CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE SIEGBERT ALBER

presentate il 4 luglio 2002 [1]

Indice

I — Introduzione I-6167

II — Contesto normativo I-6168

A — Normativa comunitaria I-6168

1) Direttiva sui rifiuti I-6168

2) Direttiva sugli imballaggi I-6169

3) Divergenze nelle diverse versioni linguistiche I-6170

B — Normativa nazionale I-6171

III — Fatti del giudizio a quo I-6172

IV — Domanda di pronuncia pregiudiziale I-6173

V — Argomenti dei soggetti che hanno presentato osservazioni alla Corte I-6174

A — La Mayer Parry Recycling Limited I-6174

B — L'Agenzia per l'ambiente I-6176

C — La Corus UK Limited I-6178

D — Il governo danese I-6178

E — Il governo olandese I-6179

F — Il governo austriaco I-6180

G — Il governo britannico I-6181

H — La Commissione I-6184

VI — Valutazione giuridica I-6184

A — La relazione tra la direttiva sui rifiuti e la direttiva sugli imballaggi I-6184

1 — Lingua originale: il tedesco.

B — Relazione tra nozione di rifiuto e riciclaggio I-6187
C — Ordine di trattazione delle due questioni preliminari I-6190
D — Seconda questione pregiudiziale I-6190
1) Osservazioni preliminari I-6190
a) Il riciclaggio nel diritto comunitario I-6190
b) Il riciclaggio nel contesto normativo della direttiva sugli imballaggi .. I-6191
i) Elevato livello di tutela dell'ambiente I-6192
ii) Evitare distorsioni alla concorrenza nel mercato interno I-6192
c) Sviluppi della nozione di riciclaggio nell'iter normativo I-6193
d) Successivi sviluppi I-6194
2) Interpretazione dell'art. 3, punto 7, della direttiva sugli imballaggi I-6195
a) Materiali di rifiuti I-6195
b) Ritrattamento per la funzione originaria o per un altro fine I-6197
c) Processo di produzione I-6197
3) Qualificazione dell'operazione effettuata dalla MPR I-6197
4) Qualificazione dell'operazione effettuata dai produttori di acciaio I-6200
E — Prima questione I-6201
VII — Conclusione I-6203

I — Introduzione

1. Con il presente procedimento pregiudiziale la High Court of Justice di Londra chiede alla Corte di interpretare la direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, 75/442/CEE, relativa ai rifiuti [2] (in prosieguo: la «direttiva sui rifiuti») e la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 20 dicembre 1994, 94/62/CE, sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio [3] (in prosieguo: la «direttiva sugli imballaggi»). Si tratta essenzialmente di verificare se il trattamento (smistamento, pulizia, taglio, frantumazione, separazione e/o imballatura) di rifiuti di imballaggio di metallo da parte dell'attrice nel giudizio a quo, la Mayer Parry Recycling Ltd. (in prosieguo: la «MPR»), costituisca un completo riciclaggio (recycling), tale per cui i rottami metallici dopo tale trattamento non possano più essere qualificati come rifiuti.

2 — Direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, 75/442/CEE, relativa ai rifiuti (GU L 194, pag. 39, nella versione modificata dalla direttiva del Consiglio 18 marzo 1991, 91/156/CEE, che modifica la direttiva 75/442/CEE, relativa ai rifiuti (GU L 78, pag. 32) e dalla decisione della Commissione 24 maggio 1996, 96/350/CE, che adatta gli allegati II A e II B della direttiva 75/442/CEE del Consiglio, relativa ai rifiuti (GU L 135, pag. 32).

3 — GU L 365, pag. 10.

2. La MPR desidera essere accreditata come azienda di trasformazione autorizzata a rilasciare attestazioni sul recupero dei rifiuti di imballaggio (Packaging Waste Recovery Notes — in prosieguo: le «PRN»; sulla nozione di PRN v. infra, paragrafo 19). Tale autorizzazione è stata concessa dalla convenuta nel giudizio a quo, la Environment Agency competente per l'Inghilterra ed il Galles (in prosieguo: l' «Agenzia per l'ambiente») ai produttori di acciaio che fondono il materiale trattato dalla MPR ricavandone lingotti, lamiere o bobine.

II — Contesto normativo

A — *Normativa comunitaria*

1) Direttiva sui rifiuti

3. L'art. 1 della direttiva sui rifiuti così stabilisce:

«Ai sensi della presente direttiva, si intende per:

a) "rifiuto": 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».

4. L'allegato I della direttiva menziona, alla voce Q 5, le «sostanze contaminate o insudiciate in seguito ad attività volontarie (ad esempio residui di operazioni di pulizia, materiali da imballaggio, contenitori, ecc.)». L'allegato contiene altresì due voci residuali, segnatamente la voce Q 1 «Residui di produzione o di consumo in appresso non specificati», e la voce Q 16 «Qualunque sostanza, materia o prodotto che non rientri nelle categorie sopra elencate».

5. Per la nozione di recupero, l'art. 1, lett. f), rinvia alle operazioni previste nell'allegato II B. Ivi viene previsto, alla voce R 3, il «riciclo/recupero dei metalli o dei composti metallici».

6. L'art. 3 della direttiva sui rifiuti fissa i seguenti obiettivi per gli Stati membri:

«a) in primo luogo la prevenzione o la riduzione della produzione e della nocività dei rifiuti, in particolare (...);

b) in secondo luogo:

i) il ricupero dei rifiuti mediante riciclo, reimpiego, riutilizzo o ogni altra azione intesa a ottenere materie prime secondarie

o

ii) l'uso di rifiuti come fonte di energia».

2) Direttiva sugli imballaggi

7. L'art. 3 della direttiva sugli imballaggi contiene, fra le altre, le seguenti definizioni:

«2) "rifiuti di imballaggio": ogni imballaggio o materiale di imballaggio rientrante nella definizione di rifiuti della direttiva 75/442/CEE, esclusi i residui della produzione;

(...)

6) "recupero": tutte le pertinenti operazioni di cui all'allegato II B della direttiva 75/442/CEE;

7) "riciclaggio": il ritrattamento in un processo di produzione dei materiali di rifiuti per la loro funzione originaria o per altri fini, compreso il riciclaggio organico ma escluso il recupero di energia».

8. L'art. 6, n. 1, della direttiva sugli imballaggi indica i seguenti obiettivi per il recupero dei rifiuti di imballaggio:

«Per conformarsi al fine della presente direttiva, gli Stati membri adottano le misure necessarie per realizzare i seguenti obiettivi su tutto il loro territorio:

a) entro cinque anni dal recepimento nel diritto interno della presente direttiva sarà recuperato almeno il 50% e fino al 65% in peso dei rifiuti di imballaggio;

b) nell'ambito di questo obiettivo globale e sulla base della stessa scadenza sarà

riciclato almeno il 25% e fino al 45% in peso di tutti i materiali di imballaggio che rientrano nei rifiuti di imballaggio, con un minimo del 15% in peso per ciascun materiale di imballaggio».

9. Al fine di raggiungere tale percentuale di recupero gli Stati membri, ai sensi dell'art. 7, devono introdurre sistemi di restituzione e/o raccolta nonché di recupero dei rifiuti di imballaggio.

3) Divergenze nelle diverse versioni linguistiche

10. Al centro della presente controversia vi è la nozione di riciclaggio/riciclo, ai sensi della direttiva sugli imballaggi e della direttiva sui rifiuti. Pertanto è fin d'ora necessario richiamare alcune differenze terminologiche presenti nelle diverse versioni linguistiche delle due menzionate direttive.

11. Nella versione inglese, sia nell'art. 3, n. 1, lett. b), sub i), della direttiva sui rifiuti, sia nell'art. 3, punto 7, della direttiva sugli imballaggi, si impiega il termine «recycling». Anche nelle lingue neolatine ed in olandese si ritrovano, in entrambi tali punti, parole apparentate con la parola «recycling» («recyclage», «reciclado», «riciclo» ecc.). Nelle altre lingue non sono state scelte parole apparentate con la parola «recycling», tuttavia è stata impiegata in entrambe le direttive la stessa parola.

12. Solo nelle versioni tedesca, svedese e finlandese si trovano, nei menzionati punti della direttiva sui rifiuti e della direttiva sugli imballaggi, termini differenti. Ed infatti nella versione tedesca della direttiva sui rifiuti si parla di «Rückführung» (nella versione italiana: riciclo), mentre nella direttiva sugli imballaggi si parla di «stoffflicher Verwertung» (nella versione italiana: «riciclaggio»). Nella proposta di direttiva sugli imballaggi, presentata dalla Commissione, subito dopo la formula «stoffliche Verwertung» compariva anche, tra parentesi, la parola «Recycling»; tuttavia, nel prosieguo dell'iter normativo, tale aggiunta è stata soppressa.

13. Nella direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 18 settembre 2000, 2000/53/CE, relativa ai veicoli fuori uso (in prosieguo: la «direttiva 2000/53») [4], la quale, pur non avendo diretta rilevanza nel presente caso, viene tuttavia richiamata a fini di comparazione da taluni dei soggetti che hanno presentato osservazioni alla Corte, si parla infine, anche nel testo tedesco, di «recycling».

4 — GU L 269, pag. 34.

14. Pertanto, dal momento che solo una minima parte delle versioni linguistiche presenta una differente terminologia nelle due direttive, non può desumersi un differente significato dei termini usati sulla sola base della differente scelta lessicale operata in tali versioni. Nel prosieguo, le parole «stoffliche Verwertung», «Rückführung» e «recycling» vengono pertanto intese, dal punto di vista lessicale, quali sinonimi. Ciò tuttavia non esclude che i termini «recycling/Rückführung/stoffliche Verwertung» assumano, ai sensi della direttiva sui rifiuti ed ai sensi della direttiva sugli imballaggi, sulla base delle rispettive definizioni via via un significato diverso — cosa che dovrà ancora essere verificata.

B — *Normativa nazionale*

15. Attraverso le Producer Responsibility Obligations (Packaging Waste) Regulations 1997 (in prosieguo: le «Regulations») è stato recepito nel diritto nazionale l'art. 6, n. 1, della direttiva sugli imballaggi. In base alle Regulations i produttori di rifiuti di imballaggio hanno l'obbligo di riciclarne o recuperarne in altro modo determinati quantitativi. Le definizioni dei termini «recovery» («recupero») e «recycling» («riciclaggio»), che compaiono nelle Regulations, corrispondono a quelle della direttiva sugli imballaggi.

16. A norma delle Regulations, i produttori di rifiuti devono essere registrati, devono adottare misure per recuperare e riciclare determinati quantitativi di rifiuti di imballaggio e devono esibire un certificato da cui risulti l'adempimento dei loro obblighi di recupero e riciclaggio (certificate of compliance). La violazione di tali disposizioni costituisce reato.

17. Un produttore può anche adempiere i suoi obblighi divenendo membro di un consorzio registrato, come di solito avviene nella prassi.

18. Le Agenzie britanniche per l'ambiente hanno pubblicato una guida per la prova dell'osservanza degli obblighi e per l'accreditamento volontario dei trasformatori («Producer Responsibility Obligations 1997: Guidance on evidence of compliance and voluntary accreditation of reprocessors»), il c.d. «Libro Arancione». In esso vengono regolati in dettaglio i requisiti probatori, richiesti dalle Agenzie per l'ambiente ai produttori relativamente all'adempimento dei loro obblighi di recupero e riciclaggio, e viene previsto un sistema volontario di accreditamento per i trasformatori che siano autorizzati a rilasciare le PRN.

19. Per mezzo delle PRN il trasformatore certifica il quantitativo di rifiuti di imballaggio, provenienti dal Regno Unito, da esso accettato, la destinazione (riciclaggio o

recupero con altre modalità), nonché le operazioni di recupero che devono essere eseguite sul materiale. Mediante l'esibizione delle PRN il produttore può provare di fronte all'Agenzia per l'ambiente che i rifiuti di imballaggio, da lui o in suo nome consegnati ad un trasformatore accreditato, sono stati recuperati nel rispetto della normativa vigente. Le PRN sono commerciabili ed hanno un valore commerciale (nel caso dei rifiuti metallici di imballaggio in parola, il loro valore, nell'anno 2000, era di GBP 10-15 a tonnellata).

