CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE PAOLO MENGOZZI presentate il 15 febbraio 2007 [1]

I — Introduzione

1. Nel presente giudizio la Corte è chiamata a pronunciarsi sull'interpretazione del regolamento (CEE) n. 259/93 del Consiglio, del 1° febbraio 1993, relativo alla sorveglianza e al controllo delle spedizioni di rifiuti all'interno della Comunità europea, nonché in entrata e in uscita dal suo territorio [2] (in prosieguo: il «regolamento») con riferimento a talune categorie di rifiuti figuranti all'allegato II di quest'ultimo. In particolare, il giudice del rinvio chiede alla Corte di precisare se sussistono obblighi di notifica in caso di esportazione a fini di recupero di rifiuti consistenti in una combinazione di due sostanze diverse, non menzionata in quanto tale nell'allegato II al regolamento, ma i cui componenti vi figurano singolarmente.

II — Quadro giuridico

Il diritto comunitario rilevante

2. Il regolamento in esame è stato adottato al fine di istituire un sistema di sorveglianza e di controllo delle spedizioni di rifiuti all'interno della Comunità, nonché in entrata e in uscita dal suo territorio, sia con riferimento a Paesi CE che a Stati terzi, nell'intento di salvaguardare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente, anche in considerazione degli impegni assunti dalla Comunità nell'ambito della Convenzione di Basilea e della decisione OCSE del 30 marzo 1992 [3] (in prosieguo: la «decisione OCSE»).

1 — Lingua originale: l'italiano.

2 — GU L 30, pag. 1, nella versione pertinente così come modificato dal regolamento (CE) n. 2557/2001 della Commissione, del 28 dicembre 2001 (GU L 349, pag. 1), ed ora abrogato dal regolamento (CE) n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2006 relativo alle spedizioni di rifiuti (GU L 190, pag. 1).

3 — Decisione dell'OCSE del 30 marzo 1992, sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti destinati ad operazioni di recupero, C(92) 39 def.

3. I 'considerando' del regolamento, pertinenti al caso in esame, sono i seguenti:

«considerando che la Comunità ha sottoscritto la Convenzione di Basilea, del 22 marzo 1989, sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi e del loro smaltimento;

(...)

considerando che la Comunità ha approvato la decisione del Consiglio dell'OCSE, del 30 marzo 1992, sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti destinati ad operazioni di ricupero;

(...)

considerando che è importante organizzare la sorveglianza e il controllo delle spedizioni di rifiuti in modo da tener conto della necessità di salvaguardare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente;

(...)

considerando che è necessario applicare procedure diverse a seconda del tipo di rifiuti e della loro destinazione, nonché della loro spedizione a scopo di smaltimento o di ricupero;

(...)

considerando che le esportazioni di rifiuti destinati al ricupero verso paesi ai quali non si applica la decisione dell'OCSE devono essere soggette a condizioni che assicurino una gestione ecologicamente corretta dei rifiuti;

(...)

considerando che le spedizioni di rifiuti destinati al ricupero compresi nell'elenco verde della decisione dell'OCSE sono generalmente escluse dalle procedure di controllo del presente regolamento in quanto tali rifiuti, se adeguatamente ricuperati nel paese di destinazione, non dovrebbero presentare rischi per l'ambiente; (...)».

4. Le procedure istituite dal regolamento per le spedizioni di rifiuti intracomunitarie, nonché in entrata e in uscita dalla Comunità, si distinguono essenzialmente in base a tre criteri, ossia il tipo di rifiuti, la loro destinazione a fini di recupero o smaltimento secondo la classificazione di dette operazioni attuata dalla direttiva del 15 luglio 1975, 75/442/CEE, relativa ai rifiuti [4], e il Paese di destinazione. In generale, fatte salve talune eccezioni tra cui il trasporto di rifiuti della lista verde, una notifica preventiva è richiesta per tutti i tipi di spedizione.

5. Con riferimento al primo criterio, il regolamento prevede una classificazione dei rifiuti in tre elenchi: «lista verde di rifiuti» (allegato II), «lista ambra di rifiuti» (allegato III), «lista rossa di rifiuti» (allegato IV) (in prosieguo, rispettivamente: «lista verde», «lista ambra», «lista rossa», ovvero «allegato II», «allegato III», «allegato IV»).

6. Conformemente a quanto previsto dal succitato quattordicesimo 'considerando', le sostanze presenti nella lista verde sono ritenute non rischiose per l'ambiente se adeguatamente recuperate e la loro spedizione è, pertanto, generalmente esclusa dall'obbligo di notifica se dette sostanze sono destinate al recupero in un altro Stato membro.

7. L'art. 1 del regolamento dispone infatti quanto segue:

«(...)

3. a) Le spedizioni di rifiuti destinati unicamente al ricupero e riportati nell'allegato II sono parimenti escluse dal disposto del presente regolamento, fatto salvo quanto previsto dalle lettere b), c), d) ed e) in appresso, dall'articolo 11 nonché dall'articolo 17, paragrafi 1, 2 e 3.

b) Tali rifiuti sono soggetti a tutte le disposizioni della direttiva 75/442/CEE (...)».

