CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JACOBS

presentate il 24 ottobre 1996 *

1. Le cause in esame fanno parte di un ampio numero di cause attualmente pendenti dinanzi alla Corte riguardanti la normativa comunitaria sui rifiuti [1]. Nelle cause di cui ci occupiamo la Pretura circondariale di Pescara e la Pretura circondariale di Terni chiedono alla Corte di fornire criteri per delimitare i casi in cui i residui industriali devono essere classificati come «rifiuti» e sono pertanto soggetti alla disciplina stabilita dalle norme comunitarie.

La pertinente normativa comunitaria

2. Nonostante la mancanza di uno specifico fondamento giuridico per la normativa in materia ambientale nel Trattato CEE originario, il Consiglio adottava negli anni '70 e nei primi anni '80 varie direttive sui rifiuti in base agli artt. 100 e 235. La direttiva principale, vale a dire la direttiva del Consiglio 75/442/CEE, relativa ai rifiuti [2], prescriveva agli Stati membri di istituire un sistema generale di autorizzazione e di controllo delle operazioni di smaltimento dei rifiuti (art. 5). Gli stabilimenti o le imprese che provvedevano al trattamento, all'ammasso o al deposito dei rifiuti per conto di terzi dovevano ottenere dall'autorità competente un'autorizzazione (art. 8). Le imprese che provvedevano al trasporto, alla raccolta, all'ammasso, al deposito o al trattamento dei propri rifiuti nonché quelle che raccoglievano o trasportavano i rifiuti per conto di terzi erano anche soggette alla vigilanza dell'autorità competente designata dallo Stato membro (art. 10). Il termine «rifiuto» veniva ampiamente definito dall'art. 1, lett. a), della direttiva come «qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'obbligo di disfarsi secondo le disposizioni nazionali vigenti». Per «smaltimento» si intendeva, ai sensi dell'art. 1, lett. b):

«— la raccolta, la cernita, il trasporto, il trattamento dei rifiuti nonché l'ammasso e il deposito dei medesimi sul suolo o nel suolo;

* Lingua originale: l'inglese.

1 — V. cause C-26/95, Rosi; C-174/95, Mattei; C-175/95, Belli; C-176/95, Scrocca; C-186/95, Iommi; C-187/95, Deodato e Luchini; C-331/95, Piccolo; C-332/95, Corbo; C-342/95, Miranda; C-363/95, Tancredi; C-377/95, Onorati e Marulli; C-6/96, Gallotti; C-24/96, Iannilli; C-34/96, Paolonatoni; C-107/96, Commissione/Spagna; C-129/96, Inter-Environnement Wallonie; C-189/96, Marchionne; C-190/96, Alari; C-192/96, Beside; C-193/96, Buchen; C-203/96, Chemische Afvalstoffen; C-223/96, Commissione/Francia; C-251/96, Cordella e Newbold; C-271/96, Nardi; C-272/96, Cipriani; C-273/96, Terranova, e C-296/96 Pezzola. V., anche, sentenza 12 settembre 1996, cause riunite C-58/95, C-75/95, C-112/95, C-119/95, C-123/95, C-135/95, C-140/95, C-141/95, C-154/95 e C-157/95, Gallotti e a. (Racc. pag. I-4345).

2 — Direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, 75/442/CEE (GU 1975, L 194, pag. 47).

— le operazioni di trasformazione necessarie per il riutilizzo, il ricupero o il riciclo dei medesimi».

3. La direttiva del Consiglio 78/319/CEE [3] stabiliva norme specifiche per i rifiuti tossici e nocivi. Ai termini «rifiuti» e «smaltimento» venivano date definizioni corrispondenti a quelle presenti nella direttiva 75/442.

4. La direttiva del Consiglio 76/403/CEE [4] dettava norme specifiche per lo smaltimento dei policlorodifenili e dei policlorotrifenili.

5. La direttiva del Consiglio 84/631/CEE [5], come modificata dalla direttiva del Consiglio 86/279/CEE [6], ha stabilito un sistema di sorveglianza e di controllo delle spedizioni transfrontaliere di rifiuti pericolosi. Per «rifiuti pericolosi» si intendono fondamentalmente i rifiuti tossici e nocivi come definiti dall'art. 1, lett. b), della direttiva 78/319.

6. In seguito ad iniziative internazionali aventi ad oggetto la gestione dei rifiuti, prese sotto gli auspici delle Nazioni Unite, in particolare a seguito della Convenzione di Basilea sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi e sul loro smaltimento, firmata dalla Comunità il 22 marzo 1989, il Consiglio adottava una risoluzione il 7 maggio 1990, che invitava a formulare proposte in vista di una modifica della direttiva 84/631 e di un accordo previo da parte del Consiglio sulle proposte di modifica delle direttive 75/442 e 78/319.

7. Il 18 marzo 1991 il Consiglio adottava la direttiva 91/156/CEE [7], che modifica notevolmente la direttiva 75/442. La direttiva, che veniva adottata in base all'art. 130 S, inserito dall'Atto unico europeo, introduce una definizione più dettagliata del concetto di rifiuti e aumenta gli obblighi degli Stati membri quanto alla gestione dei rifiuti stessi. In ossequio a quanto prescritto dall'art. 130 R del Trattato, le modifiche stabilite dalla direttiva «si basano su un livello elevato di protezione dell'ambiente» (primo 'considerando'). La direttiva riconosce la necessità di garantire una «terminologia comune e una definizione dei rifiuti» per rendere più efficace la gestione dei rifiuti (terzo 'considerando') e in essa si osserva che «una disparità fra le legislazioni degli Stati membri in materia di smaltimento e di ricupero dei rifiuti può incidere sulla qualità dell'ambiente e il buon funzionamento del mercato interno» (quinto 'considerando'). Si rileva anche la necessità di integrare i provvedimenti relativi allo smaltimento in modo responsabile e al ricupero dei rifiuti con misure intese a limitare la forma-

3 — Direttiva del Consiglio 20 marzo 1978, relativa ai rifiuti tossici e nocivi (GU L 84, pag. 43).

4 — Direttiva del Consiglio 6 aprile 1976, concernente lo smaltimento dei policlorodifenili e dei policlorotrifenili (GU L 108, pag. 41).

5 — Direttiva del Consiglio 6 dicembre 1984, relativa alla sorveglianza e al controllo all'interno della Comunità delle spedizioni transfrontaliere di rifiuti pericolosi (GU L 326, pag. 31).

6 — Direttiva del Consiglio 12 giugno 1986, che modifica la direttiva 84/631/CEE, relativa alla sorveglianza ed al controllo all'interno della Comunità delle spedizioni transfrontaliere di rifiuti pericolosi (GU L 181, pag. 13).

7 — Direttiva del Consiglio 18 marzo 1991, 91/156/CEE (GU L 78, pag. 32).

zione dei rifiuti (quarto 'considerando') e si sottolinea come sia auspicabile promuovere il «riciclo dei rifiuti e la loro riutilizzazione come materia prima» (sesto 'considerando').

