economico produzione-trasformazione-consumo. Un'operazione di smaltimento di rifiuti del genere costituisce una semplice prestazione di servizio.

6. Quindi, per quanto riguarda la riscossione dell'IVA viene tassata unicamente l'operazione di rimozione dei rifiuti privi di valore, a titolo di prestazione di servizio, mentre, qualora un valore venga riconosciuto ai rifiuti, l'IVA sarebbe riscossa non soltanto sulla prestazione di servizio ma anche sui rifiuti.

7. Secondo il governo belga, le merci sono oggetti messi sul mercato, e per essere messo sul mercato l'oggetto deve avere un valore di scambio. I rifiuti inutilizzabili, essendo oggetti privi di valore, non possono essere immessi sul mercato, e il negozio commerciale che consiste nello smaltire i ri-

* Lingua processuale: il francese.

fiuti inutilizzabili non ha per effetto di immettere i rifiuti sul mercato.

8. Questa concezione è conforme alla definizione dei mercati data dalla Corte nella succitata sentenza 10 dicembre 1968, Commissione contro Italia. Un negozio commerciale può perfettamente vertere su un oggetto che non sia una merce. Perché l'oggetto sul quale verte una transazione commerciale sia considerato come una merce, esso deve avere un valore. Questo valore, e cioè il fatto che esso sia « valutabile in danaro » secondo la definizione della Corte, conferisce all'oggetto in questione il carattere di merce.

9. Il governo belga conclude che i negozi commerciali relativi allo smaltimento, al deposito o alla distruzione dei rifiuti inutilizzabili o irriciclabili sono operazioni di prestazione di servizi, che rientrano nelle disposizioni del Trattato sulla libera circolazione dei servizi.

Osservazioni della Commissione

10. La Commissione ritiene che la circolazione dei rifiuti inutilizzabili e irriciclabili, privi di valore commerciale, rientri nelle disposizioni degli artt. 30-36 del Trattato CEE riguardanti la libera circolazione delle merci per le seguenti ragioni.

11. In base alla definizione delle merci data dalla Corte nella succitata sentenza 10 dicembre 1968, Commissione contro Italia, non può dubitarsi che rifiuti utilizzabili o riciclabili siano dei prodotti valutabili in danaro ed atti in quanto tali a costituire oggetto di negozi commerciali.

12. Orbene, la Corte ha già escluso la possibilità di trarre conseguenze giuridiche da una distinzione tra rifiuto riciclabile e irriciclabile o inutilizzabile. Nella sentenza 12 maggio 1987, cause 372-374/85, Traen (Racc. pag. 2141, punto 7 della motivazione) la Corte ha rilevato l'ambito d'applicazione ampio della direttiva 75/442 e nella succitata sentenza 28 marzo 1990, Vessoso e Zanetti essa ha dichiarato che « la nozione di rifiuto (...) non dev'essere intesa nel senso che esclude le sostanze e gli oggetti suscettibili di riutilizzazione economica ».

13. La Corte ha, quindi, tenuto ad assoggettare allo stesso regime giuridico oggetti o sostanze di cui il detentore si disfa, indipendentemente dall'intenzione di questo di far riciclare o di riutilizzare gli oggetti in questione. Quindi, la qualità riciclabile o no di un oggetto, che dipende dall'intenzione del detentore di questo, costituisce un elemento psicologico o soggettivo che non incide sulla caratteristica obiettiva dell'oggetto. È quindi logico sottoporre la circolazione dei rifiuti in generale, la cui caratteristica obiettiva è la stessa, alle stesse norme del Trattato, e cioè quelle relative alla circolazione delle merci.

14. La Commissione sostiene inoltre che è difficile fare la distinzione tra rifiuto utilizzabile e inutilizzabile o irriciclabile.

15. Il riciclaggio, infatti, come qualsiasi processo industriale, ha un costo che può variare da una materia ad un'altra. Così, una materia può ben essere tecnicamente riciclabile, ma il suo riciclaggio può non essere economicamente interessante. La natura riciclabile di un oggetto può quindi dipendere in ampia misura da fattori economici

variabili nonché da fattori tecnologici che sono in costante evoluzione. Essa dipende pure dal costo dei modi alternativi in cui un detentore può disfarsi di un oggetto in questione.

16. La Commissione cita a questo proposito come esempi la carta, il cartone e il vetro, sostanze in linea di principio riciclabili, ma che possono non essere riciclate in quanto non esistono in un dato posto reti di raccolta e di trattamento per il riciclaggio. Il tasso di riciclaggio di tali prodotti varia notevolmente nel tempo e da uno Stato membro all'altro.