20. L'Agenzia accredita le imprese elencate nel paragrafo 3 dell'allegato D del Libro Arancione; nel settore dei metalli (alluminio e acciaio) vengono riconosciute come trasformatori quelle imprese che producono lingotti, lamiere o bobine dai rifiuti di imballaggio.

21. L'accreditamento viene in tal modo rilasciato in relazione a quella fase del ciclo di lavorazione della sostanza, durante la quale viene ottenuto un nuovo prodotto, indistinguibile rispetto ad un prodotto ottenuto con materie prime primarie. In tal modo si vuole rendere più efficace l'azione amministrativa e garantire che le PRN non vengano rilasciate due volte durante il ciclo di lavorazione degli stessi materiali.

III — Fatti del giudizio a quo

22. La MPR si procura — di solito, a pagamento — i rottami ferrosi, tra cui vi sono anche rifiuti di imballaggio, da fonti industriali o di diversa natura. La MPR elabora i rottami ferrosi in modo che essi corrispondano al Grado 3B, usato nell'industria. A tal fine sono essenzialmente necessarie le seguenti fasi di elaborazione: ispezione visiva, controllo della radioattività, frantumazione in pezzi della grandezza di un pugno, vari procedimenti di smistamento per separare le sostanze estranee (ad es. plastica, metalli non ferrosi, vetro, pietre), ulteriore ispezione visiva. La percentuale di metallo proveniente da rifiuti d'imballaggio presente nel materiale 3B è pari a circa il 4,1%. Al termine di tale trattamento, la MPR vende il materiale 3B alle acciaierie, che con esso producono lingotti, lamiere o bobine di acciaio. La qualità 3B, grazie al suo alto contenuto in ferro, alla sua elevata densità e alla sua estesa superficie presenta un elevato rendimento. Il prezzo del materiale 3B è di circa GBP 60 a tonnellata.

23. Il materiale 3B prodotto dalla MPR contiene ancora impurità organiche e inorganiche; la percentuale di tali impurità è controversa tra le parti del giudizio a quo; i dati forniti vanno dal 2-3% (MPR — impurità combinate) fino al 7% (Agenzia per l'ambiente). Tali impurità comprendono residui di rivestimenti esterni, come vernice o olio, materiali non metallici ed elementi chimici indesiderati. A causa della potenziale presenza, nel materiale 3B, di sostanze nocive, esso deve essere conservato al coperto o su un supporto rigido con drenaggio verso uno scarico. Le impurità vengono rimosse solo nel corso del processo di produzione dell'acciaio.

24. I produttori di acciaio sono soggetti all'«Integrated Pollution Control», disciplinato dall'Environment Protection Act 1990. Ai sensi di tale regime, i procedimenti da essi impiegati devono soddisfare determinati parametri di tutela ambientale e necessitano di autorizzazione. Le disposizioni nazionali relative alla gestione dei rifiuti, invece, non impongono loro alcuna autorizzazione.

25. Nel novembre 1998 la MPR ha presentato domanda di accreditamento come trasformatore autorizzato a rilasciare PRN. Con lettera del 15 novembre 1999 l'Agenzia per l'ambiente ha respinto tale domanda. La MPR ha quindi presentato ricorso all'High Court chiedendo, tra l'altro, l'annullamento di tale decisione e l'accertamento che essa effettua operazioni di recupero e riciclaggio ai sensi della direttiva sugli imballaggi.

IV — Domanda di pronuncia pregiudiziale

26. Con ordinanza del 9 novembre 2000 la High Court ha sospeso il procedimento ed ha deferito alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, le seguenti questioni pregiudiziali:

«Nel caso in cui un'impresa sottoponga a trattamento materiali di imballaggio, metalli ferrosi inclusi, i quali, nel momento in cui vengono ricevuti da quella impresa, costituiscono "rifiuti" ai sensi dell'art. 1, lett. a), della direttiva del Consiglio 75/442/CEE, come modificata dalla direttiva del Consiglio 91/156/CEE e dalla decisione della Commissione 96/350/CE, smistandoli, pulendoli, tagliandoli, frantumandoli, separandoli e/o imballandoli in modo tale che questi materiali possano essere utilizzati come materia prima in una fornace per produrre lingotti, lamiere o bobine di acciaio:

1) Se questi materiali debbano considerarsi riciclati, cessando di essere rifiuti ai sensi della direttiva del Consiglio 75/442, qualora:

   a) siano stati resi adatti ad essere utilizzati come materia prima, o

   b) siano stati utilizzati da un produttore di acciaio per la produzione di lingotti, lamiere o bobine di acciaio.

2) Se questi materiali debbano considerarsi "riciclati", ai sensi della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio

94/62 sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, qualora:

a) siano stati resi adatti ad essere utilizzati come materia prima, o

b) siano stati utilizzati da un produttore di acciaio per la produzione di lingotti, lamiere o bobine di acciaio».

V — Argomenti dei soggetti che hanno presentato osservazioni alla Corte

27. Dinanzi alla Corte hanno presentato osservazioni la MPR, l'Agenzia per l'ambiente, la Corus UK Limited (in prosieguo: la «Corus») — un'azienda produttrice di acciaio che nel procedimento a quo è intervenuta a sostegno della posizione della Agenzia per l'ambiente —, i governi britannico, olandese, danese e austriaco, nonché la Commissione.

A — *La Mayer Parry Recycling Limited*

28. La MPR pone in primo piano l'interpretazione della direttiva sui rifiuti, sostenendo in sintesi quanto segue: essa recupera i rifiuti di imballaggio e produce i rottami ferrosi 3B, i quali non sono rifiuti, bensì materia prima secondaria. La direttiva sugli imballaggi deve essere interpretata in armonia con la direttiva sui rifiuti. Dal momento che i rottami ferrosi 3B non sono rifiuti, la lavorazione effettuata dalla MPR deve essere anch'essa considerata quale riciclaggio completo, ai sensi della direttiva sugli imballaggi.

29. In dettaglio, la MPR, a proposito del contesto normativo comunitario, ritiene possibile individuare quattro principi comuni alla direttiva sui rifiuti e alla direttiva sugli imballaggi.

30. Primo: le nozioni di rifiuto, recupero e riciclaggio hanno di volta in volta il medesimo significato in entrambe le direttive. Il riciclaggio costituisce una forma particolare di recupero. Stando alle direttive, le operazioni di recupero possono avere per oggetto solo i rifiuti. Secondo: per la nozione di rifiuto è decisiva la circostanza che il detentore si disfi del materiale. Terzo: le direttive perseguono l'obiettivo di risparmiare materie prime attraverso il recupero dei rifiuti. Quarto: il riciclaggio si distingue dal recupero di energia.

31. La MPR descrive inoltre il significato economico del diritto, spettante a chi effettua il riciclaggio, di rilasciare le PRN. Poiché la MPR elabora i rottami

metallici in modo tale che essi possano essere utilizzati dai produttori di acciaio al pari di una materia prima primaria, il materiale 3B della MPR non è un rifiuto, bensì una materia prima secondaria. Pertanto i produttori di acciaio non recuperano rifiuti e non possono, già per tale motivo, essere considerati imprese di riciclaggio.

32. A proposito della prima questione pregiudiziale, la MPR osserva come sia possibile ricavare dalla giurisprudenza della Corte, nonché dalle conclusioni degli avvocati generali, le seguenti linee di fondo: è compito del giudice nazionale decidere, tenuto conto di tutte le circostanze, se un materiale costituisca, o meno, rifiuto [5]. La qualificazione come «rifiuto» dipende dal fatto che il detentore si disfi, o meno, della sostanza [6]. Occorre tenere distinto il recupero dei rifiuti dal normale trattamento industriale dei prodotti [7]. Il recupero si considera ultimato quando la sostanza recuperata può essere direttamente utilizzata in un processo produttivo quale materia prima secondaria [8].

33. La MPR respinge, invece, la tesi sostenuta dall'Agenzia per l'ambiente, secondo la quale il recupero sarebbe ultimato solo in un momento successivo, vale a dire allorché non si potrebbe più capire se il prodotto sia stato ottenuto da rifiuti o da materie prime primarie. Secondo la MPR, tale tesi, fondata sulla definizione di riciclaggio contenuta nella direttiva sugli imballaggi, non è sostenibile. La direttiva sugli imballaggi, costituendo una normativa subordinata rispetto alla direttiva sui rifiuti, non può definire la nozione di recupero in contrasto con questa.

34. Il fatto che nella definizione di riciclaggio, di cui all'art. 3, punto 7, della direttiva sugli imballaggi, si faccia riferimento al ritrattamento in un processo di produzione, serve, a parere della MPR, a delimitare il riciclaggio stesso dal recupero di energia. Le operazioni effettuate dalla MPR, in ogni caso, costituiscono un processo di produzione, nel quale viene prodotta una materia prima secondaria, vale a dire i rottami ferrosi 3B. Tale materiale non è un rifiuto, poiché ha un valore commerciale e poiché non sussiste il pericolo che il detentore se ne disfi.

35. In particolare, la MPR propone i seguenti criteri per distinguere le materie prime secondarie dai rifiuti: l'idoneità del materiale ad essere riutilizzato, con o senza ulteriore pretrattamento, il suo valore commerciale e i pericoli per l'ambiente da esso derivanti. A parere della MPR spetta al giudice a quo stabilire se tali requisiti sussistano nel caso di specie.

5 — La MPR richiama le conclusioni dell'avvocato generale Jacobs presentate il 24 ottobre 1996 nelle cause riunite C-304/94, C-330/94, C-342/94 e C-224/95, Tombesi e a. (Racc. pag. I-3561, pag. I-3564, paragrafo 56) e le conclusioni dell'avvocato generale Jacobs presentate il 24 aprile 1997 nella causa C-129/96, Inter-Environnement Wallonie (Racc. pag. I-7411, pag. I-7413, paragrafi 69 e 70), nonché la sentenza 15 giugno 2000, cause riunite C-418/97 e C-419/97, Arco Chemie e a. (Racc. pag. I-4475, punti 51, 65-71, 73, 88, 97).

6 — Conclusioni nella causa Inter-Environnenment Wallonie (citata alla nota 5, paragrafi 26, 27 e 60); conclusioni nella causa Tombesi (citata alla nota 5, paragrafi 50 e 51) e sentenza Arco Chemie (citata alla nota 5, punti 34, 36, 46, 47).

7 — Sentenza 18 dicembre 1997, causa C-129/96, Inter-Environnement Wallonie (Racc. pag. I-7411, punto 33).

8 — Conclusioni nella causa Tombesi (citata alla nota 5, paragrafi 53 e 54); conclusioni nella causa Inter-Environnement Wallonie (citata alla nota 5, paragrafo 78), nonché sentenza Arco Chemie (citata alla nota 5, punti 93 e 94).

36. Qualora la Corte voglia comunque occuparsi di tali aspetti, la MPR segnala che il materiale 3B possiede i requisiti per essere qualificato come materia prima secondaria. Esso può essere immediatamente utilizzato, senza ulteriori trattamenti, al pari dei minerali di ferro per la produzione di acciaio. Non sono necessarie particolari precauzioni per la protezione dell'ambiente né durante la fase di deposito e di trasporto, né in occasione del suo utilizzo nel processo di produzione dell'acciaio.

37. In relazione alla seconda questione, la MPR sostiene che un materiale che sia completamente recuperato e non più costituente rifiuto in base alla direttiva sui rifiuti, deve essere considerato come riciclato anche in base alla direttiva sugli imballaggi.