8. L'art. 4 della direttiva modificata (in prosieguo tutti i riferimenti alla «direttiva» riguardano la direttiva 75/442 come modificata, salvo diversa indicazione) impone il seguente obbligo generale agli Stati membri:

«gli Stati membri adottano le misure necessarie per assicurare che i rifiuti siano recuperati o smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente e in particolare:

— senza creare rischi per l'acqua, l'aria, il suolo e per la fauna e la flora;

— senza causare inconvenienti da rumori od odori;

— senza danneggiare il paesaggio e i siti di particolare interesse.

Gli Stati membri adottano inoltre le misure necessarie per vietare l'abbandono, lo scarico e lo smaltimento incontrollato dei rifiuti».

9. Più in particolare, l'art. 8 dispone:

«Gli Stati membri adottano le disposizioni necessarie affinché ogni detentore di rifiuti:

— li consegni ad un raccoglitore privato o pubblico, o ad un'impresa che effettua le operazioni previste nell'allegato II A o II B,

oppure

— provveda egli stesso al ricupero o allo smaltimento, conformandosi alle disposizioni della presente direttiva».

10. Gli artt. 9 e 10 della direttiva modificata dispongono che le competenti autorità

nazionali rilascino autorizzazioni a stabilimenti o imprese che effettuano le operazioni di smaltimento o di recupero dei rifiuti ai sensi dell'allegato II A o dell'allegato II B. L'art. 11, n. 1, fatto salvo il disposto della direttiva 78/319, relativa ai rifiuti tossici e nocivi, dispone che gli Stati membri possono esentare dall'autorizzazione stabilimenti o imprese che provvedono direttamente allo smaltimento dei propri rifiuti nei luoghi di produzione e che recuperano i rifiuti. Tuttavia, tale dispensa si può concedere solo qualora le autorità competenti abbiano adottato per ciascun tipo di attività norme generali, che fissano i tipi e le quantità di rifiuti e le condizioni alle quali l'attività può essere dispensata dall'autorizzazione, e qualora i tipi o le quantità di rifiuti e i metodi di smaltimento e di recupero siano tali da rispettare le condizioni imposte all'art. 4. L'art. 11, n. 2, dispone che le imprese esenti siano soggette a iscrizione presso le competenti autorità, e l'art. 11, n. 3, prescrive che gli Stati membri informino la Commissione delle norme generali adottate in virtù del n. 1.

11. L'art. 12 della direttiva prescrive la registrazione presso le competenti autorità degli stabilimenti o delle imprese che provvedono alla raccolta o al trasporto di rifiuti a titolo professionale, o che provvedono allo smaltimento o al recupero di rifiuti per conto di terzi (commercianti o intermediari), qualora non siano soggetti ad autorizzazione. L'art. 13 dispone controlli periodici degli stabilimenti o delle imprese che effettuano le operazioni previste agli artt. 9-12.

12. Il termine «rifiuto» viene definito dal primo comma dell'art. 1, lett. a), della direttiva modificata come:

«qualsiasi sostanza od oggetto che rientri nelle categorie riportate nell'allegato I e di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi».

13. Il secondo comma dell'art. 1a aggiunge:

«La Commissione (...) preparerà (...) un elenco dei rifiuti che rientrano nelle categorie di cui all'allegato I. Questo elenco sarà oggetto di un riesame periodico e, se necessario, sarà riveduto (...)».

14. L'allegato I, intitolato «Categorie di rifiuti», elenca una serie di vari tipi di rifiuti. Di particolare rilevanza per le cause in esame sono i «residui di produzione o di consumo in appresso non specificati» (Q1), gli «elementi inutilizzabili (ad esempio batterie fuori uso, catalizzatori esauriti, ecc.)» (Q6), e i «residui di processi industriali (ad esempio, scorie, residui di distillazione, ecc.)» (Q8). L'ampia definizione del termine rifiuti viene confermata dalla categoria finale: «qualunque

sostanza, materia o prodotto che non rientri nelle categorie sopra elencate» (Q16).

15. Un dettagliato elenco di rifiuti, noto come il catalogo europeo dei rifiuti, è stato adottato dalla Commissione ai sensi dell'art. 1, lett. a), della direttiva mediante la decisione 94/3/CE [8]. Nella nota introduttiva n. 3 del catalogo si afferma che:

«il catalogo europeo dei rifiuti è un elenco armonizzato, non esaustivo, di rifiuti e sarà pertanto oggetto di periodica revisione e, se necessario, di modifiche, conformemente alla procedura del comitato.

Tuttavia, un materiale figurante nel catalogo non è in tutte le circostanze un rifiuto, ma solo quando esso soddisfa la definizione di rifiuto».

16. Come si è già rilevato, il sistema di autorizzazioni istituito dagli artt. 9 e 10 della direttiva si applica tanto allo smaltimento quanto al recupero dei rifiuti. L'art. 1, lett. e), della direttiva modificata definisce «smaltimento» tutte le operazioni previste nell'allegato II A. Quest'ultimo, intitolato «Operazioni di smaltimento», elenca una serie di operazioni quali il deposito sul o nel suolo (ad esempio, messa in discarica), il trattamento in ambiente terrestre, iniezioni in profondità, messa in discarica specialmente allestita, scarico in acque marine e incenerimento. L'art. 1f definisce il «ricupero» tutte le operazioni previste nell'allegato II B, vale a dire:

«R1 Ricupero o rigenerazione dei solventi,

R2 Riciclo o ricupero delle sostanze organiche non utilizzate come solventi,

R3 Riciclo o ricupero dei metalli o dei composti metallici,

R4 Riciclo o ricupero di altre sostanze inorganiche,

R5 Rigenerazione degli acidi o delle basi,

8 — Decisione della Commissione 20 dicembre 1993, 94/3/CE (GU 1994, L 5, pag. 15).

R6 Ricupero dei prodotti che servono a captare gli inquinanti,

R7 Ricupero dei prodotti provenienti dai catalizzatori,

R8 Rigenerazione o altri reimpieghi degli oli,

R9 Utilizzazione principale come combustibile o altro mezzo per produrre energia,

R10 Spandimento sul suolo a beneficio dell'agricoltura o dell'ecologia, comprese le operazioni di compostaggio e altre trasformazioni biologiche, salvo nel caso di rifiuti esclusi a norma dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera b), punto iii),

R11 Utilizzazione di rifiuti ottenuti da una delle operazioni indicate da R1 a R10,

R12 Scambio di rifiuti per sottoporli ad una qualunque delle operazioni indicate da R1 a R11,

R13 Messa in riserva di materiali per sottoporli a una delle operazioni che figurano nel presente allegato, escluso il deposito temporaneo, prima della raccolta, nei luoghi in cui sono prodotti».

17. Il 12 dicembre 1991 il Consiglio ha adottato inoltre la direttiva 91/689/CEE, relativa ai rifiuti pericolosi [9], che ha sostituito la direttiva 78/319. L'art. 1, n. 3, di detta direttiva dispone che le definizioni di rifiuti e degli altri termini utilizzati nella direttiva sono quelle della direttiva 75/442.