17. La Commissione sostiene d'altra parte che, se ed in quanto tale distinzione può essere fatta, essa lo è secondo criteri soggettivi, pienamente distaccati dalla natura stessa dell'oggetto in causa, che sono in contrasto con i criteri tenuti presenti dalla Corte.

18. Infatti, la distinzione tra un oggetto riciclabile e irriciclabile dipende, in linea di principio, dalla destinazione di tale oggetto, alla base del quale si trova la volontà del detentore di questo. Quindi, un elemento soggettivo psicologico determina la destinazione dell'oggetto.

19. La Corte ha respinto una distinzione tra oggetti che rientrano nella libera circolazione delle merci e oggetti che non vi rientrano, basata su criteri soggettivi della destinazione dell'oggetto da parte del detentore, e ha lasciato intendere che le disposizioni relative alla libera circolazione delle merci regolano la circolazione degli oggetti indipendentemente dal fatto che essi siano destinati ad entrare nel circuito economico o ad uscirne per il consumo (sentenze 10 novembre 1982, causa 261/81, Rau, Racc. pag. 3961, e 7 marzo 1990, causa C-362/88, GB-Inno-BM, Racc. pag. I-667).

20. La Corte fa quindi dipendere il regime giuridico applicabile ad un bene dalla natura di questo e non già dalla destinazione voluta dal suo detentore. Si può, quindi, concludere che, in base alla giurisprudenza della Corte, le disposizioni del Trattato relative alla libera circolazione delle merci siano applicabili nei casi in cui un bene è destinato ad uscire dal circuito economico vuoi a causa di un consumo da parte del detentore vuoi a causa della sua distruzione qualora questo ritenga che la cosa abbia perduto il suo valore per lui.

21. La Commissione si richiama poi alla definizione data dalla Corte nella succitata sentenza 10 dicembre 1978, Commissione contro Italia, per sostenere che anche i rifiuti inutilizzabili rientrano, di per sé, nella nozione delle merci ai sensi dell'art. 30 del Trattato, se ed in quanto possono costituire oggetto di un'operazione di trasporto, di un trattamento o di un'operazione di smaltimento, che sono negozi commerciali. È difficile qualificare di primo acchito un rifiuto come « privo di valore commerciale », giacché una cosa priva di valore per una persona può avere un valore commerciale per un altro.

22. La Commissione rileva che la sopracitata definizione non è la sola data dalla Corte. Così, secondo la sentenza 11 luglio 1985, cause 60 e 61/84, Cinéthèque (Racc. pag. 2605, punto 10), « (...) non si possono qualificare " servizi ", ai sensi del Trattato, i lavori relativi alla fabbricazione di videocas-

sette, dato che le prestazioni del fabbricante di siffatti prodotti portano direttamente alla fabbricazione di un oggetto materiale che costituisce, d'altronde, oggetto di classificazione nella Tariffa doganale comune ».

23. La Corte ha quindi considerato la classificazione della Tariffa doganale comune come un'indicazione che ci si trovava in presenza di merci ai sensi del titolo I del Trattato. La Commissione assume che i rifiuti figurano a più riprese nella nomenclatura tariffaria, più in particolare al capitolo 23 « residui e cascami dell'industria alimentare, alimenti preparati per gli animali » [regolamento (CEE) della Commissione 31 luglio 1990, n. 2472, che modifica l'allegato I del regolamento del Consiglio n. 2658/87, relativo alla nomenclatura tariffaria e statistica e alla tariffa doganale comune, GU L 247]. La nomenclatura non distingue tra cascami riciclabili e irriciclabili.

24. La Commissione si richiama, in tale contesto, alla sentenza 7 febbraio 1985, causa 240/83, ADBHU (Racc. pag. 531), per sostenere che la Corte ha qualificato merci degli oli usati, destinati allo smaltimento.

25. La Commissione rileva inoltre che anche se i rifiuti inutilizzabili costituiscono oggetto di prestazione di servizi ciò non ricollega gli stessi rifiuti alle disposizioni del Trattato sulla libera circolazione dei servizi. Il fatto che il trattamento o lo smaltimento di tali rifiuti sia un servizio ai sensi dell'art. 59 del Trattato non fa rientrare la circolazione di questi nel settore d'applicazione di tale disposizione. La Commissione si richiama, a questo proposito, al carattere « residuo » della nozione di servizi secondo l'art. 60 del Trattato e all'applicazione restrittiva di tale principio secondo la giurisprudenza della Corte (sentenza 30 aprile 1991, causa C-239/90, Boscher, Racc. pag. I-2023).