B — *L'Agenzia per l'ambiente*

38. L'Agenzia per l'ambiente, al pari della MPR, ritiene che alla base di entrambe le direttive vi sia la medesima nozione dei termini «rifiuto» e «recupero». Tuttavia, contrariamente alla MPR, essa è del parere che il trattamento eseguito dalla MPR non costituisca un riciclaggio completo. Solo dopo la fusione del materiale 3B e la produzione di lingotti, lamiere o bobine di acciaio da parte dei produttori di acciaio, il recupero è ultimato e viene meno la qualifica di rifiuto.

39. A proposito della relazione tra le due questioni pregiudiziali, l'Agenzia per l'ambiente ritiene che le due direttive debbano essere interpretate congiuntamente. Nella direttiva sugli imballaggi verrebbe solo meglio specificato che cosa debba intendersi per riciclaggio quale forma particolare di recupero. L'art. 2, n. 2, della direttiva sui rifiuti prevede espressamente l'adozione di speciali direttive per categorie particolari di rifiuti, come i rifiuti di imballaggio. Poiché entrambe le direttive perseguono l'obiettivo di promuovere il recupero dei rifiuti, a base di entrambe deve essere posta la stessa definizione di «recupero». Dopo essere stato completamente riciclato ai sensi della direttiva sugli imballaggi, il materiale recuperato non può più essere considerato come rifiuto nemmeno in base alla direttiva sui rifiuti.

40. A proposito della prima questione, l'Agenzia per l'ambiente sottolinea, preliminarmente, che è compito della Corte stessa fornirne la soluzione. La decisione concernente il momento in cui un rifiuto possa considerarsi completamente recuperato, non deve essere rimessa agli Stati membri, come ritiene la MPR, poiché ciò contrasta con l'obiettivo del ravvicinamento degli ordinamenti giuridici a livello comunitario. Le nozioni di rifiuto e di recupero sono sufficientemente specifiche per essere direttamente applicabili senza necessità di ulteriore specificazione da parte del diritto nazionale.

41. L'agenzia per l'ambiente richiama, inoltre, la giurisprudenza in base alla quale

la nozione di rifiuto deve essere interpretata estensivamente [9], nonché le finalità della direttiva sui rifiuti, vale a dire la prevenzione dei rifiuti, la promozione del loro recupero e il divieto di un loro smaltimento incontrollato.

42. Sempre a parere dell'Agenzia per l'ambiente, la direttiva sui rifiuti non stabilisce in quale momento un materiale cessi di essere rifiuto. A tal fine non è comunque sufficiente che un rifiuto giunga nella disponibilità di chi intende recuperarlo o sottoporlo ad altri trattamenti. La circostanza che i rifiuti vengano sottoposti ad una delle operazioni di recupero menzionate nell'allegato II B della direttiva sui rifiuti può comportare la perdita della loro natura di rifiuto, ma ciò non avviene necessariamente, come affermato dalla stessa Corte [10].

43. Secondo l'Agenzia per l'ambiente, la MPR non effettua un riciclaggio, bensì solo un pretrattamento, durante il quale essa smista i rifiuti e ne muta la composizione. Pertanto la MPR va considerata quale produttore di rifiuti ai sensi dell'art. 1, lett. b), della direttiva sui rifiuti. Il trattamento effettuato dalla MPR non costituisce un ritrattamento in un processo di produzione, come definito all'art. 3, punto 7, della direttiva sugli imballaggi. Anche nella direttiva 2000/53 il corrispondente trattamento dei veicoli fuori uso viene considerato quale pretrattamento e non quale riciclaggio.

44. L'Agenzia per l'ambiente respinge la tesi della MPR, secondo la quale i rottami ferrosi 3B, in quanto costituenti una materia prima secondaria, dovrebbero considerarsi riciclati. Non ogni operazione di recupero è intesa ad ottenere materie prime secondarie. Né corrisponde alla giurisprudenza della Corte il fatto che un materiale, per effetto della sua trasformazione in una materia prima secondaria, perda la sua natura di rifiuto. La sua idoneità ad essere utilizzato quale materia prima non ne esclude la qualificazione come rifiuto.

45. Inoltre l'Agenzia per l'ambiente contesta l'affermazione della MPR secondo la quale l'uso del materiale 3B non richiederebbe alcuna particolare precauzione per la tutela dell'ambiente. I produttori di acciaio che trattano i rottami ferrosi 3B sottostanno all'«Integrated Pollution Control».

46. Peraltro la Corte — a differenza di alcuni avvocati generali — non ha ritenuto decisive per la qualificazione di un materiale come rifiuto le esigenze di tutela ambientale connesse col suo uso o i pericoli per l'ambiente da esso derivanti [11].

9 — Sentenza Arco Chemie (citata alla nota 5, punti 34-40).

10 — Sentenza Arco Chemie (citata alla nota 5, punti 89, 95-97).

11 — L'Agenzia per l'ambiente richiama, in particolare, le sentenze Inter-Environnement (citata alla nota 7, punto 30) e Arco Chemie (citata alla nota 5, punti 64-69).

47. Sulla base delle considerazioni svolte in relazione alla prima questione, l'Agenzia per l'ambiente propone di risolvere la seconda questione nel senso che i rifiuti di imballaggio possano considerarsi riciclati solo per effetto della produzione di lingotti, lamiere o bobine di acciaio.

C — *La Corus UK Limited*

48. A parere della Corus è necessario risolvere solo la seconda questione. È compito di ogni Stato membro individuare, nel rispetto delle finalità della direttiva sugli imballaggi, il momento in cui una sostanza può considerarsi completamente riciclata, nonché decidere se si tratti ancora di rifiuti, o meno.

49. La Corus ritiene che il Regno Unito abbia individuato in modo corretto e assolutamente condivisibile il momento in cui si conclude il processo di riciclaggio, dando rilievo alla produzione di lingotti, lamiere e bobine da parte dei produttori di acciaio. I rottami ferrosi 3B, invece, dovrebbero essere considerati rifiuti.

50. Solo alla luce della direttiva sugli imballaggi può stabilirsi, secondo la Corus, se un materiale possa considerarsi riciclato. A tal proposito è decisiva la circostanza che il materiale possa, o meno, nuovamente servire alla produzione di imballaggi o per altri scopi produttivi. Tale requisito risulta soddisfatto solo dai prodotti della Corus, non già dai semilavorati della MPR. Le modalità della prova dell'avvenuto riciclaggio — in assenza di indicazioni normative a livello comunitario — possono essere disciplinate dagli Stati membri.

51. Sempre a parere della Corus, gli introiti derivanti dal rilascio delle PRN vengono utilizzati dalle aziende di riciclaggio per incrementare la loro attività. In tal modo si contribuisce ad aumentare la percentuale di riciclaggio, che, nel caso dei rifiuti metallici di imballaggio, è ancora molto bassa. La MPR non avrebbe, invece, alcun corrispondente interesse economico al recupero dei rifiuti di imballaggio, in quanto tali rifiuti costituiscono solo una minima parte del materiale trattato dalla MPR. Qualora la MPR fosse abilitata a rilasciare le PRN, sussisterebbe il pericolo che la MPR produca i rottami ferrosi 3B in gran quantità, lasciandoli poi semplicemente giacere in deposito.

D — *Il governo danese*

52. Il governo danese condivide sostanzialmente la tesi dell'Agenzia per l'ambiente. Essa ritiene che la nozione di rifiuto debba essere interpretata estensivamente, al fine di garantire la sorveglianza sul flusso dei rifiuti nonché sul loro smaltimento e recupero. Un materiale, non appena cessa di essere considerato come rifiuto, non è più soggetto ai relativi controlli. In particolare non trova più applicazione il regolamento (CEE) del Consiglio 1° febbraio 1993,

n. 259, relativo alla sorveglianza e al controllo delle spedizioni di rifiuti all'interno della Comunità europea, nonché in entrata e in uscita dal suo territorio (in prosieguo: il «regolamento n. 259/93») [12]. Il valore commerciale di un materiale o la sua recuperabilità non hanno, in base alla giurisprudenza, alcuna influenza sulla definizione di rifiuto.

53. Secondo il governo danese, i rottami metallici elaborati dalla MPR vanno considerati rifiuti. Il «ritrattamento», di cui si parla nella definizione di riciclaggio, presuppone un mutamento della composizione del materiale tale da renderlo immediatamente riutilizzabile. Tale presupposto viene integrato solo con la fabbricazione dei prodotti delle acciaierie.

54. La raccolta e lo smistamento dei rifiuti in Danimarca non vengono considerati come operazioni di recupero, bensì come un pretrattamento. A parere del governo danese, un corrispondente pretrattamento può o deve precedere, a seconda dei casi, anche lo smaltimento dei rifiuti, come dimostrano, ad es., le disposizioni di cui all'art. 6 della direttiva del Consiglio 26 aprile 1999, 99/31/CE, relativa alle discariche di rifiuti [13], e all'art. 6 della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 4 dicembre 2000, 2000/76/CE sull'incenerimento dei rifiuti [14].

55. Se, stando a quanto ha stabilito la Corte [15], nemmeno uncompleto recupero priva necessariamente un materiale della sua qualifica di rifiuto, a maggior ragione non conducono a tale risultato i meri pretrattamenti.

E — *Il governo olandese*

56. In relazione alla prima questione, il governo olandese ritiene che il momento in cui un materiale è riciclato coincida col momento in cui esso perde la sua natura di rifiuto. La Corte, nella sentenza Arco Chemie, ha sottolineato il significato del termine «disfarsi» per la nozione di rifiuto [16]. Tale nozione deve essere interpretata in sintonia con le finalità della direttiva sui rifiuti e, pertanto, estensivamente.

57. In base alla direttiva sui rifiuti, si ha riciclaggio non solo in caso di utilizzo dei rifiuti in un processo di produzione, ma anche in caso di loro recupero finalizzato ad ottenere materie prime secondarie. Per stabilire se da un rifiuto sia stata ricavata una materia prima secondaria con le stesse caratteristiche di una materia prima primaria, si deve verificare se il detentore della sostanza prodotta se ne disfi, o meno.

12 — GU L 30, pag. 1.
13 — GU L 182, pag. 1.
14 — GU L 332, pag. 91.
15 — Sentenza Arco Chemie (citata alla nota 5, punto 96).
16 — Citata alla nota 5, punti 36-41.

58. A tal proposito occorre tener presente cumulativamente i seguenti criteri: il materiale deve avere una composizione tale da consentirne l'utilizzo con le medesime modalità della corrispondente materia prima primaria. Esso non deve presentare più impurità della materia prima primaria. La materia deve essere utilizzabile senza necessità di un ulteriore pretrattamento. Dal suo utilizzo non deve derivare un rischio per l'ambiente maggiore di quello derivante dall'utilizzo della materia prima primaria. L'utilizzo non deve consistere in una mera operazione di recupero. Infine, il materiale non deve avere un valore commerciale negativo.

F — *Il governo austriaco*

59. Pertanto, secondo il governo olandese la prima questione deve essere risolta nel senso che i rifiuti metallici di imballaggio si considerano riciclati ai sensi della direttiva sui rifiuti e non più come rifiuti, allorché risultino integrati i predetti criteri ed il materiale sia quindi utilizzabile al pari di una materia prima primaria.

60. In relazione alla seconda questione il governo olandese ritiene che la nozione di riciclaggio di cui alla direttiva sugli imballaggi abbia un significato diverso dalla nozione di riciclaggio di cui alla direttiva sui rifiuti. Un rifiuto si considera riciclato, ai sensi della direttiva sugli imballaggi, solo quando sia stato reimpiegato in un processo di produzione, vale a dire, nel caso di specie, al momento della produzione di lingotti, lamiere e bobine di acciaio. Solo mediante l'effettivo impiego in un processo di produzione si raggiungono gli obiettivi del risparmio di energia e di materie prime. Inoltre solo in tal modo si garantisce che, in vista del raggiungimento delle percentuali di riciclaggio, di cui all'art. 6 della direttiva sugli imballaggi, non vi siano duplicazioni nei calcoli.