8. Con riferimento a spedizioni di rifiuti figuranti nella lista verde destinati al recupero in Cina, cui non si applica la decisione OCSE, risulta dall'allegato D del regolamento CE n. 1547/1999 della Commissione, del 12 luglio 1999 [5], nella versione in vigore al tempo in cui si sono svolti i fatti oggetto

4 — GU L 194, pag. 39, nella versione rilevante per il caso di specie, così come modificata con decisione della Commissione 24 maggio 1996, 96/350/CE (GU L 135, pag. 32), ad oggi consolidata dalla direttiva 2006/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2006 relativa ai rifiuti (GU L 114, pag. 9).

5 — Regolamento che determina la procedura di controllo prevista dal regolamento (CEE) n. 259/93 del Consiglio in relazione alle spedizioni di determinati tipi di rifiuti verso taluni paesi ai quali non si applica la decisione dell'OCSE n. C(92) 39 def., GU L 185 pag. 1.

della causa principale, che la notifica preventiva non è richiesta da detto paese per il trasporto di talune categorie di «rifiuti verdi», tra cui le sostanze rientranti nelle voci GA 120 7404 00, GC 020 e GH, mentre è necessaria un'ispezione da parte della CCIC (China Commodities Inspection Corporation) prima della spedizione.

9. A proposito delle classificazioni dei rifiuti, ricordo che ciascuna lista è suddivisa in voci elencate in ordine alfabetico (quale ad esempio la succitata voce generale GH comprendente i rifiuti di plastiche solide), a loro volta suddivise in voci più specifiche per ordine numerico [6].

10. Per quanto concerne i rifiuti pertinenti al caso di specie vanno citate le voci «GA 120 7404 00 Rifiuti e rottami di rame», «GH 013 (ex 3915 30) Polimeri di cloruro di vinile», la voce generale «GC (Altri rifiuti contenenti metalli)», e le sue voci specifiche «GC 010 Rifiuti provenienti da assemblaggi elettrici costituiti unicamente da metalli o leghe», e «GC 020 Rottami elettronici (per esempio lastre di circuiti stampati, componenti elettronici, fili, ecc.) e componenti elettronici recuperati che possono essere utilizzati per il recupero di metalli comuni e preziosi» [7].

11. Il preambolo alla lista verde, inserito con decisione 94/721/CE della Commissione, del 21 ottobre 1994, che adegua, conformemente all'articolo 42, paragrafo 3, gli allegati II, III e IV del regolamento [8], prevede che:

«Indipendentemente dal fatto che figurino o meno in questa lista, i rifiuti non possono essere spediti come rifiuti della lista verde se risultano contaminati da altri materiali in modo tale che a) i rischi associati ai rifiuti aumentino tanto da giustificarne l'inserimento nella lista ambra o rossa, o che b) non sia possibile ricuperare i rifiuti in modo sicuro per l'ambiente».

12. Rispetto ai rifiuti non compresi in alcuna delle liste di cui agli allegati II, III e IV, l'art. 17, n. 8, stabilisce quanto segue:

6 — Ricordo, inoltre, che la lettera G delle categorie citate ne indica l'appartenenza alla lista verde di cui all'allegato II al regolamento, la c.d. «Green List».

7 — Ricordo che nell'allegato D al succitato regolamento n. 1547/1999 sono riprodotte le categorie di rifiuti, di cui all'allegato II del regolamento n. 259/93, per le quali non trovano applicazione le procedure di controllo alle esportazioni verso i paesi terzi menzionati nel predetto allegato D, tra cui figura la Cina. Rilevo che, per quanto concerne la voce GC 010, mentre nel citato allegato II ritroviamo la formulazione «Rifiuti provenienti da assemblaggi elettrici costituiti unicamente da metalli o leghe», nell'allegato D si usa la diversa formulazione: «Assemblaggi elettrici contenenti unicamente metalli o leghe».

8 — GU L 288 pag.36.

«Quando i rifiuti destinati al ricupero, di cui agli allegati III e IV nonché i rifiuti destinati al ricupero che non siano ancora stati inclusi in nessuno degli allegati II, III o IV vengono esportati verso o attraverso un paese cui non si applica la decisione dell'OCSE:

— si applica per analogia l'articolo 15, ad eccezione del paragrafo 3;

— è possibile sollevare obiezioni fondate unicamente in conformità dell'articolo 7, paragrafo 4.

Salvo disposizione contraria prevista in accordi bilaterali o multilaterali conclusi in conformità dell'articolo 16, paragrafo 1, lettera b) e in base alla procedura di controllo di cui al presente articolo, paragrafi 4 o 6 o all'articolo 15».