18. Il 1° febbraio 1993 il Consiglio ha sostituito la direttiva 84/631 con il regolamento (CEE) n. 259/93 [10], relativo alla sorveglianza e al controllo delle spedizioni dei rifiuti all'interno della Comunità europea, nonché in entrata e in uscita dal suo territorio. L'art. 2, lett. a), di tale regolamento adotta la definizione dei rifiuti di cui all'art. 1, lett. a), della direttiva 75/442. Tale regolamento stabilisce varie norme e procedimenti per le spedizioni in un altro Stato membro o al di

9 — GU L 377, pag. 20. La direttiva è stata a sua volta modificata con la direttiva del Consiglio 94/31/CE (GU L 168, pag. 28).

10 — GU L 30, pag. 1.

fuori della Comunità di rifiuti destinati allo smaltimento (artt. 3-5 e 14 e 15) e dei rifiuti destinati al recupero (artt. 6-11 e 16 e 17).

La pertinente normativa italiana

19. Le direttive 75/412, 76/403 e 78/319 sono state recepite nel diritto italiano con il decreto presidenziale 10 settembre 1982, n. 915 [11]. Il primo comma dell'art. 2 di detto decreto definisce come rifiuto «qualsiasi sostanza od oggetto derivante da attività umane o da cicli naturali, abbandonato o destinato all'abbandono». Il decreto distingue fra rifiuti urbani, speciali e tossici, che sono soggetti a norme diverse. L'art. 24 e ss. stabiliscono varie sanzioni per le violazioni delle disposizioni del decreto.

20. Il decreto legge 9 settembre 1988, n. 397 [12], convertito in legge 9 novembre 1988, n. 475 [13], stabilisce norme speciali relative ai rifiuti industriali, unitamente a sanzioni per le violazioni (art. 9 octies). Questo decreto legge ha introdotto misure per i residui derivanti da cicli di produzione suscettibili di essere riutilizzati come materie prime secondarie e diverse da quelle applicabili ai rifiuti in generale. Tuttavia, dalle ordinanze di rinvio emerge che la Corte di cassazione italiana ha interpretato detto decreto legge nel senso che esso stabilisce meramente un quadro normativo, cosicché il decreto presidenziale n. 915 continua ad applicarsi fintantoché norme specifiche non siano state adottate; la Corte di cassazione ha anche rilevato che quest'ultimo decreto non considerava come categoria a parte le materie prime secondarie.

21. La situazione nel diritto italiano è stata tuttavia modificata con vari decreti legge adottati a partire dal novembre 1993 (il primo è il decreto legge 9 novembre 1993, n. 443). Il titolo immutato dei decreti legge adottati fra detta data e il luglio 1996 era il seguente: «Disposizioni in materia di riutilizzo dei residui derivanti da cicli di produzione o di consumo in un processo produttivo o in un processo di combustione, nonché in materia di smaltimento dei rifiuti» [14]. Sebbene le disposizioni dei decreti legge siano in una certa misura diverse, sembra che il loro contenuto di base sia stato lo stesso. La ragione della continua reiterazione dei decreti legge può consistere nel fatto che, in base alla Costituzione italiana, un decreto legge, benché immediatamente efficace, perde retroattivamente ogni efficacia se il Parlamento non lo converte in legge entro 60 giorni dalla sua pubblicazione (art. 77, terzo comma, della Costituzione italiana). Il Parlamento italiano non ha convertito in legge nessuna delle misure in esame.

11 — *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* (GURI) 15 dicembre 1982, n. 343, pag. 9071.

12 — GURI 10 settembre 1988, n. 213, pag. 3.

13 — GURI 10 novembre 1988, n. 264, pag. 3.

14 — Il decreto legge finale recante detto titolo, vale a dire il decreto legge 3 maggio 1996, n. 246 (GURI 8 maggio 1996, n. 106), è stato sostituito con il decreto legge 8 luglio 1996, n. 352, relativo alle norme sulle attività di ricupero dei rifiuti (GURI 8 luglio 1996, n. 158).

22. I decreti legge distinguono fra «rifiuti» e «residui» e prevedono procedure agevolate per la raccolta, il trasporto, il trattamento e la riutilizzazione dei residui, come definiti con decreto del ministro dell'Ambiente. Ad esempio, il decreto legge 3 maggio 1996, n. 246, in vigore al momento dell'udienza dinanzi alla Corte di giustizia, si applica, in forza dell'art. 1, alle «attività dirette al riutilizzo dei residui derivanti da cicli di produzione o di consumo». L'art. 2, n. 1, lett. b), del decreto legge definisce come «residuo» la «sostanza o materiale residuale derivante da un processo di produzione o di consumo suscettibile di essere avviato a riutilizzo». L'art. 5 stabilisce un mero obbligo di notifica (piuttosto che di autorizzazione) per il trattamento, l'ammasso e il riutilizzo dei residui elencati negli allegati 2 e 3 del decreto del ministro dell'Ambiente del 5 settembre 1994 [15] e del decreto del ministro dell'Ambiente del 16 gennaio 1995 [16].

23. Oltre a stabilire procedure semplificate per i residui sopra menzionati, il decreto legge di cui trattasi esclude completamente dal suo ambito di applicazione: «le sostanze che posseggano una qualificazione merceologica riconosciuta ufficialmente da borse merci, listini o mercuriali ufficiali delle camere di commercio, dell'industria, dell'artigianato e dell'agricoltura (...) figuranti all'allegato I del decreto ministeriale del ministro dell'Ambiente 5 settembre 1994» (art. 3, n. 3). L'allegato I di quest'ultimo decreto elenca i residui considerati come materie prime secondarie.

24. In forza dell'art. 8 del decreto legge, le operazioni di trattamento, di stoccaggio e di riutilizzo dei residui derivanti da cicli di produzione o di consumo non considerati nell'art. 5 rimangono soggetti al regime di autorizzazione stabilito con il decreto presidenziale 10 settembre 1982, n. 915, e con il decreto presidenziale 24 maggio 1988, n. 203.

25. L'art. 12 del decreto legge sostituisce anche le sanzioni penali imposte con il decreto presidenziale n. 915 con sanzioni adattate alle norme modificate. In particolare, l'art. 12, nn. 4 e 6, dispone:

«4. Non è punibile chiunque, fino al 7 gennaio 1995, ha commesso un fatto previsto come reato dal decreto del Presidente della Repubblica n. 915 (...) nell'esercizio di attività qualificate come operazioni di raccolta e trasporto, stoccaggio, trattamento e pretrattamento, ricupero o riutilizzo di residui nei modi e nei casi previsti ed in conformità alle disposizioni del decreto del Ministro dell'Ambiente in data 26 gennaio 1990, pubbli-

15 — *Supplemento ordinario* n. 126 alla GURI 10 settembre 1994, n. 212.

16 — *Supplemento ordinario* alla GURI 30 gennaio 1995, n. 24.

cato nella Gazzetta ufficiale 6 febbraio 1990, n. 30, ovvero di norme regionali.

(...)

6. Le disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica (...) n. 915 non si applicano nella parte in cui disciplinano, anche agli effetti sanzionatori, le attività che il presente decreto disciplina e qualifica come attinenti al riutilizzo dei residui. Si applicano le sanzioni previste dal decreto del Presidente della Repubblica (...) n. 915, qualora i residui non siano destinati in modo effettivo ed oggettivo al riutilizzo».