61. Nella propria analisi relativa alla prima questione, il governo austriaco sottolinea che la nozione di riciclaggio è disciplinata non già nella direttiva sui rifiuti, bensì nella direttiva sugli imballaggi. Una analoga definizione compare anche nella direttiva 2000/53. Tali nozioni danno rilievo all'utilizzo in un processo di produzione e sono più circoscritte della nozione di recupero quale risulta dalla direttiva sui rifiuti.

62. In relazione alla nozione di rifiuto il governo austriaco richiama le statuizioni della Corte nella causa Arco Chemie [17]. Secondo il governo austriaco, per determinare il momento in cui il recupero è completo sono decisivi i seguenti criteri: il materiale è normalmente destinato ad essere usato ed esiste un mercato per tale

17 — Citata alla nota 5, punti 40, 41 e 97.

materiale; sussistono criteri qualitativi, che prendono in considerazione le specifiche caratteristiche dei rifiuti; infine il materiale non deve essere fonte di un pericolo per l'ambiente maggiore di quello generato dalle analoghe materie prime.

63. In relazione alla seconda questione il governo austriaco aggiunge altresì che il riciclaggio non deve avvenire in un solo passaggio. In ogni fase occorre verificare se si tratti di recupero ovvero, eventualmente, di uno pseudo-recupero.

64. In sintesi, il governo austriaco ritiene che la MPR effettui un recupero di rifiuti, il quale tuttavia costituisce solo una fase preliminare per il riciclaggio ai sensi della direttiva sugli imballaggi.

G — *Il governo britannico*

65. Il governo britannico ritiene che per la soluzione del giudizio a quo sia necessario fornire risposta solo alla seconda questione, sulla quale pertanto esso concentra le proprie osservazioni.

66. Il governo britannico sottolinea come un rifiuto di imballaggio possa essere riciclato solo una volta, quantunque ciò possa avvenire anche attraverso più fasi. Occorre evitare che processi di recupero riguardanti un medesimo materiale vengano computati più volte in sede di verifica della percentuale di riciclaggio prevista dall'art. 6, n. 1, lett. b), della direttiva sugli imballaggi. Nel caso di specie il riciclaggio è effettuato dai produttori di acciaio.

67. Il trattamento dei rifiuti da parte della MPR non rientra nella definizione di riciclaggio, di cui all'art. 3, punto 7, della direttiva sugli imballaggi. Le operazioni di smistamento, pulizia, frantumazione e imballatura non costituiscono processi di produzione.

68. Sempre a parere del governo britannico, non si tratta neppure di un ritrattamento, poiché il rifiuto conserva le sue caratteristiche essenziali e non diventa un nuovo prodotto. Un *ri*trattamento presuppone infatti un impiego analogo a quello originario, vale a dire la fusione al posto della materia prima primaria e la produzione di lingotti, lamiere e bobine di acciaio. Il pretrattamento effettuato dalla MPR per tale impiego non costituisce, di per sé, un ritrattamento. Solo questa impostazione risulta conforme alla finalità, espressa nell'art. 6, n. 2, della direttiva sugli imballaggi, di fabbricare, ove possibile, nuovamente imballaggi e altri prodotti col materiale di imballaggio riciclato.

69. Il governo britannico corrobora tale tesi mediante un confronto con la direttiva

2000/53, che contiene disposizioni analoghe a quelle della direttiva sugli imballaggi.

70. Il governo britannico respinge, altresì, l'idea, sostenuta dalla MPR, di interpretare congiuntamente la direttiva sugli imballaggi e la direttiva sui rifiuti. La direttiva sui rifiuti non contiene definizioni vincolanti per tutta la restante normativa vigente in questo settore; piuttosto, le definizioni dei termini che compaiono all'art. 1 della direttiva sui rifiuti, sono riferite espressamente solo all'applicazione di tali termini all'interno di questa direttiva.

71. Quando il legislatore comunitario, in altri atti normativi, intende impiegare le stesse nozioni contenute nella direttiva sui rifiuti, ciò risulta espresso chiaramente mediante espliciti rinvii. La direttiva sugli imballaggi contiene, in alcuni punti, siffatti rinvii; ma per il resto i suoi termini devono essere interpretati autonomamente.

72. L'art. 2, n. 2, della direttiva sui rifiuti prevede espressamente l'adozione di disposizioni speciali — come ad es. la direttiva sugli imballaggi. La direttiva sugli imballaggi definisce i termini «riciclaggio» e «recupero» in modo autonomo. L'art. 3, punto 6, richiama solo le pertinenti operazioni di recupero («applicable operations») di cui all'allegato II B della direttiva sui rifiuti [18].

73. Sempre a parere del governo britannico, dall'allegato II B della direttiva sui rifiuti risulta che i rifiuti possono subire numerosi passaggi finalizzati al loro recupero. I rifiuti metallici, ad es., possono essere dapprima depositati (R 12) e successivamente si può recuperare da essi il metallo (R 3). Per contro, il riciclaggio può avvenire, per i menzionati motivi, solo una volta. Tra le operazioni elencate nell'allegato II B della direttiva sui rifiuti, solo quelle con le quali si effettua un riciclaggio possono essere operazioni pertinenti ai sensi dell'art. 3, punto 6, della direttiva sugli imballaggi.

74. La direttiva sugli imballaggi contempla per i termini «riciclaggio», «recupero di energia» e «riciclaggio organico» definizioni autonome (art. 3, punti 7-9). Non sono menzionate altre forme di recupero. Secondo il governo britannico, solo le modalità di recupero espressamente menzionate sono «pertinenti operazioni» agli effetti della direttiva sugli imballaggi. Di esse può essere applicata ai metalli solo il riciclaggio.

18 — Le versioni linguistiche divergono, sul punto, l'una dall'altra. Mentre in tedesco e in alcune altre versioni, ad es. in spagnolo, si rinvia in generale alle operazioni di cui all'allegato II B della direttiva sui rifiuti («cualquiera de las operaciones»), altre versioni linguistiche contengono degli incisi che circoscrivono tale rinvio (ad es. «applicable operations», «opérations applicables», «pertinenti operazioni», «toepasselijke handelingen»).

75. Non è sufficiente che la MPR effettui una operazione di recupero prevista nell'allegato II B della direttiva sui rifiuti, ma è altresì necessario che essa esegua una pertinente operazione agli effetti della direttiva sugli imballaggi, vale a dire il riciclaggio.

76. Sempre a parere del governo britannico, per garantire che i rifiuti di imballaggio recuperati vengano individuati su tutto il territorio comunitario sulla scorta di parametri unitari, è necessario un criterio chiaramente determinabile per stabilire quando i materiali possano considerarsi completamente recuperati. Conseguentemente non residua alcuna discrezionalità degli Stati membri. Il criterio più corretto è quello del momento in cui i rottami di metallo vengono di nuovo fusi.

77. La direttiva sugli imballaggi ha, per obiettivo, l'effettivo ritrattamento. Finché i rifiuti di imballaggio vengono solo preparati per il ritrattamento, il loro effettivo utilizzo, cioè la loro fusione, non è ancora assicurato.

78. Il governo britannico ritiene che una sostanza possa essere considerata quale materiale di imballaggio riciclato ai sensi dell'art. 6, n. 1, lett. b), della direttiva sugli imballaggi, solo a due condizioni: i materiali di imballaggio devono essere stati rifiuti di imballaggio e devono essere stati riciclati. È invece irrilevante che un materiale in un qualche momento abbia cessato di essere rifiuto ai sensi della direttiva sui rifiuti.

79. Sulla base di tali considerazioni il governo britannico conclude ritenendo inopportuna una interpretazione congiunta di entrambe le direttive, mancando, nella direttiva sugli imballaggi, i relativi rinvii.

80. Solo in subordine il governo britannico prende posizione anche in relazione alla prima questione. Diversamente dalla direttiva sugli imballaggi, la direttiva sui rifiuti lascia agli Stati membri una certa discrezionalità nello stabilire in che cosa consista una operazione di recupero [19]. La circostanza che un materiale sia stato sottoposto ad un'operazione di recupero in base alla direttiva sui rifiuti non consente di affermare che esso abbia subito una pertinente operazione di recupero agli effetti della direttiva sugli imballaggi.

81. La Corte ha confermato l'esigenza di una specificazione del concetto di recupero da parte delle disposizioni nazionali di recepimento [20]. La direttiva sugli imballaggi, invece, ammette solo tre tipi di recupero (il riciclaggio, il recupero di energia e il riciclaggio organico) e, pertanto, non con-

19 — Vengono richiamate le conclusioni presentate nella causa Tombesi (citata alla nota 5, paragrafo 56).

20 — Sentenze Inter-Environnement (citata alla nota 7, punto 33) e Arco Chemie (citata alla nota 5, punto 70).

cede alcuna discrezionalità agli Stati membri.

82. Secondo il governo britannico, la direttiva sugli imballaggi nemmeno può aver modificato retroattivamente la portata della precedente direttiva sui rifiuti. Sarebbe in contrasto col principio della certezza del diritto voler attribuire alla direttiva sui rifiuti, dopo l'adozione della direttiva sugli imballaggi, un significato diverso da prima.

H — *La Commissione*

83. La Commissione sostiene essenzialmente la medesima tesi dell'Agenzia per l'ambiente. I termini «rifiuto» e «recupero» hanno il medesimo significato nella direttiva sui rifiuti e nella direttiva sugli imballaggi. La specifica definizione di riciclaggio, presente nella direttiva sugli imballaggi, tiene conto delle finalità di tale direttiva (priorità del riciclaggio rispetto al recupero di energia).

84. Secondo la Commissione, l'attività della MPR costituisce sì una fase del procedimento di recupero, ma il recupero è ultimato solo con la lavorazione in fonderia. Solo allora non si è più in presenza di un rifiuto. Né assume alcun rilievo il fatto che i prodotti della MPR abbiano un valore commerciale. Perfino dopo un completo recupero la sostanza trattata potrebbe essere pur sempre un rifiuto. Ciò vale a maggior ragione quando il recupero consiste soltanto in un mero smistamento e pretrattamento in vista di un successivo utilizzo come materia prima secondaria.

85. La Commissione desume dagli argomenti dedotti dalle parti dinanzi al giudice a quo, che i rottami ferrosi 3B contengono ancora impurità che vengono eliminate solo durante la fusione e che il trattamento di tale materiale richiede particolari precauzioni per la tutela dell'ambiente. Ciò dimostra che si tratta di rifiuti.

86. Infine la Commissione sottolinea l'importanza di una precisa definizione dei rifiuti, ad es. ai fini dell'applicazione del regolamento n. 259/93, quantunque esso non sia direttamente rilevante nel caso di specie.

VI — Valutazione giuridica

A — *La relazione tra la direttiva sui rifiuti e la direttiva sugli imballaggi*

87. I soggetti che hanno presentato osservazioni alla Corte sostengono opinioni

differenti in merito alla reciproca relazione tra le due direttive e i termini, ivi impiegati, di rifiuto, recupero e riciclaggio.

88. La maggioranza di essi ritiene che le due direttive debbano essere lette congiuntamente e che i predetti termini assumano, di volta in volta, il medesimo significato. Costoro, pertanto, per lo più ritengono necessario risolvere entrambe le questioni pregiudiziali. Poiché, secondo loro, alla base di entrambe le direttive vi è il medesimo significato dei suddetti termini, essi propongono soluzioni coincidenti per le due questioni. Ad esclusione della MPR, essi ritengono che l'attività della MPR non costituisca un riciclaggio completo, bensì un pretrattamento o un'altra operazione di recupero. I rottami ferrosi 3B prodotti sarebbero dei rifiuti. La MPR giunge a conclusione opposta.

89. Il governo britannico e la Corus ritengono invece che la direttiva sugli imballaggi debba essere interpretata ed applicata autonomamente e che la decisione del giudizio a quo dipenda esclusivamente dalla seconda questione pregiudiziale.