13. L'art. 15 prevede una procedura di notifica e un'autorizzazione preventiva applicabile ai rifiuti della lista rossa.

14. Va infine ricordato che in forza dell'art. 26 del regolamento:

«1. Costituisce traffico illecito qualsiasi spedizione di rifiuti:

a) effettuata senza che la notifica sia stata inviata a tutte le autorità competenti interessate conformemente al presente regolamento, (...)

b) effettuata senza il consenso delle autorità competenti interessate, ai sensi del presente regolamento, (...)

2. Se di tale traffico illecito è responsabile il notificatore, l'autorità competente di spedizione controlla che i rifiuti in questione:

a) siano ripresi dal notificatore o, se necessario dalla stessa autorità competente, all'interno dello Stato di spedizione, oppure, se ciò risulta impossibile,

b) vengano smaltiti o ricuperati secondo metodi ecologicamente corretti, entro un termine di 30 giorni a decorrere dal momento in cui l'autorità competente è stata informata del traffico illecito o entro qualsiasi altro termine eventualmente fissato dalle autorità competenti interessate.

In tal caso viene effettuata una nuova notifica. Gli Stati membri di spedizione e gli Stati membri di transito non si oppongono alla reintroduzione dei rifiuti qualora l'autorità competente di destinazione ne presenti motivata richiesta illustrandone le ragioni».

III — I fatti e la domanda pregiudiziale

15. Risulta dal provvedimento del giudice di rinvio che nel marzo 2004 Omni Metal Service (in prosieguo: «OMS»), società con sede in Francia, ha ceduto una partita di residui di cavi ad un'impresa cinese, parte di un gruppo australiano di società specializzate nel riciclaggio dei metalli.

16. OMS ha spedito i rifiuti in oggetto via mare da Bilbao, in Spagna, con destinazione la Cina e con transito nei Paesi Bassi. Detta spedizione era stata preventivamente autorizzata dalle autorità cinesi, a seguito di ispezione da parte della China Commodities Inspection Corporation, mentre non era stata effettuata notifica del transito alle competenti autorità olandesi.

17. A seguito di ispezione da parte delle autorità doganali dei Paesi Bassi è risultato che i cavi trasportati, classificati nei documenti di accompagnamento come «elettrici», si componevano di un nucleo in rame ricoperto da una guaina in PVC e presentavano diametri diversi fino ad un massimo di 15 cm. Le autorità olandesi, ritenendo che tale composizione di PVC e rame non rientrasse in alcuna delle voci di cui agli allegati II, III, e IV al regolamento, in particolare nella lista verde, hanno rispedito in Spagna, paese d'origine della spedizione, la partita di rifiuti in causa sostenendo che la spedizione era stata effettuata in violazione delle procedure di notifica e di autorizzazione previste dal regolamento e costituiva, quindi, un'ipotesi di traffico illecito di rifiuti ai sensi del citato art. 26.

18. È stato, nel contempo, promosso un procedimento penale a carico di OMS, imputata di aver effettuato una spedizione di rifiuti senza preventiva notifica alle autorità competenti del paese di transito, ai sensi dell'art. 15 del regolamento.

19. Il provvedimento di rinvio del Rechtbank te Rotterdam afferma che il Pubblico Ministero ha sostenuto che i rifiuti in questione non rientravano nella voce GC 020, di cui alla lista verde, in quanto, a suo giudizio, si trattava di cavi sotterranei di diametro rilevante non classificabili come cavi e/o fili per uso domestico.

20. Sempre secondo detto Pubblico Ministero la combinazione di PVC e rame dei cavi in oggetto, non figurante come tale nella lista verde, non poteva considerarsi in essa ricompresa poiché, in considerazione degli obiettivi del regolamento e del fatto che la procedura applicabile alle spedizioni di sostanze «verdi» costituisce un'eccezione rispetto al regime di controllo istituito da quest'ultimo, s'impongono un'interpretazione restrittiva e un'applicazione limitata di detta lista. A sostegno di tale posizione il Pubblico Ministero ha invocato la sentenza Beside [9], nella quale, a suo avviso, la Corte avrebbe affermato che la procedura prevista per le spedizioni di rifiuti di cui all'allegato II può applicarsi solo in presenza di «sostanze verdi opportunamente differenziate», o di combinazioni di sostanze «verdi» che, se non separate, figurano in forma associata nella lista verde.

21. Di conseguenza, ad una spedizione verso la Cina, paese esterno all'OCSE, di rifiuti consistenti in una combinazione di sostanze «verdi», che non sono state oggetto di separazione e che non figurano in via combinata in alcuna delle liste del regolamento andrebbe applicato in via analogica, secondo quanto dispone l'art. 17, n. 8, l'art. 15 del regolamento. Nel caso di specie, pertanto, sempre secondo detto Pubblico Ministero, la spedizione avrebbe dovuto essere notificata alle competenti autorità olandesi.

22. OMS si è opposta a tale tesi sostenendo che i cavi in oggetto rientrano nella voce GC 020, poiché elemento determinante ai fini di tale classificazione è la composizione dei cavi, senza che alcun rilievo debba essere dato alla loro provenienza o al loro diametro. In quanto composti di PVC e rame, tali cavi sarebbero assimilabili ai residui di apparecchi elettronici indicati nella voce GC 020, i cui cavi e/o fili presenterebbero, in genere, la medesima composizione.