I fatti e le questioni dei tribunali nazionali

26. Nella causa C-224/95 Anselmo Savini è imputato di aver trasportato, in violazione dell'art. 25, n. 1, del decreto presidenziale n. 915/82, senza l'autorizzazione della Regione Abruzzo, rifiuti speciali (rottami di vario tipo) prodotti dalla Elios Srl, una società che produce insiemi elettromeccanici e macchine elettriche. Risulta che la Elios Srl ha venduto rifiuti — costituiti da rame privo di rivestimento proveniente dalla produzione di bobine elettriche, di pezzi di cavo, di materiali ferrosi, di rottami ferrosi e di rottami misti — alla SIA, una società autorizzata da un'altra regione, vale a dire la Regione Marche, a raccogliere e a trasportare siffatti materiali. I rottami erano stati trasportati da Anselmo Savini senza l'autorizzazione della Regione Abruzzo, dove era iniziato il trasporto.

27. Nella causa Savini la Pretura circondariale di Pescara ha sottoposto alla Corte le seguenti questioni:

«1) Se la normativa comunitaria preveda l'esclusione dalla definizione di rifiuto e dalla relativa disciplina di tutela della salute e dell'ambiente delle sostanze e degli oggetti suscettibili di riutilizzazione economica.

2) Se il concetto di rifiuto come derivante dalle direttive 91/156/CEE e 91/689/CEE e dal regolamento (CEE) n. 259/93 ricomprenda ogni sostanza di cui il destinatario si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi, indipendentemente dal fatto che la sostanza da riutilizzare possa essere oggetto di un negozio giuridico, ovvero di una quotazione in listini commerciali pubblici o privati».

28. Nella causa C-304/94, Euro Tombesi e Adino Tombesi sono imputati, in violazione, fra l'altro, dell'art. 25, n. 11, del decreto presidenziale n. 915/82, di aver realizzato una

discarica costituita da detriti e ritagli di marmo senza autorizzazione, provenienti da una ditta di cui essi sono i proprietari e i legali rappresentanti. Essi sono imputati anche di non aver tenuto il prescritto registro relativo al carico e allo scarico di rifiuti e di aver emesso false dichiarazioni.

29. Nella causa C-330/94, Roberto Santella è imputato di aver prodotto, in violazione degli artt. 16 e 26 del decreto presidenziale n. 915/82, senza autorizzazione, rifiuti tossici e pericolosi, costituiti da pece proveniente dalle emissioni prodotte dagli elettrofiltri di forni di cottura, destinati ad essere eliminati mediante incenerimento.

30. Infine, nella causa C-342/94, Giovanni e Paolo Astori Muzi sono imputati, fra l'altro, di una violazione del combinato disposto dell'art. 25, n. 1, e dell'art. 6 del decreto presidenziale n. 915/82, concernente rifiuti speciali denominati «sansa» (residui di olio d'oliva).

31. Nelle cause C-304/94, C-330/94 e C-342/94, la Pretura circondariale di Terni ha chiesto alla Corte di pronunciarsi sulle seguenti questioni:

«Il Pretore di Terni richiede alla Corte europea di giustizia sentenza interpretativa affinché stabilisca se il concetto di "rifiuti" e di "rifiuti destinati al ricupero" impostato con le direttive 91/156/CEE e 91/689/CEE e con il regolamento (CEE) n. 259/93 debba continuare ad essere inteso ed interpretato a tutt'oggi alla luce delle pregresse sentenze in materia della Corte stessa e se nel contempo in questi due concetti possano essere considerati ricompresi in ogni caso tutti i materiali comunque residuali derivanti da cicli di produzione o di consumo in un processo produttivo o in un processo di combustione e dunque, in caso positivo, se anche detti ultimi materiali debbano essere considerati a livello di disciplina CEE soggetti alla disciplina delle direttive citate.

Sottopone inoltre la questione alla Corte europea di giustizia affinché stabilisca in via interpretativa nel contesto della citata normativa CEE in particolare:

— se un processo di inertizzazione finalizzato alla semplice innocuizzazione del rifiuto possa essere compreso fra le attività destinate a rendere riutilizzabile un residuo e quindi come tali ad essere sottratte al regime previsto dalla normativa CEE sui rifiuti;

— se l'attività di discarica di rifiuti in depressione o in rilevato possano essere considerate attività di recupero di rifiuti tali da farli classificare residui non assoggettandoli alla normativa CEE in materia di rifiuti;

— se le attività di incenerimento di rifiuti possano essere comprese tra quelle di recupero di materiale semplicemente perché da queste si determinano dei residui commerciabili e quindi possano essere sottratte al regime previsto dalla normativa CEE sui rifiuti ed in particolare alle regole sull'incenerimento;

— se è possibile che un rifiuto sia classificabile come residuo riutilizzabile senza che per esso siano precisati le caratteristiche ed il destino e venga così sottratto al regime previsto dalla normativa CEE sui rifiuti;

— se è possibile che un rifiuto, senza che subisca alcuna modifica delle sue caratteristiche, solo perché sottoposto a triturazione divenga di fatto un residuo non soggetto alla normativa CEE sui rifiuti senza che di tale residuo triturato venga stabilito il futuro riutilizzo».

Ricevibilità

32. La Commissione contesta la ricevibilità delle ultime cinque questioni sollevate dalla Pretura circondariale di Terni nelle cause C-304/94, C-330/94 e C-342/94, per il motivo che le ordinanze di rinvio non spiegano il loro collegamento con i fatti di dette cause.

33. Mi sembra che le questioni relative all'attività di discarica e di incenerimento riguardino i procedimenti penali promossi rispettivamente nelle cause Tombesi e Santella. La penultima questione, avente una portata più ampia, sembra che sia dovuta al timore del tribunale nazionale che i decreti legge mirino a escludere dalle norme sui rifiuti i residui riutilizzabili senza che ne sia fornita alcuna garanzia di riutilizzazione.

34. Ammetto che non è chiara la precisa relazione con i fatti delle cause in esame della seconda questione, relativa ad un procedimento di inertizzazione finalizzato all'innocuizzazione dei rifiuti, e dell'ultima questione, relativa alla triturazione dei rifiuti (sebbene la seconda questione sembri essere nettamente collegata ai fatti di una questione pregiudiziale più recente, vale a dire la questione presentata dalla Pretura di Terni nella causa C-26/95, Ivana Rosi, formulata in termini identici, in cui l'imputato è accusato di aver esercito senza autorizzazione una fabbrica diretta a rendere innocui e ad eliminare

rifiuti speciali come la plastica). Tuttavia, non penso che si possa concludere che le questioni siano prive di relazione con il procedimento principale; inoltre, il contesto generale nel quale esse sono poste è chiaro e, come spiegherò qui di seguito, è possibile fornire alla pretura una risposta che l'aiuterà a risolvere le questioni sollevate nel procedimento principale. Ritengo pertanto che la Corte debba risolvere tutte le questioni deferitele.