90. A tal proposito occorre prima di tutto rilevare che con la direttiva sui rifiuti, nell'anno 1975, vennero introdotte le prime disposizioni fondamentali per il ravvicinamento delle legislazioni nazionali nel settore dello smaltimento dei rifiuti. In questo settore, che si trovava allora all'inizio del suo sviluppo, la Comunità si limitò, nella direttiva in parola, a poche e generiche disposizioni-quadro.

91. Soprattutto non venne stabilito in modo preciso che cosa si intendesse effettivamente per rifiuto. Quantunque la direttiva sui rifiuti sia stata rielaborata in modo sostanziale nel 1991 [21], la definizione di rifiuto è rimasta tuttavia pressoché immutata. Essa ha continuamente posto la Corte di fronte a difficili questioni interpretative, alle quali non sempre è stato possibile trovare risposte soddisfacenti.

92. D'altro canto, nel 1991 è stato inserito anche l'art. 2, n. 2, il quale espressamente prevede disposizioni particolari o complementari per disciplinare in ulteriori direttive la gestione di singole categorie di rifiuti. Esempio di siffatta disciplina speciale complementare è proprio la direttiva sugli imballaggi.

93. Vero è che l'art. 2, n. 2, della direttiva sui rifiuti si presenta come una disposizione autorizzatoria, tuttavia una tale autorizzazione non era in realtà necessaria. Infatti, la facoltà di adottare direttive nel settore della gestione dei rifiuti deriva direttamente dal Trattato CE, nel caso specifico della direttiva sugli imballaggi dall'art. 100 A del Trattato CE (dopo la rinumerazione, art. 95 CE). Anche senza l'art. 2, n. 2, della direttiva sui rifiuti la Comunità avrebbe potuto liberamente adottare ulteriori direttive speciali relative ai rifiuti.

21 — V. supra, nota 2.

94. Non sussiste, pertanto, alcuna gerarchia tra le due direttive tale per cui la direttiva sui rifiuti possa prevalere sulla direttiva sugli imballaggi. Si tratta piuttosto di due atti normativi derivati equiordinati, che traggono fondamento direttamente dal Trattato. La direttiva sugli imballaggi costituisce, per la categoria di rifiuti da essa presa in considerazione, una disciplina speciale che, in caso di conflitto di norme, prevale sulla direttiva sui rifiuti.

95. Ciò tuttavia non significa che la direttiva sui rifiuti sia priva di riflessi nel settore del trattamento dei rifiuti di imballaggio. Infatti, in primo luogo, la direttiva sugli imballaggi in numerosi suoi punti rinvia alla direttiva sui rifiuti. Le definizioni della direttiva sui rifiuti, verso cui opera il rinvio, assumono valore anche nell'ambito di applicazione della direttiva sugli imballaggi. In tal modo si tiene conto della finalità — enunciata nel terzo 'considerando' della direttiva 91/156 che modifica la direttiva sui rifiuti — di porre alla base del diritto comunitario in materia di rifiuti una terminologia comune [22].

96. Rinvii di tal sorta sono presenti nella definizione dei rifiuti di imballaggio, di cui all'art. 3, punto 2, e nella definizione di recupero, di cui all'art. 3, punto 6, della direttiva sugli imballaggi. Il concetto di riciclaggio, invece, viene fissato nell'art. 3, punto 7, della direttiva sugli imballaggi senza qualsivoglia riferimento alla direttiva sui rifiuti.

97. In secondo luogo, i rifiuti di imballaggio sono al tempo stesso rifiuti ai sensi della direttiva sui rifiuti, come risulta già dalla loro definizione di cui all'art. 3, punto 2, della direttiva sugli imballaggi. Pertanto, laddove la direttiva sugli imballaggi non contiene disposizioni derogatorie, si applicano anche ai rifiuti di imballaggio tutte le altre corrispondenti disposizioni relative ai rifiuti. La Comunità, mediante la direttiva sugli imballaggi, non ha inteso istituire una disciplina a sé stante per i rifiuti di imballaggio e sottrarre questa categoria di rifiuti all'ambito di applicazione delle altre disposizioni in materia di rifiuti.

98. Ed infatti la direttiva sugli imballaggi contiene sì disposizioni dettagliate relativamente al recupero dei rifiuti di imballaggio, ma non, ad es., relativamente al loro smaltimento o alle loro spedizioni transfrontaliere. Le prescrizioni degli artt. 4 e 5 della direttiva sui rifiuti e il regolamento n. 259/93 devono, conseguentemente, essere rispettati anche nel trattamento dei rifiuti di imballaggio.

99. Infine, in sede di interpretazione della direttiva sugli imballaggi occorre rispettare

22 — Citata alla nota 2.

i principi della direttiva sui rifiuti, in quanto in essa è stata delineata la strategia complessiva della Comunità nella gestione dei rifiuti [23]. In tale strategia complessiva si incastona anche la stessa direttiva sugli imballaggi.

100. Conseguentemente, entrambe le direttive perseguono essenzialmente le medesime finalità, vale a dire in primo luogo la prevenzione e la riduzione dei rifiuti [24] e, in secondo luogo, il recupero, anziché lo smaltimento, dei rifiuti [25]. Tutto ciò è in definitiva funzionale alla utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, come richiesto dall'art. 174, n. 1, terzo trattino, CE.

101. Peraltro, la direttiva sugli imballaggi si spinge oltre la direttiva sui rifiuti, in quanto fissa obiettivi quantitativi esprimendo la percentuale di rifiuti di imballaggio che devono essere recuperati e riciclati.

23 — V. il settimo 'considerando' della direttiva sugli imballaggi.

24 — V. in particolare l'art. 3, n. 1, lett. a), della direttiva sui rifiuti e l'art. 1, n. 2, della direttiva sugli imballaggi.

25 — V. l'art. 3, n. 1, lett. b), della direttiva sui rifiuti e l'art. 1, n. 2, della direttiva sugli imballaggi.

B — *Relazione tra nozione di rifiuto e riciclaggio*

102. Per la soluzione del presente caso riveste importanza decisiva la relazione sussistente tra la qualificazione come rifiuto e l'effettuazione di un'operazione di riciclaggio. È pacifico che i materiali trattati dalla MPR sono rifiuti di imballaggio. Se l'effettuazione del riciclaggio comportasse la perdita di tale qualifica, assumerebbe rilievo esclusivamente l'interpretazione della direttiva sugli imballaggi, la quale costituisce una disciplina speciale per il riciclaggio dei rifiuti di imballaggio.

103. A parere della Corte, l'effettuazione di un'operazione di recupero completo ai sensi dell'allegato II B non priva necessariamente una sostanza della sua qualifica di rifiuto [26]. Tale circostanza costituisce, piuttosto, solamente uno degli elementi che vanno presi in considerazione per stabilire se si tratti di un rifiuto. Tale considerazione tuttavia non può essere estesa de plano anche all'ipotesi del riciclaggio.

104. In teoria non può escludersi che anche una sostanza ricavata da una operazione di riciclaggio costituisca rifiuto. Se a breve termine non vi fosse alcuna richiesta del materiale riciclato e se i costi di deposito divenissero superiori agli eventuali profitti che si potrebbero successivamente ricavare,

26 — Sentenza Arco Chemie (citata alla nota 5, punti 94 e 95).

si potrebbe pensare che l'impresa di riciclaggio decida di disfarsi dei suoi prodotti. Di fatto, tuttavia, è assolutamente rara l'eventualità che il detentore decida di disfarsi nuovamente del materiale riciclato con tanto impegno di risorse.

105. Sarebbe altresì in contrasto con la ratio della direttiva sugli imballaggi ritenere che i rifiuti di imballaggio riciclati siano ancora rifiuti. La finalità fondamentale della direttiva sugli imballaggi consiste nel raggiungimento di obiettivi quantitativi di materiale recuperato. Se i rifiuti di imballaggio per effetto del riciclaggio non perdessero di regola la loro natura di rifiuti, essi potrebbero essere sottoposti una seconda volta ad una operazione di recupero. Il medesimo materiale verrebbe quindi due volte recuperato e due volte conteggiato in sede di verifica del raggiungimento della percentuale di recupero.

106. La maggior parte dei soggetti che hanno presentato osservazioni alla Corte sostiene che le due direttive vadano lette «congiuntamente» e ritiene parimenti che un rifiuto, dopo l'effettuazione del riciclaggio, perda la sua natura di rifiuto. In particolare, la MPR, muovendo da tale premessa, fa dipendere l'avvenuta effettuazione di un'operazione di recupero dalla conservazione ovvero dalla perdita della natura di rifiuto del materiale trattato. La definizione di riciclaggio viene in tal modo determinata sulla base del suo risultato.

107. Questo orientamento trascura il fatto che per quanto concerne la definizione di riciclaggio la direttiva sugli imballaggi costituisce disciplina speciale rispetto alla direttiva sui rifiuti. Se dalla sussistenza ovvero dalla mancanza della natura di rifiuto di un materiale dipendesse l'avvenuta effettuazione del riciclaggio, non si terrebbe conto del suddetto rapporto di specialità. Seguendo, invece, la tesi qui accolta sulla relazione tra le due direttive, si deve procedere proprio al contrario, verificando prima di tutto se sia stata effettuata una operazione di riciclaggio. In caso affermativo, si può da ciò desumere, di regola, la perdita della natura di rifiuto da parte del materiale recuperato.

108. A tal proposito occorre tener presente che, secondo una costante giurisprudenza della Corte, la risposta al quesito se una sostanza sia, o meno, rifiuto non va fornita sulla base di particolari caratteristiche della sostanza stessa, ma che a tal fine assume rilievo decisivo il comportamento del suo detentore, vale a dire la sua volontà di disfarsi, o meno, della sostanza [27]. Pertanto la Corte ha respinto l'idea di subordinare la qualificazione come rifiuto al valore commerciale del materiale, alla sua idoneità ad essere riutilizzato [28] o dai pericoli per l'ambiente da esso derivanti [29].

109. La valutazione del comportamento del detentore richiede necessariamente un

27 — Sentenze Inter-Environnement (citata alla nota 5, punto 26) e 18 aprile 2002, causa C-9/00, Palin Granit (Racc. pag. I-3533, punto 22).

28 — Sentenze 28 marzo 1990, cause riunite C-206/88 e C-207/88, Vessoso e Zanetti (Racc. pag. I-1461, punto 9) e 25 giugno 1997, cause riunite C-304/94, C-330/94, C-342/94 e C-224/95, Tombesi e a. (Racc. pag. I-3561, punto 52).

29 — Sentenza Arco Chemie (citata alla nota 5, punto 66).

esame delle sue intenzioni, il che pone l'operatore del diritto di fronte a notevoli difficoltà. La Corte risolve tale problema desumendo da elementi oggettivi la volontà di disfarsi della sostanza; in tale analisi essa prende in considerazione sia il complesso delle circostanze del caso concreto, sia le finalità della direttiva sui rifiuti [30].

110. Conseguentemente, a proposito della controversa qualificazione dei rottami ferrosi 3B come rifiuto, assumono rilievo tutte quelle circostanze che denotano la volontà, o meno, di disfarsi di essi. In particolare riveste valore decisivo la circostanza che il materiale sia, o meno, già stato sottoposto a riciclaggio. In caso negativo, ulteriore elemento decisivo può essere il fatto che esso sia, o meno, destinato ad essere sottoposto ad un siffatto processo di recupero. Conseguentemente, dalla valutazione delle operazioni effettuate dalla MPR e dai produttori di acciaio sulla scorta dell'art. 3, punto 7, della direttiva sugli imballaggi, dipende la qualificazione dei rottami ferrosi 3B come rifiuto, e non viceversa.

111. Invero la Corte ha statuito che dalla mera effettuazione di una operazione menzionata nell'allegato II A o II B della direttiva sui rifiuti non è possibile desumere che il detentore del materiale abbia deciso di disfarsene, poiché è spesso difficile distinguere tra operazioni di recupero o smaltimento di rifiuti e il trattamento di altri prodotti [31].