23. In via subordinata, OMS ha fatto valere che ad una combinazione di due sostanze figuranti nella lista verde va, in ogni caso, applicata la procedura ivi indicata, sebbene tali sostanze non figurino nella lista in forma combinata. Tale interpretazione sarebbe confermata dalla prassi seguita nella maggior parte degli Stati membri, tra cui la Spagna, paese di spedizione, nonché in Cina, paese di destinazione.

9 — Sentenza 25 giugno 1998, causa C-192/96, Beside e Besselsen (Racc. pag. I-4029).

24. Il giudice del rinvio, nutrendo dubbi sull'interpretazione delle pertinenti disposizioni del regolamento, ha deciso di sospendere il giudizio dinanzi ad esso pendente e di sottoporre alla Corte i seguenti quesiti pregiudiziali:

«1) Se residui di cavo come quelli controversi (aventi in parte un diametro di 15 cm) possano essere considerati come "residui elettronici, come cavi ecc.", ai sensi della voce GC 020 della lista verde.

2) Qualora la prima questione sia risolta in senso negativo, se una combinazione di sostanze della lista verde, peraltro non figurante come tale in siffatta lista, possa o debba essere considerata come una sostanza della lista verde e se per questa possa essere effettuato il trasporto per il recupero di siffatta combinazione di sostanze, senza che trovi applicazione la procedura di notifica.

3) Se a questo riguardo sia necessario che i rifiuti vengano presentati o trasportati in maniera differenziata».

25. In forza dell'art. 23 dello Statuto della Corte hanno presentato osservazioni scritte OMS, la Commissione, i governi olandese e portoghese. All'udienza erano rappresentati OMS, la Commissione nonché il governo olandese.

IV — Analisi giuridica

Sul primo quesito

26. Con il primo quesito il giudice del rinvio cerca in sostanza di stabilire se cavi composti di PVC e rame, di diverso diametro, possano qualificarsi in base alla voce GC 020 come residui di apparecchi elettronici ed essere trasportati, in quanto rifiuti della lista verde, senza preventiva notifica.

27. A tale proposito, OMS sostiene che la voce GC 020 non costituisce un elenco esaustivo, ma una categoria residuale il cui elemento determinante ai fini di una classificazione di rifiuti come «rottami elettronici o componenti elettronici recuperati» è la composizione degli stessi, senza che assumano rilievo alcuno, in caso di cavi e fili, la loro provenienza domestica o urbana, o le loro dimensioni, segnatamente in termini di

diametro e/o lunghezza. In considerazione dell'obiettivo di tutela dell'ambiente del regolamento in oggetto, perché dei cavi possano rientrare in tale voce sarebbe sufficiente che le sostanze di cui si compongono non abbiano subito contaminazioni tali da comportare nel loro processo di recupero dei rischi per la salute umana e la tutela ambientale. Di conseguenza, i cavi in questione, composti, come la maggior parte dei cavi e fili elettronici, di rame e PVC e non contaminati da altre sostanze, dovrebbero considerarsi assimilabili a residui di apparecchiature elettroniche e poter essere spediti senza obbligo di notifica preventiva.

28. A sostegno di tale interpretazione estensiva della voce GC 020, OMS invoca la direttiva 2002/96/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 gennaio 2003 [10], che prevede una disciplina comune per la gestione dei rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche, in quanto l'eliminazione o il recupero di entrambi i tipi di apparecchiature non presenta rischi differenziati per l'ambiente stante la loro identica composizione.

29. Il governo olandese, per parte sua, ritiene che l'obiettivo del regolamento, indicato ai 'considerando' 1-5 e 8 dello stesso e confermato dalla stessa Corte nella sentenza Parlamento/Consiglio [11], di assicurare un elevato livello di protezione ambientale e della salute umana imponga: a) un'applicazione limitata della procedura semplificata prevista per le spedizioni a fini di recupero dei rifiuti di cui alla lista verde, in quanto deroga all'ordinario regime di controllo istituito dal regolamento, e b) un'interpretazione restrittiva delle categorie di rifiuti in essa elencati.

30. In base a tale interpretazione restrittiva l'elemento determinante per la classificazione di rifiuti ai sensi della voce GC 020 sarebbe, pertanto, la loro «provenienza», da intendersi come «appartenenza ad apparecchiature elettroniche» che dovrebbero necessariamente distinguersi dalle apparecchiature elettriche cui fa, invece, espresso riferimento la voce GC 010.

31. Di conseguenza, considerato che i rifiuti in questione erano classificati nei documenti di accompagnamento del trasporto come cavi elettrici, e che devono intendersi come «cavi sotterranei per il trasporto dell'elettricità», il governo olandese conclude che questi ultimi non possono rientrare nella voce GC 020 della lista verde.

10 — GU L 37, pag. 24, modificata da ultimo dalla direttiva 2003/108/CE del Parlamento e del Consiglio dell'8 dicembre 2003 (GU L 345, pag. 106).