35. Vi sono tuttavia altri due punti che possono essere opportunamente esaminati ora. In primo luogo, è evidente che, in almeno tre delle cause considerate, i fatti si sono svolti prima dell'adozione del primo dei summenzionati decreti legge, vale a dire il decreto del novembre 1993, n. 443, e prima del termine ultimo per il recepimento della direttiva 91/156, vale a dire il 1° aprile 1993. Ci si può pertanto chiedere perché i giudici nazionali hanno posto questioni dirette a valutare la compatibilità delle norme di decreti legge non ancora adottati con quelle di una direttiva che non era ancora entrata in vigore. La spiegazione sembra che risieda nell'art. 2, terzo comma, del codice penale italiano, che stabilisce il principio — noto a vari sistemi giuridici — secondo cui, se la legge del tempo in cui fu commesso il reato e quelle posteriori sono diverse, si applica quella le cui disposizioni sono più favorevoli al reo. In forza dell'art. 2, quinto comma, del codice penale, il principio della disposizione più favorevole si applica anche qualora un decreto legge non sia approvato o sia convertito in legge con emendamenti. È tuttavia dubbio se il richiamo ai decreti legge non convertiti in questione possa essere ora precluso per effetto della sentenza della Corte costituzionale italiana 22 febbraio 1995, secondo cui il quinto comma dell'art. 2 è stato dichiarato incostituzionale, eccetto per quanto riguarda i fatti avvenuti durante il periodo di provvisoria validità di un decreto legge non convertito. Questa però è evidentemente una questione di diritto italiano che deve essere definita unicamente dai tribunali nazionali. Vorrei soltanto segnalare che, qualora solo il decreto presidenziale n. 915/82 sia applicabile al procedimento principale, non vedo alcuna differenza sostanziale, quanto alla portata della nozione di rifiuti rispetto ai residui, fra la forma originaria della direttiva (applicabile all'epoca dei fatti) e la sua forma modificata.

36. Vi è tuttavia, in secondo luogo, un punto di diritto comunitario sul quale deve essere richiamata l'attenzione dei giudici nazionali. Come ho già osservato, sembra che le questioni dei giudici nazionali mirino a verificare la compatibilità con il diritto comunitario dei decreti legge adottati in deroga alle norme generali in materia di rifiuti dettate dal decreto presidenziale n. 915. Sembra pertanto che i giudici nazionali presumano che i decreti legge, qualora siano incompatibili con il diritto comunitario, dovrebbero essere disapplicati, il che consentirebbe di continuare i procedimenti penali in base al decreto presidenziale n. 915.

37. La Corte ha affermato che, in mancanza di un adeguato recepimento nel diritto nazionale, una direttiva non può, di per sé, imporre obblighi a carico di un singolo e non

può in particolare «aver l'effetto (...) di determinare o di aggravare la responsabilità penale di coloro che agiscono in violazione delle sue disposizioni» [17]. Questa norma, che è basata sul principio secondo il quale uno Stato membro non può trarre vantaggio dal fatto che esso non ha rispettato il diritto comunitario e, in materia penale, sul principio di legalità (*nullum crimen, nulla poena sine lege*), [18] sembra che si applichi nelle cause in esame, poiché le autorità inquirenti italiane cercano, a quanto sembra, di basarsi sulla legislazione comunitaria per impedire agli imputati di far riferimento ai decreti legge che derogano al decreto presidenziale n. 915. Ciò vale nonostante il fatto che il principio di legalità possa rivestire minore importanza nelle cause di cui trattasi se, come sembra che si sia verificato, la direttiva è stata recepita nel diritto italiano, ma il recepimento era venuto meno, dopo che l'asserita violazione si era verificata, a seguito della mancata conversione dei decreti legge.

Nel merito

38. Il primo problema sollevato dalle questioni poste dai due giudici nazionali riguarda il punto se la giurisprudenza della Corte relativa alla definizione di rifiuti figurante nella versione originale della direttiva 75/442 sia ancora valida in seguito alla modifica di detta direttiva con la direttiva 91/156.

39. Nella sentenza Vessoso e Zanetti [19] la Corte ha considerato che:

«Emerge da queste varie disposizioni che una sostanza di cui il detentore si disfi può costituire un rifiuto, ai sensi delle direttive 75/442 e 78/319, anche quando sia suscettibile di riutilizzazione economica».

40. La Corte ha basato tale considerazione sul fatto che le due direttive segnalavano l'importanza di favorire il recupero dei rifiuti e sul fatto che lo smaltimento dei rifiuti ai sensi delle direttive includeva le operazioni di trasformazione necessarie al riutilizzo, al recupero o al riciclo degli stessi [20]. Come ho osservato nelle mie conclusioni nella causa Commissione/Germania [21], tale ragionamento si applica a maggior ragione alla direttiva modificata, che elenca in modo più dettagliato le operazioni che possono portare al recupero dei rifiuti (allegato II B) ed esige un'autorizzazione specifica per le imprese o

17 — V. la recente sentenza 26 settembre 1996, causa C-168/95, Luciano Arcaro (Racc. pag. I-4705), in cui la Corte ha confermato quanto da essa pronunciato nella causa 152/84, Mashall (Racc. 1986, pag. 723), nella causa 14/86, Pretura di Salò (Racc. 1987, pag. 2545), e nella causa 80/86, Kolpinghuis Nijmegen (Racc. 1987, pag. 3969).

18 — V. le conclusioni dell'avvocato generale Ruiz-Jarabo Colomer pronunciate il 18 giugno 1996 nelle cause riunite C-74/95 e C-129/95, procedimento penale contro X, paragrafo 43 e ss.

19 — Sentenza 28 marzo 1990, cause riunite C-206/88 e C-207/88 (Racc. pag. I-1461, punto 8). V. anche causa Zanetti e a., causa C-359/88 (Racc. pag. I-1509, punti 12 e 13).

20 — V. punto 8 della sentenza Vessoso e Zanetti.

21 — Sentenza 10 maggio 1995, causa C-422/92 (Racc. pag. I-1097).

gli stabilimenti che effettuano tali operazioni (art. 10).

41. Le seguenti questioni dei giudici nazionali possono essere agevolmente esaminate insieme. La Pretura di Pescara intende essenzialmente stabilire quale importanza occorra attribuire al fatto che una sostanza possa costituire oggetto di un negozio giuridico ovvero di una quotazione in listini commerciali pubblici o privati; come ho già osservato, i decreti legge di cui trattasi nel procedimento principale escludono dall'ambito di applicazione delle norme sui rifiuti i residui che sono quotati nelle borse merci o nei mercuriali ufficiali istituiti presso le Camere di Commercio e dell'Industria. La questione seguente della Pretura di Terni riguarda la misura in cui il termine «rifiuti» si estende ai residui derivanti da cicli di produzione o di consumo.

42. Prima di trattare tali questioni, è necessario esaminare, in modo un po' più preciso rispetto alle cause precedenti, la portata della nozione di rifiuti nella normativa comunitaria. A questo proposito, può essere utile anzitutto riesaminare le osservazioni presentate alla Corte. Il signor Savini e i governi danese, francese, italiano, olandese e britannico nonché la Commissione hanno presentato osservazioni scritte. Ad eccezione del governo francese, tutti hanno presentato del pari osservazioni orali all'udienza.