112. Tuttavia, tali affermazioni non confliggono con la tesi qui sostenuta. Diversamente dai casi decisi con le citate sentenze, nel presente caso il materiale da recuperare è (almeno originariamente) un rifiuto di imballaggio. Si tratta solo di valutare se la natura di rifiuto perduri ancora. La qualificazione delle operazioni già effettuate o ancora da effettuare assume, nel presente caso, un significato diverso rispetto a quei casi in cui si deve prima di tutto verificare se il materiale sottoposto a trattamento sia, in assoluto, rifiuto.

113. Inoltre, la natura di rifiuto non deve essere desunta dalla effettuazione di una operazione di recupero menzionata nell'allegato II B della direttiva sui rifiuti, bensì dalla effettuazione di una operazione di riciclaggio, la quale nell'art. 3, punto 7, della direttiva sugli imballaggi è stata definita in modo più specifico delle operazioni, di cui all'allegato II B.

114. La tesi qui sostenuta ha altresì il merito di non modificare retroattivamente la nozione di rifiuto. Piuttosto, per la qualificazione di una sostanza in base alla direttiva sui rifiuti ha sempre assunto rilievo il fatto che il detentore decida, o meno, di disfarsene. La direttiva sui rifiuti

30 — V. sentenza Palin Granit (citata alla nota 27, punti 24 e 25).

31 — Sentenze Arco Chemie (citata alla nota 5, punti 51 e 82) e Palin Granit (citata alla nota 27, punto 27).

non indica quali criteri debbano applicarsi per ricostruire la volontà del detentore [32]. A tal fine — come si è detto sopra — assume rilievo il complesso delle circostanze del singolo caso concreto. In particolare, oltre alle circostanze di fatto, può essere significativo anche l'ulteriore contesto normativo, quand'anche le relative disposizioni siano state adottate solo dopo la direttiva sui rifiuti.

C — *Ordine di trattazione delle due questioni preliminari*

115. Dalle considerazioni svolte sub A e sub B emerge che l'individuazione di quali operazioni costituiscano un completo riciclaggio dell'acciaio contenuto nei rifiuti di imballaggio, non dipende dalla circostanza che i materiali di volta in volta risultanti da tali procedimenti siano ancora da qualificarsi come rifiuti ai sensi della direttiva sui rifiuti. Piuttosto è, la perdita della natura di rifiuto che dipende proprio dalla qualificazione dell'operazione effettuata.

116. Pertanto, una risposta alla prima questione pregiudiziale non appare necessaria per risolvere le questioni giuridiche discusse nel giudizio a quo. In ogni caso, la seconda questione pregiudiziale deve essere trattata prioritariamente.

D — *Seconda questione pregiudiziale*

117. L'art. 3, punto 7, della direttiva sugli imballaggi stabilisce che cosa si debba intendere per riciclaggio (recycling) ai sensi della direttiva stessa. Tale disposizione fornisce il criterio per risolvere la seconda questione pregiudiziale. A quanto risulta, la Corte finora non ha ancora preso posizione sulla nozione di riciclaggio. Prima di procedere ad una interpretazione letterale di tale disposizione, occorre brevemente prendere in considerazione il contesto normativo comunitario, l'importanza della nozione di riciclaggio alla luce delle finalità della direttiva sugli imballaggi, nonché i suoi sviluppi nel corso dell'iter normativo che ha condotto all'adozione della direttiva sugli imballaggi.

1) Osservazioni preliminari

a) Il riciclaggio nel diritto comunitario

118. Nella direttiva sugli imballaggi compare per la prima volta una dettagliata

32 — V. sentenza Palin Granit (citata alla nota 27, punto 25).

definizione della nozione di riciclaggio (recycling), il quale — in termini semplificati — consiste nel recupero dei materiali con i quali sono stati prodotti gli imballaggi, al fine di utilizzarli nuovamente. Questo metodo di recupero dei rifiuti di imballaggio ha due pregi: il materiale riciclato non deve essere più smaltito come rifiuto e si risparmiano energia e materie prime.

119. In realtà questo metodo viene già menzionato in una serie di precedenti atti giuridici. Così, anche nella direttiva sui rifiuti — quantunque non nella versione in lingua tedesca —, all'art. 3, n. 1, lett. b), punto i), viene menzionata la nozione di riciclaggio (riciclo). La MPR desume un decisivo argomento a favore delle sue tesi da questa disposizione, in cui il riciclaggio si caratterizza per la sua destinazione ad ottenere materie prime secondarie. Anche il giudice a quo, nella formulazione della questione pregiudiziale, fa riferimento, sub a), all'ottenimento di materie prime secondarie.

120. Il concetto di riciclaggio compare già anche nell'art. 2, lett. e), della direttiva del Consiglio 27 giugno 1985, 85/339/CEE, concernente gli imballaggi per liquidi alimentari [33], la quale è stata sostituita dalla direttiva sugli imballaggi [34]. Inoltre occorre ricordare l'art. 3 della direttiva del Consiglio 16 giugno 1975, 75/439/CEE, concernente l'eliminazione degli oli usati [35].

121. A prescindere dal fatto che la portata delle menzionate disposizioni speciali per il settore dei rifiuti di imballaggio è limitata, da esse non è comunque possibile desumere alcuna più precisa indicazione sul concetto di riciclaggio. Ciò vale anche per le disposizioni successive alla direttiva sugli imballaggi, le quali hanno da essa ripreso la definizione di riciclaggio [36].

b) Il riciclaggio nel contesto normativo della direttiva sugli imballaggi

122. L'art. 3, punto 7, della direttiva sugli imballaggi non può essere considerato isolatamente. Occorre, invece, tener presenti, nell'interpretare questa disposizione, le finalità della direttiva stessa e il contesto normativo.

123. A tal fine si deve sottolineare come la direttiva sugli imballaggi miri, da una parte, a prevenire e ridurre l'impatto sull'ambiente dei rifiuti di imballaggio ed

33 — GU L 176, pag. 18.

34 — V. l'art. 23 della direttiva sugli imballaggi, la quale tuttavia, nella versione in lingua tedesca, erroneamente abroga una inesistente direttiva 89/389.

35 — GU L 194, pag. 23.

36 — V., in particolare, l'art. 2, punto 7, della direttiva 2000/53.

assicurare così un elevato livello di tutela e, dall'altra parte, a garantire il funzionamento del mercato interno [37].

i) Elevato livello di tutela dell'ambiente

124. La finalità del raggiungimento di un elevato livello di tutela dell'ambiente appare in armonia con gli obiettivi sanciti dall'art. 174, n. 2, CE. In forza dell'art. 6 CE, le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate anche nella adozione delle azioni comunitarie intese al ravvicinamento normativo. Da tale finalità, perseguita anche dalla direttiva sui rifiuti, la Corte ha desunto la conclusione che il concetto di rifiuto deve essere interpretato estensivamente [38].

125. Trasferendo queste considerazioni alla direttiva sugli imballaggi, ciò significa che il concetto di riciclaggio non può essere interpretato in modo tale che un materiale perda troppo presto la sua natura di rifiuto e, conseguentemente, non sia più soggetto allo specifico controllo previsto per i rifiuti già in una fase in cui tale controllo risulti ancora necessario per assicurare un elevato livello di tutela ambientale.

126. In particolare, occorre garantire che dagli imballaggi usati non derivi pericolo per l'ambiente e che essi — qualora non possano essere reimpiegati — vengano possibilmente recuperati anziché smaltiti [39].

127. Tra le varie forme di recupero, il riciclaggio deve essere preferito rispetto alle altre [40]. Esso infatti contribuisce alla tutela dell'ambiente in quanto comporta un risparmio di energia e di materie prime primarie nonché una riduzione dei rifiuti destinati allo smaltimento finale [41].

ii) Evitare distorsioni alla concorrenza nel mercato interno

128. A differenza della direttiva sui rifiuti, la direttiva sugli imballaggi fissa concreti obiettivi di recupero. Così, l'art. 6, n. 1, lett. b), pone agli Stati membri obiettivi quantitativi prescrivendo le percentuali minime di riciclaggio per tutti i materiali di imballaggio. Per effetto della direttiva sugli imballaggi, la quale si fonda sull'art. 100 A del Trattato CE, occorre rendere tra loro omogenee le disposizioni degli Stati membri e prevenire distorsioni alla concorrenza.

37 — V. l'art. 1, n. 1, e il primo 'considerando' della direttiva sugli imballaggi.

38 — Sentenza Arco Chemie (citata alla nota 5, punto 40).

39 — V. l'art. 1, n. 2, e il settimo 'considerando' della direttiva sugli imballaggi.

40 — V. l'ottavo 'considerando' della direttiva sugli imballaggi. La preferenza per il riciclaggio è tuttavia soggetta alla riserva della successiva evoluzione delle conoscenze scientifiche e tecnologiche in materia di processi di recupero.

41 — V. l'undicesimo 'considerando' della direttiva sugli imballaggi.

129. Benché il riciclaggio in una prospettiva macroeconomica possa comportare, tenuto conto di tutti i fattori, dei risparmi [42], esso rappresenta, per le imprese che devono provvedere a riciclare gli imballaggi da loro immessi sul mercato, un fattore di costo. In definitiva tali spese rendono più cari i loro prodotti ed influiscono sulle loro prospettive di successo sul mercato.

130. La Comunità ha accettato, in una certa misura, che si producessero oneri differenti per l'industria nei vari Stati membri, in quanto non ha fissato con precisione una determinata percentuale minima di recupero, ma ha lasciato un margine di oscillazione. Squilibri ancor più sensibili potrebbero verificarsi qualora gli Stati membri si basassero su nozioni di riciclaggio tra loro notevolmente divergenti con conseguente divergenza anche nei costi da sostenere per il raggiungimento delle percentuali di recupero.

131. La Corte dovrebbe pertanto fornire una interpretazione definitiva della nozione di riciclaggio, per garantire l'obiettivo del ravvicinamento normativo. Inoltre, tale interpretazione deve assicurare che lo stesso materiale di imballaggio non venga computato più volte in sede di calcolo della percentuale di riciclaggio, come ha giustamente segnalato il governo britannico.

42 — La Commissione, sulla base di diversi studi, stima che ai costi per il riciclaggio si contrappongano, pressoché in ugual misura, i risparmi dei costi connessi allo smaltimento dei rifiuti (v. la motivazione della proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, presentata dalla Commissione il 7 dicembre 2001, COM[2001] 729 def., pag. 19).

c) Sviluppi della nozione di riciclaggio nell'iter normativo

132. A differenza della vigente versione (v. supra, paragrafo 7), la definizione di riciclaggio contenuta nella proposta della Commissione [43] era originariamente la seguente:

«"riciclaggio": il recupero dei materiali di rifiuto per lo scopo originario oppure per altri scopi, escluso il ricupero di energia; il riciclaggio comprende anche la rigenerazione e il compostaggio».

133. Nella motivazione non si forniscono ulteriori indicazioni su tale definizione. Essa è priva di alcuni elementi, ora invece presenti nella vigente versione. In base alla definizione sopra riportata, possono essere sottoposti a riciclaggio semplicemente i «materiali». Ivi non si precisa se debba trattarsi, o meno, di rifiuti di imballaggio. Inoltre il procedimento viene caratterizzato soltanto dall'obiettivo del riutilizzo del materiale per lo scopo originario o per altri scopi. Il progetto non conteneva una descrizione più dettagliata del procedimento di riciclaggio.

43 — COM(92) 278 def., pubblicata senza motivazione anche in GU 1992, C 263, pag. 1.