11 — Sentenza 28 giugno 1994, causa C-187/93 (Racc. pag. I-2857, punti 18-23).

32. A mio avviso, e così come osservato dalla Commissione nel corso dell'udienza, da un'analisi semantica della voce GC 020 emerge che i termini «rottami» e «componenti» hanno un mero valore descrittivo, non dirimente, pertanto, ai fini della qualificazione dei rifiuti. Né può ritenersi determinante per la classificazione ai sensi della voce GC 020 la composizione generica dei rifiuti in questione (nel caso di specie rame e PVC di cui sono composti per lo più i cavi e/o fili) cui non viene fatto alcun riferimento nel testo di tale voce, e lo stesso dicasi per una loro eventuale origine «domestica o urbana».

33. Il solo elemento che appare rilevante per qualificare dei rifiuti ai sensi della voce in oggetto è la loro natura. La voce GC 020 comprende, difatti, i rottami di apparecchi elettronici, tra cui vengono citati a puro titolo esemplificativo i cavi e i fili. L'elemento che appare, dunque, risolutivo per la qualificazione è il carattere «elettronico» dei rifiuti, ossia che gli stessi facciano parte, o abbiano fatto parte, di apparecchi elettronici, indipendentemente da composizione, dimensioni o provenienza domestica/urbana degli stessi.

34. Tale interpretazione risulta corroborata da un lato dall'uniformità delle versioni linguistiche con riferimento al termine «elettronico» e dall'altro dalla lettura sistematica della voce generale GC (altri rifiuti contenenti metalli) in cui rientra la voce specifica GC 020. Difatti, la summenzionata voce generale include come prima voce specifica GC 010, per la cui applicazione appaiono determinanti la provenienza dei rifiuti da assemblaggi elettrici e la loro composizione («costituiti unicamente da metalli o leghe» [12]). Ad essa, si contrappone la successiva voce GC 020 in questione, la cui portata più ristretta è determinata dal fatto che essa comprende solo i rifiuti di *provenienza elettronica*, utilizzabili per «il recupero di metalli comuni e preziosi».

35. Ne consegue che non tutti i fili o cavi, che come ho già detto sono elencati a puro titolo esemplificativo, rientrano nella voce GC 020, ma solo quelli che sono, o sono stati, parti di apparecchi qualificabili come elettronici.

36. Per quanto concerne, inoltre, la direttiva 2002/96, c.d. RAEE, se è pur vero che la stessa istituisce una disciplina comune di trattamento dei rifiuti di apparecchiature tanto elettroniche quanto elettriche, circostanza che indurrebbe a ritenere irrilevante una distinzione tra dette categorie di rifiuti ai fini di una classificazione ai sensi della lista verde, ciononostante si impongono a tale riguardo talune considerazioni.

37. In primo luogo, occorre ricordare il rilievo limitato di detta direttiva con riferimento al caso di specie, considerato che il termine per la trasposizione della stessa non era ancora scaduto al momento in cui si sono prodotti i fatti di causa.

12 — V. *supra* nota 7.

38. In secondo luogo, sia motivi di ordine cronologico, sia di base giuridica e ambito di applicazione autonomi ostano all'argomentazione fatta valere da OMS. È, in particolare, azzardato voler interpretare in maniera automatica le disposizioni del regolamento in oggetto alla luce di un atto posteriore, segnatamente una direttiva adottata nove anni dopo. Inoltre, questa stessa direttiva, riguardo al proprio ambito di applicazione, fa salva l'applicazione del regolamento in oggetto.

39. Infine, la distinzione tra assemblaggi elettrici e apparecchiature elettroniche, di cui alle voci GC 010 e GC 020 del regolamento in questione, permane nel regolamento n. 1013/2006 [13], che sostituisce il primo e che è stato adottato quattro anni dopo la direttiva di cui si discute.

40. Alla luce delle suesposte osservazioni, ritengo che la distinzione tra le categorie di rifiuti operata in base al criterio della loro «provenienza» elettronica ovvero elettrica resti pertinente anche alla luce della disciplina dettata dalla direttiva RAEE, 2002/96.

41. Tutto ciò chiarito, spetterà al giudice di rinvio, in quanto circostanza di fatto il cui accertamento non rientra nelle competenze della Corte, determinare la «provenienza» dei cavi in questione da apparecchi elettronici — elemento su cui peraltro è sorta contestazione tra le parti nel corso dell'udienza — al fine di includerli nella voce GC 020 del regolamento con conseguente applicabilità alla loro spedizione della procedura semplificata di cui alla lista verde.

Sul secondo e terzo quesito

42. Passerò ora all'analisi congiunta del secondo e del terzo quesito con cui, in sostanza, il giudice del rinvio chiede alla Corte di precisare se una combinazione di sostanze figuranti nella lista verde, nella stessa non inclusa in quanto tale, debba, o possa, essere considerata come in essa rientrante, e se a tal fine sia necessario che i due elementi di cui tale combinazione consta siano offerti o trasportati separatamente.