26. Da ultimo, la Commissione osserva che la sua posizione concorda con la soluzione data dalla Corte suprema degli Stati Uniti in una causa analoga alla presente. Nella sentenza City of Filadelfia contro New Jersey 23 giugno 1978 (437 U. S. 617; S. Ct. 2531; 1978 U. S. LEXIS 37), la Corte suprema ha detto che dei rifiuti, anche privi di valore, devono fruire della protezione costituzionale del commercio interstatale. Infatti, al fine di prevenire gli afflussi di rifiuti da New York, lo Stato del New Jersey ha vietato il deposito negli scarichi situati nel suo territorio dei rifiuti provenienti da altri Stati. La Corte ha enunciato chiaramente che i rifiuti di qualsiasi sorta erano « articoli di commercio » e dovevano quindi circolare liberamente.

Risposta ai quesiti sollevati dalla Corte

27. Con la stessa ordinanza 2 maggio 1991, la Corte ha inoltre invitato il governo belga a precisare per iscritto se le operazioni vietate dal decreto dell'esecutivo regionale vallone 19 marzo 1987, riguardante lo scarico di taluni rifiuti nella regione vallona, vertano su rifiuti riciclabili o irriciclabili.

28. Il governo belga ha dato la seguente risposta a tale quesito:

« Il decreto dell'esecutivo regionale vallone 19 marzo 1987 vieta l'ammasso, il deposito

o lo scarico nei magazzini, depositi e scarichi di rifiuti soggetti ad autorizzazione in forza del decreto 5 luglio 1985 relativo ai rifiuti o della legge 22 luglio 1974 sui rifiuti tossici, ad eccezione dei depositi attigui ad un impianto di distruzione, di neutralizzazione e di smaltimento di rifiuti tossici.

Questa formulazione implica che in realtà sono stati contemplati solo gli scarichi controllati e i depositi temporanei. Il regime di autorizzazione degli scarichi è previsto nel regio decreto dell'esecutivo 23 luglio 1987 e quello dei depositi temporanei nel regolamento generale per la protezione del lavoro (art. 16). Per quanto riguarda i rifiuti tossici, la prassi dell'amministrazione è sempre consistita nel divieto di scarico.

Il deposito di " prodotti, coprodotti e sottoprodotti risultanti da un processo industriale, che sono riciclati o utilizzati in un altro processo di produzione " (art. 3 del decreto 5 luglio 1985), deposito tanto definitivo quanto provvisorio, non è mai stato soggetto ai regimi di autorizzazione sopramenzionati, bensì a quello degli impianti classificati nel regolamento generale per la protezione del lavoro.

Il decreto 19 marzo 1987 non contempla le " materie prime secondarie ", bensì i rifiuti inutilizzabili o irriciclabili che non vengono effettivamente utilizzati o riciclati ».

29. La Corte ha pure invitato la Commissione ad informarla per iscritto relativamente a misure legislative comunitarie che siano eventualmente in corso di elaborazione per quanto riguarda gli spostamenti transfrontalieri e l'ammasso, lo scarico o il deposito di rifiuti non pericolosi ma non riciclabili, e se essa intendesse proporre misure intese a limitare i movimenti transfrontalieri di rifiuti non pericolosi ma non riciclabili.

30. La Commissione ha risposto come segue:

« 1. Proposta di regolamento del Consiglio riguardante la sorveglianza e il controllo dei trasferimenti dei rifiuti all'interno, all'entrata e all'uscita della Comunità (GU 1990, C 289, pag. 9).

Questa proposta mira a sostituire il regime comunitario di sorveglianza e di controllo nella Comunità delle spedizioni transfrontaliere di rifiuti pericolosi, istituito dalla direttiva del Consiglio 6 dicembre 1984, 84/631/CEE.

Questa riforma è stata ritenuta necessaria, in primo luogo, per rispettare gli impegni assunti dalla Comunità nell'ambito della firma della convenzione di Basilea del 22 marzo 1989 e della convenzione di Lomé IV del 15 dicembre 1989, in secondo luogo, per istituire i principi della strategia comunitaria per la gestione dei rifiuti proposta dalla Commissione e approvata dal Consiglio con la risoluzione del 7 maggio 1990 sulla politica dei rifiuti (GU C 122, pag. 2).

La proposta comprende tutti i rifiuti. Cionondimeno, essa prevede delle esenzioni riguardanti talune categorie di rifiuti non contaminate, destinate alla valorizzazione.