43. Il signor Savini osserva che il produttore o il detentore di una sostanza non se ne disfa o non ha l'intenzione di disfarsene se la tratta come se facesse parte del normale circuito commerciale. Allorché — come si afferma che si verifica nel caso di specie — rottami di metallo costituiscono un perfetto sostituto di una materia prima quale il rame grezzo o il ferro grezzo, gli stessi non costituiscono rifiuti ed è indifferente che essi giungano al fonditore direttamente oppure per il tramite di uno o più operatori specializzati, i quali non modificano la loro composizione. Pur ammettendo che qualsiasi sostanza può essere classificata come rifiuto, se qualcuno se ne disfa, indipendentemente dal fatto che essa figuri o meno su un listino commerciale, il signor Savini ritiene che sostanze che appiano su listini commerciali saranno quasi invariabilmente sostanze suscettibili di essere immediatamente usate come materie prime, oppure come prodotti finiti.

44. Il governo danese, d'altro canto, afferma che la nozione di rifiuti riguarda tutti i prodotti residui. Questi ultimi non costituiscono per definizione l'obiettivo perseguito con il processo di produzione. Essi non hanno valore economico costante. Il loro uso dipende dai mercati che siano loro accessibili. Il governo danese aggiunge che una sostanza apparentemente innocua può risultare pericolosa per l'ambiente.

45. Benché in modo meno esplicito, sembra che anche il governo francese accolga una concezione estensiva della nozione di rifiuti;

esso osserva che i rifiuti, compresi i residui, rimangono rifiuti finché non siano stati recuperati.

46. Il governo italiano afferma che la nuova definizione comunitaria dei rifiuti attribuisce importanza ad un elemento soggettivo, vale a dire la decisione del detentore di disfarsi della sostanza o dell'oggetto in questione. Aggiunge che la portata di tale elemento non è chiara e che il comitato istituito ai sensi dell'art. 18 della direttiva modificata è attualmente occupato ad esaminare i criteri che possono essere usati per distinguere i rifiuti dalle materie prime secondarie. Ciò premesso, il governo italiano considera lecito far riferimento alla possibilità di uso come criterio base ed escludere dalla nozione di rifiuti, quanto meno in via presuntiva, sostanze cui sono state riconosciute qualità e che sono normalmente trattate sui mercati.

47. I governi olandese e britannico adottano una posizione intermedia. Il governo olandese osserva che il termine «disfarsi» è usato con due significati diversi, poiché la direttiva riguarda tanto l'eliminazione quanto il recupero dei rifiuti. La direttiva non spiega in modo dettagliato quando una sostanza deve essere considerata materia prima secondaria e quando essa deve essere definita rifiuto. Gli obiettivi perseguiti in materia ambientale dalla direttiva sui rifiuti mostrano che devono essere soddisfatte condizioni molto rigorose prima che una sostanza possa essere classificata materia prima secondaria e che ciò è possibile solo in casi eccezionali. Nei Paesi Bassi sono stati stabiliti a tale scopo i seguenti criteri: la sostanza deve essere trasportata direttamente dal produttore alla persona che la riutilizzerà; essa deve essere usata al 100% in un processo di produzione; la stessa non deve essere soggetta ad alcun trattamento paragonabile ad uno dei procedimenti attuali di eliminazione o di recupero dei rifiuti. Al verificarsi di tali presupposti, una sostanza non sarà necessariamente classificata come rifiuto. Il governo olandese sottolinea, tuttavia, che una sostanza sarà classificata come rifiuto se essa richiede una qualsiasi forma di pretrattamento prima di essere utilizzata in un processo di produzione. Come esempi di materie prime secondarie il governo olandese cita il gesso proveniente da una centrale elettrica usato in sostituzione del gesso nuovo per scopi di desolforazione e i gusci d'uova accuratamente triturati che possono essere utilizzati come concime senza ulteriore trattamento o trasformazione.

48. Il governo britannico osserva che una sostanza deve essere considerata rifiuto se esce dal circuito commerciale normale o dalla normale catena di utilizzazione ed è soggetta ad un'operazione speciale di recupero come quelle elencate nell'allegato II B; questione che deve essere risolta caso per caso. Il Regno Unito illustra la propria concezione facendo riferimento ai fatti dei procedimenti principali. Per quanto riguarda i rottami metallici, ad esempio, il Regno Unito osserva che non costituiscono rifiuti i residui metallici che possono essere utilizzati come materia prima senza ulteriore trattamento, l'acciaio di qualità superiore e i rottami non ferrosi che rispondano a caratteristiche tecniche richieste per la fusione in un altoforno. Tuttavia, esso osserva che, nella pratica, nella

maggior parte dei casi sarà necessario un trattamento supplementare prima che la fusione sia possibile.

49. La Commissione respinge l'uso di concetti come quelli di continuità del ciclo economico o del ciclo di utilizzazione a favore di una soluzione caso per caso, basata su un'interpretazione ampia della normativa in questione.

50. Il necessario punto di partenza per valutare tali argomenti è costituito dalla definizione data al termine «rifiuto» dall'art. 1, lett. a). Tale disposizione definisce rifiuto qualsiasi sostanza od oggetto che rientri nelle categorie elencate nell'allegato I e di cui il detentore «si disfi o abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsi». Ritengo che si possa trarre poco profitto dall'esame del significato normale del termine «disfarsi». Risulta chiaramente dalle disposizioni della direttiva, in particolare dagli artt. 4 e da 8 a 12 nonché dagli allegati II A e II B, che il termine «rifiuto» e il regime della direttiva comprendono tanto le sostanze o gli oggetti che sono eliminati quanto quelli che sono recuperati. Pertanto, il termine «disfarsi» impiegato nella definizione del rifiuto di cui all'art. 1, lett. a), presenta un significato speciale, che comprende tanto lo smaltimento dei rifiuti quanto il loro recupero. La portata del termine «rifiuto» dipende quindi da ciò che si intende per «operazione di smaltimento» e per «operazione di ricupero».

51. Sfortunatamente, tuttavia — ma ciò è forse inevitabile —, tali termini non sono stati definiti esaurientemente. L'allegato II A elenca le operazioni di smaltimento «così come esse sono effettuate in pratica»; del pari, l'allegato II B mira meramente a vedere «ricapitolate le operazioni di recupero così come esse sono effettuate in pratica». Tale espressione fa pensare che gli elenchi siano redatti in via meramente esemplificativa e si basino sull'esperienza acquisita.

52. Si può tuttavia dedurre dalla stessa espressione «operazione di ricupero» e dall'elenco dell'allegato II B, sopra riprodotto, che il «ricupero» implica un procedimento con il quale i beni sono riportati al loro stato precedente, o trasformati in un stato che li rende utilizzabili, o con il quale taluni componenti utilizzabili sono estratti o prodotti. Ne consegue che, come rilevano i governi italiano, olandese e britannico, sostanze o oggetti che sono trasferiti a un'altra persona e continuano ad essere usati nella loro forma esistente non sono «recuperati» nel senso che ho dato sopra a tale termine [22]. Così, un autoveicolo usato venduto a un terzo che continuerà ad usarlo come tale non costituisce un rifiuto.

22 — V. anche J. Fluck, *The term "waste" in EU law, European Environmental Law Review*, 1994, pag. 79. Per un'analisi delle concezioni sostenute da Fluck e dal Regno Unito, v. I. Cheyne e M. Purdue, *Fitting definition to purpose: the search for a satisfactory definition of waste, Journal of Environmental Law*, 1995, pag. 149.