43. La precisazione in questione è importante perché è su questa base che si può individuare il regime di controllo, di cui al regolamento in esame, applicabile alla loro spedizione. Nell'ipotesi in cui si considerino le combinazioni di sostanze della lista verde come in essa rientranti, si può ritenere che, in base all'allegato D del succitato regolamento n. 1547/1999, la loro spedizione non dovesse essere notificata alla Cina. Qualora, invece, si escluda che le combinazioni di

13 — Cit. alla nota 2. Sottolineo, a tale proposito, che a norma di quanto previsto nell'allegato III a detto regolamento (elenco verde), la distinzione di cui alle voci GC 010 e CG 020 prevale sulla classificazione di cui alla voce B 1100 dell'allegato IX alla Convenzione di Basilea — recepito all'allegato V, parte I, elenco B, del regolamento — che sottopone al medesimo regime tanto gli assemblaggi elettrici quanto quelli elettronici.

sostanze «verdi» rientrino nella lista verde, in considerazione del fatto che le stesse non figurano in nessuno degli allegati al regolamento, si deve ritenere che si sarebbe loro dovuto applicare il regime di notifica preventiva stabilito per le spedizioni di sostanze di cui alla lista rossa (art. 15 del regolamento).

44. Con riferimento al secondo e al terzo quesito, il governo olandese, riferendosi nuovamente agli obiettivi di tutela dell'ambiente e della salute umana propri del regolamento in oggetto, fa valere un'interpretazione restrittiva della lista verde, corroborata da diverse argomentazioni. In primo luogo, detta lista includerebbe diversi tipi di rifiuti consistenti in una combinazione di due sostanze «verdi», il che farebbe supporre il carattere esaustivo e tassativo della stessa. In secondo luogo, il governo olandese rileva che l'inserimento di una sostanza nella lista verde consegue ad una valutazione preliminare dei rischi connessi al recupero della stessa singolarmente considerata, il che porta a escludere da detta lista le sostanze in forma combinata che ivi non figurano, in quanto le stesse non hanno formato oggetto di alcuna ponderazione circa i possibili rischi connessi al loro recupero.

45. Infine, il governo olandese sostiene che nel caso di combinazioni di più sostanze «verdi» vi potrebbe essere un rischio accentuato per l'ambiente nell'ipotesi in cui una sola delle sostanze fosse recuperata e l'altra restasse soggetta ad uno smaltimento. L'eventualità in questa ipotesi di un tale rischio porterebbe senza dubbio a escludere tali combinazioni dal regime previsto per la lista verde. Secondo il governo olandese questo è quanto si verificherebbe, riguardo al caso di specie, poiché, a suo dire, in Cina il rame di cui sono generalmente composti i cavi elettrici verrebbe recuperato attraverso l'incinerazione incontrollata del PVC.

46. Detta interpretazione restrittiva della lista verde è condivisa dal governo portoghese.

47. OMS ritiene, invece, che una combinazione di due sostanze della lista verde destinata al recupero non presenta in sé rischi per l'ambiente diversi da quelli connessi ai differenti materiali, singolarmente considerati, di cui tale combinazione consta, con conseguente inclusione di tale tipo di rifiuto nella lista verde. Detta interpretazione, come già precedentemente osservato, sarebbe avvalorata dalla prassi seguita in diversi Stati membri, nonché in Cina, paese destinatario della spedizione in oggetto.

48. La succitata tesi verrebbe, inoltre, corroborata da quanto previsto dalla decisione dell'OCSE del 2001 [14], secondo cui il regime della lista verde si applica anche alle

14 — — C(2001) 107 def. del 21 maggio 2002.

«sostanze verdi» tra loro combinate, se la loro forma composta non ne altera il recupero ecologicamente razionale. OMS ritiene che tale decisione rappresenti un importante strumento di lettura della disciplina dettata dal regolamento in causa, benché la stessa, in considerazione del fatto che la Cina non ne è parte, non sia direttamente applicabile al caso di specie.

49. La Commissione, per parte sua, pur condividendo l'approccio estensivo sostenuto da OMS nell'interpretare la lista verde, ritiene, nondimeno, che non possa applicarsi automaticamente la regola secondo cui le spedizioni di combinazioni di sostanze della lista verde sono esenti da obblighi di notifica. La valutazione dei rischi connessi al recupero di due sostanze verdi tra loro combinate dovrebbe, invece, effettuarsi caso per caso. Nell'ipotesi in questione, in considerazione dei rischi correlati al recupero del PVC, non si potrebbe ammettere l'inclusione dei cavi in oggetto nella lista verde, con conseguente esclusione per tale tipo di rifiuti delle procedure applicabili al trasporto delle sostanze in essa invece rientranti.

50. Per parte mia, ritengo che, sebbene *prima facie* l'elenco contenuto nella lista verde sembri essere esaustivo e tassativo delle ipotesi in cui sono escluse le procedure di controllo delle spedizioni dei rifiuti codificate dal regolamento in esame, diversi elementi si oppongono ad una simile lettura restrittiva della lista in questione.