134. Una versione sostanzialmente corrispondente all'attuale formulazione compare per la prima volta solo nella posizione comune (CE) n. 13/94, definita dal Consiglio il 4 marzo 1994 [44]. Non si fornisce alcuna motivazione di tale emendamento. Non risulta che nel prosieguo dell'iter normativo esso sia stato commentato dalla Commissione o dal Parlamento. Si può semplicemente constatare che la definizione infine adottata descrive il procedimento di riciclaggio in modo più preciso rendendo in tal modo possibile una più chiara delimitazione del riciclaggio rispetto ad altre misure di recupero, il che ha una sicura importanza per quanto concerne le percentuali di recupero, di cui all'art. 6, n. 1.

d) Successivi sviluppi

135. Nel corso degli anni il riciclaggio ha acquisito una notevole importanza e in futuro assumerà un rilievo ancora maggiore nel settore del recupero dei rifiuti di imballaggio.

136. Dalla relazione provvisoria, prevista dall'art. 6, n. 3, presentata dalla Commissione nel 1999 [45], risulta che quasi tutti gli Stati membri avevano raggiunto i valori minimi già dopo quattro anni dall'entrata in vigore della direttiva, e che in taluni casi avevano addirittura superato ampiamente i valori massimi. Il Regno Unito, invece, si collocava, con una percentuale di riciclaggio del 30% in peso, alla fine della lista degli Stati membri; ivi la percentuale di riciclaggio di acciaio aveva raggiunto un valore medio del 26% in peso [46].

137. Nel frattempo la Commissione ha presentato una proposta per la modifica della direttiva sugli imballaggi [47]. La proposta prevede un sensibile innalzamento delle percentuali di recupero (dal 60% al 75% in peso per il recupero e dal 55% al 70% in peso per il riciclaggio). Inoltre la Commissione segue il nuovo orientamento di introdurre percentuali distinte per il riciclaggio dei diversi materiali. La percentuale di riciclaggio per i metalli dovrà così raggiungere in futuro il 50% in peso.

138. In particolare, per quanto concerne la plastica, si distingue altresì tra riciclaggio meccanico, riciclaggio chimico e riciclaggio delle materie prime. Invero, tali ulteriori definizioni, se le si intende quali sottospecie del riciclaggio, potrebbero fornire utili indicazioni. Tuttavia è dubbio che si possano desumere, da una proposta della Commissione di modifica della direttiva sugli imballaggi, argomenti in ordine all'interpretazione della direttiva stessa nella sua vigente versione.

44 — GU 1994 C 137, pag. 65.

45 — COM(1999) 596 def.

46 — V. la tabella III.5 della relazione provvisoria del 1999 (citata alla nota 45), la quale riporta i dati del Regno Unito relativi al 1997.

47 — Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, presentata dalla Commissione il 7 dicembre 2001 (COM(2001) 729 def., pubblicata senza motivazione anche in GU 2002, C 103 E, pag. 17).

2) Interpretazione dell'art. 3, punto 7, della direttiva sugli imballaggi

139. La definizione di riciclaggio, di cui all'art. 3, punto 7, della direttiva sugli imballaggi, contiene tre elementi, che assumono rilievo nel caso di specie: a) oggetto del riciclaggio sono i «materiali di rifiuti»; b) essi vengono ritrattati per la loro funzione originaria o per altri fini; c) il ritrattamento avviene in un processo di produzione. L'inclusione del riciclaggio organico e l'esclusione del recupero di energia non assumono rilievo nel caso di specie.

a) Materiali di rifiuti

140. La MPR ritiene che i produttori di acciaio non effettuino alcun riciclaggio già per il motivo che il materiale di partenza consegnato loro dalla MPR, i rottami ferrosi 3B, ormai non sono più dei rifiuti.

141. Nella definizione di riciclaggio, tuttavia, non compare il concetto di rifiuto, bensì quello di materiali di rifiuti, il quale non si ritrova in nessun altro punto della direttiva sugli imballaggi e nemmeno nella direttiva sui rifiuti. Da tale scelta lessicale si potrebbe dedurre che i materiali che possono essere oggetto di riciclaggio derivano sì dai rifiuti (di imballaggio), ma al momento del loro riciclaggio non devono più essere necessariamente rifiuti ai sensi della direttiva sui rifiuti. Quindi per la qualificazione dell'attività dei produttori di acciaio non assumerebbe alcun rilievo il fatto che i rottami ferrosi 3B da essi fusi siano ancora, o meno, rifiuti.

142. Occorre segnalare che alcune versioni linguistiche della direttiva sugli imballaggi (quella francese, spagnola, portoghese e finlandese) anche nell'art. 3, punto 7, utilizzano semplicemente il corrispettivo termine «rifiuti». Invece, la maggior parte delle versioni linguistiche (quella inglese, danese, svedese, olandese e italiana) ricorre ad un termine corrispondente alla formula «materiali di rifiuto», utilizzata nella versione tedesca. Pertanto non può escludersi che attraverso l'impiego del termine «materiali di rifiuti» si volesse esprimere che non solo i rifiuti possono essere oggetto di riciclaggio.

143. Contro siffatta interpretazione depone, tuttavia, la funzione, già descritta, della definizione di riciclaggio ai fini del raggiungimento degli obiettivi di recupero. Se anche i materiali che derivano dai rifiuti ma che non sono più rifiuti potessero essere ancora oggetto di una operazione di riciclaggio, vi sarebbe il pericolo che i materiali già riciclati una volta vengano sottoposti a riciclaggio una seconda volta. Ciò potrebbe portare a conteggiare più volte lo stesso materiale in sede di calcolo della percentuale di recupero.

144. Peraltro, la definizione di rifiuti di imballaggio, di cui all'art. 3, punto 2, della direttiva sugli imballaggi, abbraccia addirittura «ogni materiale di imballaggio», purché tale materiale rientri nella definizione di rifiuto, fornita dalla direttiva sui rifiuti. Ciò considerato, è arduo affermare che il termine «materiali di rifiuti» debba indicare sostanze che non siano rifiuti.

145. Ci si potrebbe, tuttavia, domandare addirittura se i materiali, destinati al riciclaggio, possano essere in realtà rifiuti. Poiché il riciclaggio viene descritto come utilizzo dei materiali in un processo di produzione, si potrebbe ritenere che manchi proprio l'elemento del «disfarsi», centrale nella definizione di rifiuto.

146. In senso contrario, tuttavia, va notato che ogni recupero costituisce un proficuo utilizzo del rifiuto, senza che i materiali destinati al recupero perdano per tale ragione la loro natura di rifiuti. Per contro, in base a quanto affermato dalla Corte, si è in presenza di un «disfarsi» proprio allorché il materiale viene recuperato o smaltito [48]. Dal momento che il riciclaggio va considerato come una forma particolare di recupero [49], il materiale che debba essere sottoposto ad un corrispondente processo di produzione non può perdere, solo per tale ragione, la sua natura di rifiuto.

147. Col termine «materiali di rifiuti» si vuole piuttosto sottolineare il legame del riciclaggio col materiale. Alla base del riciclaggio vi è, infatti, l'idea che dai rifiuti si recuperano determinate sostanze per utilizzarle nuovamente, sicché si realizza un ciclo delle sostanze stesse, come bene esprime il termine inglese «re-cycling».

148. Partendo da tale premessa, con il termine «*materiali* di rifiuti» si vuole esprimere che i diversi materiali o le diverse sostanze, assemblati per costituire l'imballaggio, devono essere trattati separatamente in vista del loro riciclaggio. Vetro, metallo, plastica, carta, ecc., possono essere inseriti solo in processi di produzione specificamente concernenti, di volta in volta, il singolo materiale. Questo aspetto differenzia il riciclaggio (anche quello organico) dal recupero di energia, al quale possono essere destinati anche miscugli di sostanze.

149. In definitiva si può quindi affermare che attraverso l'impiego del termine «materiali di rifiuti» non si voleva esprimere che le sostanze oggetto di riciclaggio non debbano più essere rifiuti. Tale termine, invece, tiene conto della circostanza che il recupero deve avvenire previa separazione dei materiali.

48 — Sentenza Arco Chemie (citata alla nota 5, punto 47).

49 — V. l'undicesimo 'considerando' della direttiva sugli imballaggi.

b) Ritrattamento per la funzione originaria o per un altro fine

150. Il termine *ri*trattamento significa che i materiali di rifiuto devono essere trattati in modo tale da riportarli nuovamente allo stato in cui si trovavano prima di diventare rifiuti di imballaggio. Tale processo deve rendere i materiali nuovamente utilizzabili per la loro funzione originaria o per un altro fine.

151. In relazione al termine «altri fini» il governo britannico e — in udienza — anche la Corus hanno espresso il parere che debba trattarsi di fini simili alla produzione di nuovi imballaggi. A favore di questa interpretazione non si ritrova però alcun elemento di supporto nel testo della direttiva. Ma ciò non ha alcuna importanza. La ratio della direttiva impone semplicemente di escludere che il materiale venga riciclato al fine di essere successivamente trattato di nuovo come rifiuto, al fine cioè di effettuare su di esso ulteriori operazioni di recupero o, addirittura, di smaltirlo.

c) Processo di produzione

152. La nota caratterizzante un processo di produzione consiste nel fatto che con un certo impiego di mezzi di produzione e di energia uno o più materiali di partenza vengono trasformati o combinati tra loro in modo tale da ottenere alla fine un nuovo prodotto. I materiali di partenza possono essere sia materie prime sia semilavorati. Il nuovo prodotto si caratterizza per un più elevato grado di elaborazione rispetto al materiale di partenza.

3) Qualificazione dell'operazione effettuata dalla MPR

153. Occorre verificare se l'attività della MPR possa essere considerata quale riciclaggio alla luce dell'interpretazione qui sostenuta dell'art. 3, punto 7, della direttiva sugli imballaggi.

154. Il materiale lavorato dalla MPR contiene una certa percentuale di rifiuti di imballaggio di metallo i quali costituiscono pacificamente materiali di rifiuti ai sensi della definizione sopra illustrata.

155. Appare dubbio, tuttavia, se la MPR effettui un ritrattamento dei materiali per la loro funzione originaria o per altri fini. A tal scopo la MPR dovrebbe riportare il materiale allo stato in cui esso si trovava prima di diventare imballaggio ovvero rifiuto di imballaggio.

156. Una trasformazione che riporti il materiale allo stato di minerale di ferro è esclusa. Anche supponendo che per la produzione degli imballaggi siano stati già utilizzati i rottami ferrosi 3B, non può affermarsi che la MPR riporti la sostanza nuovamente allo stesso stato di prima. Infatti i rottami ferrosi 3B sono un miscuglio, il quale, oltre all'acciaio, contiene in una certa misura anche sostanze estranee. I rottami ferrosi 3B in precedenza impiegati nella lavorazione, da una parte, e i rottami ferrosi 3B ottenuti dalla MPR dai rifiuti di imballaggio, dall'altra, non hanno la medesima composizione. Il materiale riacquista, invece, uno stato, in cui si è già una volta trovato in precedenza, solo quando diventa nuovamente acciaio puro.

157. Inoltre i rottami ferrosi 3B non sono immediatamente utilizzabili per la loro funzione originaria, cioè la produzione di nuovi imballaggi. Tutt'al più verrebbe in rilievo un «altro fine», vale a dire il loro utilizzo quale materiale di alimentazione delle fonderie.

158. Ma il riciclaggio ha per fine il recupero delle sostanze di partenza. Finché si è ancora in presenza di miscugli di sostanze che devono essere ripulite dalle impurità e liberate da altre sostanze estranee in successivi processi, non vi è ancora un completo ritrattamento. Piuttosto, gli annessi processi di eliminazione delle impurità e di setaccio vanno, dal canto loro, considerati quali operazioni di recupero. Un «altro fine» ai sensi dell'art. 3, punto 7, della direttiva sugli imballaggi, non può tuttavia consistere nella produzione di una sostanza che deve essere sottoposta ad ulteriori operazioni di recupero.

159. Come si apprende dall'ordinanza di rinvio, i rottami ferrosi 3B contengono impurità che devono essere rimosse prima del riutilizzo dell'acciaio. Queste sostanze estranee si separano dall'acciaio puro solo durante la fusione per effetto di procedimenti chimici o fisici, in quanto vengono rimosse con la scoria da altoforno che si deposita sull'acciaio fuso, o in quanto evaporano.