53. Tuttavia, appare un po' artificiale la distinzione implicita della direttiva fra beni che si possono continuare ad usare nella loro forma esistente e quelli soggetti ad un'operazione di recupero. È certo facile capire che il recupero comprende, ad esempio, il riciclo del vetro proveniente da bottiglie rotte mediante un nuovo passaggio nel forno. Siffatta operazione è facilmente individuabile come operazione di recupero poiché essa implica il riciclo dei componenti di un prodotto finale esistente destinato a produrre un nuovo prodotto finito. In altri casi, tuttavia, può essere difficile distinguere fra recupero e trattamento continuo di materie prime o di prodotti intermedi. Ciò avviene, in particolare, per i residui o per i sottoprodotti provenienti dal procedimento produttivo. I residui, benché non siano espressamente menzionati dall'allegato II B, sono menzionati dall'allegato I come categorie specifiche di rifiuti. È evidente che se il detentore si disfa dei residui, gli stessi costituiscono rifiuti. Tuttavia, per analogia con le operazioni elencate nell'allegato II B, sembra anche che il trattamento di un residuo secondo un procedimento destinato a trasformarlo o a trasformare alcuni dei suoi componenti in materia prima utilizzabile costituisca un procedimento di recupero ai sensi dell'allegato. Infatti, l'art. 3, n. 1, lett. b), primo trattino, della direttiva prescrive che gli Stati membri adottino misure adeguate per promuovere «il ricupero dei rifiuti mediante riciclo, reimpiego, riutilizzo o *ogni altra azione intesa ad ottenere materie prime secondarie*» (il corsivo è mio). Inoltre, molte operazioni elencate nell'allegato II B — ad esempio R1 («Ricupero o rigenerazione dei solventi»), R2 («Riciclo o ricupero delle sostanze organiche non utilizzate come solventi»), R3 («Riciclo o ricupero dei metalli o dei composti metallici») — possono comprendere il recupero di residui provenienti da procedimenti industriali. Condivido pertanto il punto di vista del governo francese secondo cui un residuo, qualora non possa essere utilizzato in un procedimento industriale normale senza essere soggetto ad un'operazione di recupero come quelle elencate nell'allegato II B, deve essere considerato un rifiuto finché non sia stato recuperato.

54. Tuttavia, il problema è dovuto al fatto che la distinzione fra il recupero dei rifiuti e il trattamento normale delle materie prime è abbastanza sottile. In termini economici, i rifiuti che sono destinati ad essere recuperati e usati come materie prime in via sostitutiva in un procedimento industriale sono materie prime anche prima del loro recupero. È, ad esempio, concepibile che, a seconda delle condizioni commerciali, un produttore passi ad usare una materia prima in via sostitutiva o adatti persino il procedimento utilizzato per trattare direttamente un residuo o un sottoprodotto, inserendo l'operazione di «recupero» nel procedimento normale. Del pari, è possibile che un produttore debba trattare o affinare una materia prima esistente allo stato naturale prima di usarla in un procedimento di produzione; tuttavia, tale operazione non sarebbe presumibilmente considerata un processo di recupero.

55. La difficoltà dell'interpretazione e dell'applicazione della direttiva consiste pertanto nel fatto che la nozione di «operazione di ricupero», sulla quale in parte si basa la definizione dei rifiuti, non è definita in modo completo nella direttiva e può essere intrinsecamente difficile da utilizzare in alcuni casi. Inoltre, si viene ad instaurare una specie di

circolo vizioso: la questione se vi sia «ricupero» dipende dalla questione se vi siano «rifiuti», questione che, a sua volta, dipende dalla questione se vi sia «ricupero». Credo che, per superare tale difficoltà, non si debba tentare di formulare una definizione completa, ma che occorra procedere caso per caso, in altri termini stabilire se il detentore di un oggetto o di una sostanza sottoponga o abbia l'intenzione di sottoporli a una delle operazioni elencate nell'allegato II B o a un'operazione analoga.

56. Contrariamente al punto di vista della Commissione, ritengo pertanto che è del tutto conforme alla direttiva il principio sostenuto dai governi olandese e britannico di distinguere fra i beni che rientrano nel circuito commerciale normale e i rifiuti, esaminando se un oggetto o una sostanza siano soggetti a un'operazione di recupero. Aderisco all'argomento della Commissione secondo il quale in una certa misura è necessario esaminare il problema caso per caso. Tuttavia, credo che la Commissione forse trascuri la necessità per gli Stati membri di enunciare, ai fini dell'applicazione quotidiana della direttiva, regole e criteri pratici che forniscano ai singoli il necessario grado di certezza del diritto; ciò vale in particolare nella specie, poiché l'inosservanza delle disposizioni nazionali di attuazione può dar luogo a sanzioni penali. La definizione di «rifiuto» figurante nella direttiva è imprecisa e soggetta a interpretazioni divergenti; è evidente che gli Stati membri hanno avuto difficoltà ad applicarla alle varie situazioni che possono verificarsi nella pratica. Il governo italiano ha osservato che il problema posto dalla distinzione fra materie prime secondarie e residui aveva costituito oggetto di discussione in seno al comitato istituito dall'art. 18 della direttiva. Allo stato attuale della direttiva, ritengo che occorra, in una certa misura, lasciare agli Stati membri il compito di stabilire criteri più dettagliati che consentano di applicare l'espressione «operazione di ricupero» alle varie situazioni che possono verificarsi nella pratica. Una siffatta concezione è compatibile con il modo con il quale il Trattato ripartisce le competenze fra la Corte e gli organi giurisdizionali nazionali. È compito degli organi giudiziari nazionali applicare la direttiva ai fatti dei casi limite — il cui numero è potenzialmente elevato — che possono verificarsi nella pratica. Il ruolo della Corte deve limitarsi a fornire agli organi giurisdizionali nazionali i chiarimenti che essi chiedono per l'interpretazione. A questo proposito, è evidente che il termine «rifiuto» deve essere interpretato estensivamente, alla luce dell'obiettivo perseguito, che è quello di garantire un elevato livello di tutela dell'ambiente, e che esso riguarda, in particolare, anche gli oggetti o le sostanze che hanno un valore commerciale e sono destinati ad essere riutilizzati, se questi devono essere prima soggetti a un'operazione di recupero elencata nell'allegato II B o a un'operazione analoga.

57. È infatti probabilmente superfluo nelle cause in esame determinare la portata del potere discrezionale conferito agli Stati membri, poiché è evidente che i decreti legge italiani che hanno fatto sorgere le questioni dei giudici nazionali sono incompatibili con la direttiva. Un residuo non può essere sottratto alla sfera di applicazione della direttiva solo perché è quotato alla borsa merci o nei mercuriali ufficiali istituiti presso le Camere di Commercio e dell'Industria. Il fatto che vi sia un mercato riconosciuto per una sostanza non è sufficiente neanche a far presumere che

essa non costituisca un rifiuto. In base alla direttiva l'unica questione che si pone è quella di stabilire se la sostanza considerata sia soggetta ad un'operazione di smaltimento o di recupero ai sensi degli allegati II A o II B.