51. In primo luogo, se è pur vero che i rifiuti rientranti nella lista verde rappresentano una particolare categoria che esula dall'ambito di applicazione del regolamento, così come previsto all'art. 1, n. 3, dello stesso, e che, stante il carattere generalmente non pericoloso di detti rifiuti, gli stessi sono sottratti al regime di controllo istituito dalla legislazione in oggetto, non ritengo, tuttavia, che debba dedursi da tali circostanze il carattere tassativo ed esaustivo della lista in questione, in quanto una simile lettura sarebbe, a mio avviso, contraria tanto agli obiettivi del regolamento, quanto alla formulazione del preambolo alla lista verde.

52. Al riguardo, detto preambolo, che è rilevante non solo per la sua formulazione ma anche per il suo significato ai fini della ricostruzione degli obiettivi del regolamento, prevede, infatti, che «[i]ndipendentemente dal fatto che figurino o meno» nella lista verde, i rifiuti non possono essere spediti come rifiuti facenti parte della stessa se «risultano contaminati da altri materiali» in modo tale che i rischi ad essi associati aumentino tanto da assimilarli a rifiuti appartenenti alla lista ambra o rossa, ovvero nel caso in cui a causa di tale contaminazione divenga impossibile il loro corretto recupero.

53. In secondo luogo, il carattere aperto del preambolo alla lista verde, risultante dall'indicazione di una possibilità di escludere dal regime di detta lista rifiuti che figurino o meno in essa [15], non costituisce un elemento isolato: esso trova riscontro in espressioni contenute in varie voci della lista verde, quali «compresi, ma non limitati a», «altri», «altri (...), per esempio (...)», ovvero «altri includendo, ma non limitati a:». Formulazioni, queste, implicanti anch'esse che, seppur non espressamente menzionate nella lista verde, delle sostanze possono ritenersi in essa comprese se riconducibili a talune specifiche voci di rifiuti «verdi».

54. In terzo e non certo ultimo luogo, sulla portata del preambolo premesso alla lista verde la Corte ha avuto occasione di pronunciarsi nel caso Beside, citato supra, nel quale ha affermato che l'espressione «rifiuti domestici/municipali» di cui alla voce AD 160 della lista ambra del regolamento, nella versione risultante dalla decisione 94/721, comprende, da un lato, rifiuti composti principalmente da rifiuti di cui alla lista verde del regolamento, mescolati ad altre categorie di rifiuti contemplate in detta lista, e che detti rifiuti domestici/municipali perdono il loro carattere di rifiuti «ambra» e, conseguentemente, rientrano nella lista verde solo se hanno formato oggetto di raccolta differenziata e sono stati smistati in maniera adeguata.

55. Al punto 34 di tale sentenza la Corte ha affermato che: «l'espressione rifiuti domestici/municipali di cui al codice AD 160 della lista ambra figuranti all'allegato III del regolamento, (...), comprende, da un lato, rifiuti composti principalmente da rifiuti di cui alla lista verde contenuta nell'allegato II del detto regolamento, mescolati ad altre categorie di rifiuti contemplate in tale lista, e, dall'altro, rifiuti, di cui alla lista verde, mescolati con una limitata quantità di materiali che non figurano in quest'ultima». Non ritengo che si possa invocare questo punto della pronuncia nel modo in cui l'hanno fatto il governo olandese nel presente giudizio e il Pubblico Ministero nel procedimento all'origine del rinvio pregiudiziale, sostenendo che nell'economia del regolamento la disciplina fissata per i rifiuti della lista verde presenta carattere eccezionale e che, in conseguenza, la lista verde va quindi intesa in senso restrittivo.

56. Per intendere correttamente tale statuizione occorre, infatti, tener presente anzitutto il quesito cui la Corte, ai punti 32 - 34 della sentenza in esame, ha inteso rispondere nonché considerare la statuizione di cui al

15 — Devo comunque osservare, a tal proposito, che non vi è uniformità nelle diverse versioni linguistiche del regolamento; infatti, se ad esempio le versioni italiana, portoghese e inglese utilizzano le espressioni «indipendentemente dal fatto che vi figuri o meno», «regardless of wether or not wastes are included», «independentemente de estarem ou não incluídos», le versioni spagnola e francese utilizzano, invece, le espressioni «independientemente de su inclusión», «indépendamment de son inclusion», formulazioni queste che appaiono meno in contrasto con un possibile carattere esaustivo e tassativo dell'elencazione di cui alla lista verde.

punto 34 nell'insieme del ragionamento in cui la stessa si inserisce.

57. Quanto al primo punto non può non trascurarsi che, come la Corte stessa ha rilevato al punto 21 della propria sentenza, le era stato chiesto di pronunciarsi in relazione a rifiuti genericamente mescolati con altri rifiuti in una forma che convenzionalmente chiameremo «contaminazione esterna», e non in relazione ad un miscuglio qualificabile come «miscela intrinseca», quale è quello oggetto di considerazione nel presente caso.