La proposta tratta diversamente la circolazione dei rifiuti all'interno della Comunità, da una parte e, la loro esportazione dalla Comunità, le loro importazioni nella Comunità e il loro transito attraverso la Comunità, dall'altra.

La circolazione dei rifiuti all'interno della Comunità si fa in base ai principi dell'abolizione delle frontiere interne al fine dello stabilimento di un grande mercato interno e secondo le direttive tracciate dalla strategia comunitaria per la gestione dei rifiuti.

Tali direttive si riassumono come segue:

Riduzione dei rischi che i movimenti di rifiuti fanno correre all'ambiente, in particolare di quelli legati al trasporto e allo smaltimento, il che si manifesta con l'applicazione del principio dello smaltimento dei rifiuti nel centro adeguato più vicino utilizzando le tecnologie più adeguate che garantiscano un livello elevato di protezione. A questo proposito, la proposta prevede, per i trasferimenti dei rifiuti destinati allo smaltimento, l'applicazione di un regime di controllo basato su un obbligo di notificare tutti gli spostamenti tra autorità competenti, anche per il caso in cui un solo Stato membro sia interessato. Qualsiasi spostamento che superi attribuzione di un'autorità competente per qualsiasi altra attribuzione della Comunità sarà valutata dalle competenti autorità interessate in base a criteri comunitari ed obiettivi, e cioè quelli della gestione ecologicamente razionale e della vicinanza.

Infatti, nella sua valutazione, la competente autorità di spedizione e/o di destinazione terrà conto di tutte le circostanze adeguate, come la situazione geografica, la natura dei rifiuti, gli aspetti economici delle operazioni, al fine di evitare qualsiasi distorsione arbitraria della concorrenza, la capacità e la disponibilità del centro progettato, l'esecuzione del programma e dei piani stabiliti in base agli obblighi comunitari.

Il trasferimento può essere effettuato solo previa ricezione da parte di colui che procede alla notifica dell'autorizzazione dell'autorità competente di destinazione.

Un regime più elastico è previsto per i rifiuti destinati alla valorizzazione.

Le condizioni di esportazione di rifiuti della Comunità e la loro importazione nella Comunità riflettono le disposizioni e gli impegni che risultano dalla convenzione di Basilea e di Lomé IV.

2. L'adozione da parte del Consiglio di una direttiva concernente i rifiuti

Il 18 marzo 1991, il Consiglio ha adottato la direttiva 91/156/CEE, che modifica la direttiva 75/442/CEE sui rifiuti (GU L 78, pag. 32). Tale direttiva, con le disposizioni del suo art. 5, crea l'obbligo per gli Stati membri, per quanto riguarda lo smaltimento dei rifiuti, di adottare le misure adeguate, in collaborazione con altri Stati membri quando ciò si riveli necessario ed opportuno, al fine dello stabilimento di una rete integrata ed adeguata di impianti di smaltimento tenendo conto delle migliori tecnologie indispensabili che non comportino costi eccessivi.

Lo scopo della creazione di tale rete è quello di consentire alla Comunità nel suo complesso di garantire essa stessa lo smaltimento dei suoi rifiuti e agli Stati membri di tendere individualmente a tal fine, tenendo conto delle condizioni geografiche o dell'esigenza di impianti specializzati per taluni tipi di rifiuti.

Tale rete deve consentire inoltre lo smaltimento dei rifiuti in uno degli impianti adeguati più vicini, grazie all'uso dei metodi e delle tecnologie più adeguate per garantire un livello elevato di protezione dell'ambiente e della salute pubblica.

Questa direttiva riflette, per quanto riguarda lo smaltimento, l'orientamento espresso nella strategia per la gestione dei rifiuti, e cioè lo smaltimento dei rifiuti in uno degli impianti adeguati più vicini, e la gestione ecologicamente razionale dei rifiuti. Il principio di collaborazione tra Stati membri per lo stabilimento di una rete integrata ed adeguata si estende allo stabilimento di programmi di gestione, che dovrà farsi in collaborazione con gli altri Stati membri e la Commissione.

3. Proposta di una direttiva concernente lo scarico dei rifiuti.

Questa proposta mira ad armonizzare le norme ambientali e tecniche dello scarico dei rifiuti, in modo da istituire un alto livello di protezione dell'ambiente e da evitare le distorsioni di concorrenza e lo smaltimento di rifiuti in impianti poco costosi in cui è scarso il livello di protezione dell'ambiente ».

C. N. Kakouris
giudice relatore