160. Infine, le operazioni espletate dalla MPR non possono essere considerate come un processo di produzione. Certo non si può contestare che la MPR utilizzi macchinari ed energia. Inoltre la frantumazione potrebbe anche essere considerata come una specie di trasformazione. Tuttavia il risultato di tale processo non è un prodotto che presenta un più elevato grado di elaborazione rispetto al materiale di partenza. La MPR produce piuttosto una materia prima secondaria. Essa, pur corrispondendo al Grado 3B fissato dall'industria ed essendo quindi idonea ad essere utilizzata in un processo di produzione, costituisce tuttavia pur sempre una materia prima, la quale — come dice la parola stessa — non è elaborata.

161. Le considerazioni relative alla nozione di riciclo (v. supra, paragrafo 6), desumibili dall'art. 3, n. 2, lett. b), punto i), della direttiva sui rifiuti, non ostano a tale

conclusione. In base alla lettura di questa disposizione fornita dalla MPR il riciclo (riciclaggio) è inteso proprio ad ottenere materie prime secondarie.

162. Da un lato, tuttavia, non è del tutto chiaro se la formula «intesa a ottenere materie prime secondarie» si riferisca alla parola «riciclo» ovvero soltanto all'ultimo termine dell'elenco, cioè ad «ogni altra azione». In ogni caso, come correttamente segnala l'Agenzia per l'ambiente, nell'elenco compare anche il termine «riutilizzo», ed in caso di «riutilizzo» di un oggetto non si ottiene alcuna materia prima secondaria.

163. Inoltre salta all'occhio che il concetto di riciclo (riciclaggio) presentato nell'art. 1 della direttiva sui rifiuti, in cui per il resto si ritrovano le definizioni dei concetti rilevanti all'interno della direttiva stessa. Pertanto è dubbio che in quel punto della direttiva sui rifiuti si volesse proprio porre mano alla definizione del concetto di riciclo.

164. D'altro lato, occorre tener presente la relazione sussistente tra le due direttive. In base all'interpretazione qui sostenuta della direttiva sugli imballaggi, la produzione di una materia prima secondaria non integra ancora la fattispecie del riciclaggio. Ciò vale comunque allorché tale materia prima secondaria contenga ancora sostanze estranee che devono essere rimosse mediante ulteriori operazioni. Ammesso, quindi, per ipotesi che alla base della direttiva sui rifiuti ci sia una diversa nozione di riciclaggio, in tal caso la direttiva sui rifiuti, per il principio di specialità, dovrebbe cedere il passo alla direttiva sugli imballaggi.

165. Questa interpretazione risulta anche conforme alle finalità della direttiva sugli imballaggi, secondo cui il riciclaggio deve comportare un risparmio di materie prime primarie. Tale risparmio interviene solo nel momento in cui si ottiene acciaio dai rottami ferrosi 3B, anziché dal minerale di ferro.

166. Inoltre è necessaria una interpretazione restrittiva affinché i rifiuti di imballaggio, trattati dalla MPR, non perdano la loro natura di rifiuti in una fase in cui sia ancora necessaria una sorveglianza su di essi in quanto rifiuti. Dall'ordinanza di rinvio si apprende che il materiale, anche dopo la lavorazione eseguita dalla MPR, presenta delle impurità, le quali impongono, nella fase di deposito, l'uso di particolari cautele, tipiche per i rifiuti, per evitare una contaminazione del terreno. Per giunta i produttori di acciaio, durante le ulteriori fasi di lavorazione dei rottami ferrosi 3B, sottostanno all'«Integrated Pollution Control».

167. Il trattamento dei rifiuti di imballaggio effettuato dalla MPR, pertanto, non

costituisce riciclaggio ai sensi della direttiva sugli imballaggi, in quanto non si giunge ad un completo recupero del metallo, dovendo essere ancora rimosse le sostanze estranee, ed in quanto non si è in presenza di un processo produttivo, al termine del quale si ottiene un nuovo prodotto.

4) Qualificazione dell'operazione effettuata dai produttori di acciaio

168. I rottami ferrosi 3B, impiegati nella fusione dai produttori di acciaio, dovrebbero essere considerati come materiali di rifiuti, derivanti dagli imballaggi. Il materiale trattato dalla MPR conteneva originariamente rifiuti di imballaggio. Il fatto che l'operazione effettuata dalla MPR non possa essere qualificata come riciclaggio, costituisce un indizio della permanenza della natura di rifiuto.

169. Semmai occorrerebbe valutare se la MPR abbia recuperato in altro modo il materiale e questo abbia così perso la sua natura di rifiuto. La lavorazione effettuata dalla MPR potrebbe essere ad esempio considerata come «riciclo/recupero dei metalli o dei composti metallici», ai sensi della voce R 3 dell'allegato II B della direttiva sui rifiuti.

170. Si deve tuttavia ricordare che, come ha stabilito la Corte, l'effettuazione di un'operazione di recupero completo ai sensi dell'allegato II B non priva necessariamente una sostanza della sua qualificazione di rifiuto [50]. Ciò vale a maggior ragione allorché si tratti di un pretrattamento consistente nello smistamento e nella frantumazione, per effetto del quale il materiale non viene ripulito di tutte le sostanze estranee indesiderate [51].

171. Poiché il materiale deve essere sottoposto da parte dei produttori di acciaio ad un'ulteriore operazione di trattamento, durante la quale l'acciaio viene liberato dalle ultime sostanze estranee, il materiale di imballaggio non ha quindi perso la sua natura di rifiuto per effetto del trattamento della MPR. A tal proposito occorre tenere anche presente che i produttori di acciaio, durante la lavorazione del materiale 3B, sottostanno all'«Integrated Pollution Control».

172. Il fatto che i rottami ferrosi 3B abbiano un valore commerciale e siano idonei ad essere utilizzati come materia prima, non esclude la permanenza della loro natura di rifiuti [52]. Tuttavia, nella sentenza Palin Granit la Corte ha individuato nel grado di probabilità di riutilizzo di una sostanza senza operazioni di trasformazione preliminare un criterio utile ai fini di valutare se essa sia o meno un rifiuto ai sensi della direttiva sui rifiuti [53].

50 — Sentenza Arco Chemie (citata alla nota 5, punti 94 e 95).

51 — V. sentenza Arco Chemie (citata alla nota 5, punto 96); sulla frantumazione v. sentenza Tombesi (citata alla nota 28, punto 53).

52 — Sentenze Zanetti (citata alla nota 28, punti 12 e 13), Tombesi (citata alla nota 28, punto 54) nonché Inter-Environnement (citata alla nota 7, punto 31).

53 — Sentenza Palin Granit (citata alla nota 27, punto 37).

173. Nel caso di specie non si sa in termini precisi quale probabilità vi sia che il materiale 3B venga lavorato dai produttori di acciaio immediatamente dopo il trattamento effettuato dalla MPR. Vi sono tuttavia taluni elementi per ritenere che i rottami ferrosi 3B vengano subito utilizzati nelle acciaierie.

174. Nella sentenza Palin Granit si trattava, tuttavia, di appurare se i detriti derivanti dallo sfruttamento delle cave fossero, in assoluto, rifiuti. Per risolvere tale questione vanno applicati criteri diversi da quelli utili nel caso di specie, in cui è chiaro che il materiale in questione fosse un rifiuto. Al fine di tenere nel debito conto le finalità di tutela della direttiva sui rifiuti e della direttiva sugli imballaggi, occorre presumere la permanenza della natura di rifiuto almeno fino al momento in cui si possa provare che il materiale è stato completamente recuperato. In questo momento il riciclaggio di regola fa cessare la natura di rifiuto [54]. Ma ciò non succede necessariamente per le altre forme di recupero [55].

175. Il trattamento effettuato dai produttori di acciaio costituisce anche un ritrattamento dei materiali per la loro funzione originaria o per altri fini. Attraverso la fusione si ottiene acciaio puro e in tal modo il materiale viene riportato di nuovo allo stato in cui si trovava prima della produzione degli imballaggi. Con i lingotti, le lamiere o le bobine di acciaio si possono produrre nuovamente imballaggi o altri prodotti.

176. Infine, la fusione costituisce anche un processo di produzione. Dai rottami ferrosi 3B, nel corso del processo di produzione di acciaio, con l'impiego di forni di fusione e di energia, vengono prodotti (semi-)lavorati che presentano un più elevato grado di elaborazione rispetto al materiale di partenza.

177. Pertanto, si deve risolvere la seconda questione affermando che i materiali non possono ancora considerarsi riciclati ai sensi dell'art. 3, punto 7, della direttiva sugli imballaggi, nel momento in cui sono stati resi utilizzabili come materie prime, bensì solo nel momento in cui sono stati utilizzati dai produttori di acciaio per produrre lingotti, lamiere o bobine di acciaio.

E — *Prima questione*

178. Attesa la risposta fornita alla seconda questione, non risulta più necessario rispondere alla prima questione. Esclusivamente sulla base della direttiva sugli imbal-

54 — V. supra paragrafi 104 e 105.

55 — V. la giurisprudenza citata alla nota 26.

laggi va deciso se i rifiuti di imballaggio siano stati riciclati.

179. La questione, se e quando essi abbiano perso la loro natura di rifiuti, assume rilievo, in relazione alla tematica del riciclaggio, solo in quanto i materiali di rifiuti costituiscono il materiale di partenza dell'operazione di riciclaggio. Poiché la MPR non effettua alcun riciclaggio, i rottami ferrosi 3B non perdono — come sopra esposto — la loro natura di rifiuti e possono essere riciclati dai produttori di acciaio.

180. La prima questione potrebbe, tuttavia, essere intesa anche nel senso che il giudice a quo desidera sapere quando dei materiali, diversi da quelli che rientrano nel campo di applicazione della direttiva sugli imballaggi, possano considerarsi riciclati.

181. Prima di tutto, in base ad una costante giurisprudenza spetta esclusivamente al giudice nazionale adito, che deve decidere la controversia, valutare, con riferimento al singolo caso concreto, sia la necessità di una pronuncia pregiudiziale per essere in grado di pronunciare la propria sentenza, sia la rilevanza delle questioni da sottoporre alla Corte [56].

182. Inoltre, la Corte ha ritenuto di non poter statuire su una questione sollevata da un giudice nazionale qualora appaia in modo manifesto che l'interpretazione o il giudizio sulla validità di una norma comunitaria chiesti da tale giudice non abbiano alcuna relazione con i fatti o con l'oggetto della causa a qua, oppure qualora il problema sia di natura ipotetica [57].

183. Le parti del procedimento pendente dinanzi al giudice nazionale controvertono sulla facoltà di rilasciare PRN per il riciclaggio di rifiuti di imballaggio. Dall'ordinanza di rinvio non si desume in alcun modo che la questione concernente il momento in cui altri rifiuti, diversi dai rifiuti di imballaggio, possano considerarsi riciclati, assuma rilievo per la decisione del giudizio pendente dinanzi alla High Court.

184. Pertanto non occorre rispondere a tale questione.

56 — V., in particolare, sentenza 15 dicembre 1995, causa C-415/93, Bosman (Racc. pag. I-4921, punto 59).

57 — V. sentenza Bosman (citata alla nota 56, punto 61) e sentenza 9 marzo 2000, causa C-437/97, EKW (Racc. pag. I-1157, punto 52).

VII — Conclusione

185. Alla luce delle considerazioni sopra esposte, propongo di risolvere la seconda questione pregiudiziale come segue:

I rifiuti di imballaggio d'acciaio non sono ancora riciclati ai sensi dell'art. 3, punto 7, della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 20 dicembre 1994, 94/62/CE, sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, nel momento in cui sono stati resi utilizzabili come materie prime, bensì solo nel momento in cui sono stati utilizzati dai produttori di acciaio per produrre lingotti, lamiere o bobine di acciaio.