58. Non sono d'accordo neanche con la tesi del signor Savini secondo cui la classificazione di un oggetto o di una sostanza dipende dal modo con cui il detentore li tratta. È indifferente che un venditore di rottami metallici tratti tali rottami come merci vendute nell'ambito normale del suo commercio e applichi loro l'abituale prassi in materia di fatturazione e di contabilità. Ad esempio, la cifra di affari di un'autofficina che installa batterie nuove in automobili può risultare in parte dalla vendita di batterie usate prelevate da veicoli dei suoi clienti a una società che estrae e rigenera gli acidi in esse contenuti; il profitto ricavato dalla vendita di batterie usate può persino incidere sul prezzo delle batterie nuove. Non vi possono tuttavia essere dubbi che la rigenerazione degli acidi contenuti nelle batterie costituisce un'operazione di recupero ai sensi del punto R5 dell'allegato II B e che le batterie usate utilizzate a tale scopo costituiscono rifiuti ai sensi della direttiva; ciò vale indipendentemente dal modo con cui l'autofficina tratta tali vendite ai fini contabili e di bilancio.

59. D'altro canto, non condivido il punto di vista del governo danese secondo cui costituiscono rifiuti tutti i prodotti residui che non corrispondono allo scopo primario di un procedimento produttivo. Condivido il suo rilievo secondo cui prodotti residui apparentemente innocui possono risultare pericolosi per l'ambiente e tali prodotti non hanno un valore economico costante. Tuttavia, lo stesso può valere per sostanze che corrispondono allo scopo primario di un processo produttivo. La direttiva non mira a disciplinare il trattamento, il trasporto e l'ammasso di tutti i prodotti che possono essere pericolosi per l'ambiente. Essa regolamenta unicamente i rifiuti, vale a dire le sostanze e gli oggetti che sono eliminati o sono soggetti a un procedimento di recupero. Credo inoltre che non si possa utilizzare la nozione di prodotto corrispondente allo scopo primario di un procedimento produttivo. Un processo produttivo può dar luogo a vari prodotti con propri mercati e valori commerciali fluttuanti.

60. Esaminiamo ora le questioni più specifiche sollevate dalla Pretura di Terni al secondo paragrafo delle sue questioni. A mio avviso, il punto fondamentale di cui si deve tener conto per risolvere tali questioni è che gli imputati nel procedimento principale mirano a che le sostanze in questione siano classificate come residui riutilizzabili invece che come rifiuti destinati ad essere eliminati, al fine di poter eludere l'applicazione delle norme enunciate dal decreto presidenziale n. 915. La principale indicazione che deve essere fornita a detta pretura è pertanto che la normativa comunitaria non contempla una categoria a parte di residui riutilizzabili e che una sostanza destinata ad essere eliminata o recuperata è soggetta alle norme sui rifiuti. Anche se aderisco ampiamente ai punti di vista espressi dalla Commissione nelle sue osservazioni scritte sulle questioni in esame (con qualche riserva, data la mancanza di

dettagli più precisi sulle operazioni considerate), penso che nelle cause di cui ci occupiamo la Corte debba evitare di dover effettuare una precisa distinzione fra le operazioni di smaltimento e le operazioni di recupero (distinzione che può avere conseguenze per l'applicazione del regolamento n. 259/93, il quale, come ho già rilevato, detta norme diverse per le due categorie di operazioni).

61. Alla luce di quanto sopra, suggerirei che, alle prime tre questioni sollevate dalla pretura al secondo paragrafo delle sue questioni, la Corte meramente risponda che un processo di inertizzazione finalizzato alla semplice innocuizzazione dei rifiuti, l'attività di discarica dei rifiuti in depressione o in rilevato e l'incenerimento dei rifiuti costituiscono operazioni di smaltimento o di recupero che rientrano nella sfera di applicazione della normativa comunitaria in materia di rifiuti. Del pari, suggerirei che la Corte risolva l'ultima questione nel senso che il semplice fatto che i rifiuti siano triturati senza che le loro caratteristiche subiscano una modifica non li rende estranei alla sfera di applicazione della normativa comunitaria. A prima vista, la penultima questione, in cui si chiede se un rifiuto sia classificabile come residuo riutilizzabile «senza che per esso siano precisati le caratteristiche e il destino», è un po' oscura. Risulta tuttavia dall'ordinanza di rinvio che la pretura si preoccupa del fatto che i decreti legge sottraggano all'applicazione delle norme sui rifiuti residui riutilizzabili per i quali non viene fornita alcuna garanzia di riutilizzazione. Ritengo pertanto che sia sufficiente rispondere che il fatto che una sostanza sia classificata come residuo riutilizzabile senza che per essa siano precisati le caratteristiche e il destino non la sottrae alla sfera di applicazione delle norme comunitarie sui rifiuti.

Conclusione

62. Ritengo pertanto che la Corte debba rispondere come segue alle questioni sollevate dalla Pretura di Pescara (causa C-224/95) e dalla Pretura di Terni (cause C-304/94, C-330/94 e C-342/94):

«Nella causa C-224/95

Le norme comunitarie in materia di rifiuti, in particolare quelle contenute nella direttiva del Consiglio 75/442/CEE (come modificata con la direttiva del Consiglio 91/156/CEE), nella direttiva del Consiglio 91/689/CEE e nel regolamento (CEE) n. 259/93, si applicano a tutte le sostanze o a tutti gli oggetti di cui il detentore si disfa o ha l'intenzione o l'obbligo di disfarsi, anche se essi sono suscettibili di

riutilizzazione e possono essere oggetto di un negozio giuridico, ovvero di una quotazione in listini commerciali pubblici o privati.

Nelle cause C-304/94, C-330/94 e C-342/94

1) Il termine "rifiuti" figurante nella direttiva del Consiglio 75/442/CEE (come modificata con la direttiva del Consiglio 91/156/CEE), nella direttiva del Consiglio 91/689/CEE e nel regolamento (CEE) n. 259/93 non deve essere inteso nel senso che esso esclude sostanze o oggetti suscettibili di riutilizzazione economica. Una sostanza residua derivante da un ciclo di produzione o di consumo in un processo di produzione o di combustione costituisce un "rifiuto" ed è soggetta al regime stabilito dalle norme comunitarie se il suo detentore se ne disfa o ha l'intenzione o l'obbligo di disfarsene. Il detentore si disfa di una sostanza se l'elimina o la sottomette ad una delle operazioni di recupero elencate dall'allegato II B della direttiva 75/442, come modificata, o a un'operazione analoga.

2) Un processo di inertizzazione dei rifiuti finalizzato alla semplice innocuizzazione, l'attività di discarica dei rifiuti in depressione o in rilevato e l'incenerimento dei rifiuti costituiscono operazioni di smaltimento o di recupero che rientrano nella sfera di applicazione delle norme comunitarie. Il fatto che una sostanza sia classificata nella categoria dei residui riutilizzabili senza che per essa siano precisate le caratteristiche e il destino non è sufficiente a sottrarla alla sfera di applicazione delle norme comunitarie. Lo stesso vale per la triturazione di un rifiuto».