58. Se, come visto, nel caso Beside la Corte ha affermato la necessità di una corretta separazione dei rifiuti in oggetto per poterli qualificare come facenti parte della lista verde, lo ha fatto perché nella causa principale si era in presenza di una «contaminazione» con materie esterne, ossia diverse sostanze classificabili come «verdi» ed altre non rientranti in tale categoria erano entrate in contatto tra di loro nell'ambito della spedizione, rendendone impossibile la corretta classificazione. Ne conseguiva la necessità di appropriata separazione e selezione per poterle identificare e qualificare come rifiuti verdi, onde evitare che tra le sostanze classificate come appartenenti alla lista verde si celassero, in realtà, rifiuti il cui recupero non era esente da rischi per l'ambiente.

59. Nel caso di specie si è, invece, in presenza di una forma di combinazione di rifiuti qualificabile come miscela intrinseca, ossia un'unione di sostanze il cui smembramento, che sia fatto attraverso incinerazione del PVC o separazione meccanica dello stesso dal rame, costituisce già una prima fase di recupero ai sensi della direttiva 75/442/CEE [16]. Ne consegue che né il trasportatore né lo stesso produttore dei rifiuti avrebbero potuto effettuare una selezione per separazione delle sostanze in oggetto.

60. Non è, pertanto, possibile estendere il criterio «dell'adeguato smistamento e corretta raccolta differenziata», affermato dalla Corte con riferimento ad una c.d. contaminazione esterna di rifiuti, al caso di specie avente ad oggetto una «miscela intrinseca» di due distinte sostanze.

61. Quanto al contesto in cui la Corte ha posto in essere la statuizione contenuta al punto 34 del caso Beside, va osservato che, se la Corte per arrivare a tale statuizione ha, sì, affermato al punto 32 che i rifiuti domestici/municipali perdono il loro carattere di rifiuti ambra e rientrano dunque nella lista verde solo se hanno formato oggetto di raccolta differenziata e sono stati smistati in maniera adeguata, lo ha fatto, però, basandosi su una motivazione espressa al successivo punto 33, *la quale*, a ben vedere, *risulta contenere il*

16 — In particolare la Commissione cita le fasi R 4 e R 11 dell'allegato II B della direttiva, rispettivamente «riciclo/recupero dei metalli o dei composti metallici» e «utilizzazione dei rifiuti ottenuti da una delle operazioni indicate da R 1 a R 10».

criterio che secondo la Corte si deve applicare in materia. In tale punto 33 si legge: «[i] nfatti, come previsto nell'introduzione alla lista verde dei rifiuti, indipendentemente dal fatto che figurino o meno in tale lista, i rifiuti non possono essere spediti come rifiuti della lista verde se risultano contaminati da altri materiali in modo tale che a) i rischi associati ai rifiuti aumentino tanto da giustificare l'inserimento nella lista ambra o rossa, o che b) non sia possibile recuperare i rifiuti in modo sicuro per l'ambiente». Il criterio che la Corte ha in tal modo seguito è, anzitutto, un criterio che, se può portare facilmente all'esclusione dalla lista verde di un miscuglio generico o alla rinfusa, è destinato ad essere certamente molto meno incidente per quanto riguarda miscele intrinseche; inoltre e soprattutto, è un criterio che induce inequivocabilmente a escludere che secondo la Corte la lista verde presenti carattere eccezionale, o debba comunque essere interpretata restrittivamente, in modo da considerare in via tassativa e generale che beneficino del regime su cui essa si fonda solo combinazioni di sostanze di rifiuti «verdi» dalla stessa specificamente contemplate. Da detto criterio può evincersi unicamente che una combinazione di elementi inclusi nella lista verde deve essere valutata casuisticamente secondo le circostanze di ciascun caso concreto.

62. Tali considerazioni mi inducono a concludere che il legislatore comunitario non abbia inteso escludere che il regime di cui alla lista verde trovi applicazione oltre che per le contaminazioni esterne di sostanze verdi con altri materiali, anche per le contaminazioni c.d. intrinseche tra sostanze verdi, sempreché per effetto della contaminazione non si accrescano i rischi associati al recupero di tali sostanze nel paese di destinazione.

63. Che le cose stiano in questi termini non può non essere confermato dal fatto che, intervenendo nello stesso caso Beside, l'avvocato generale Jacobs, al paragrafo 33 delle proprie conclusioni, a) ha precisato, con riferimento all'opinione di chi ritiene che i rifiuti verdi che rientrano in una categoria generale non possano essere mescolati con rifiuti che rientrano in un'altra categoria generale agli effetti dell'esenzione dall'obbligo di notifica, che questa opinione non può, comunque, valere in relazione a un «miscuglio intrinseco» e b) ha qualificato come miscuglio intrinseco un rifiuto quale quello costituito da una bottiglia in vetro con etichetta in carta, cui può sicuramente assimilarsi il caso, quale quello in esame, di cavi composti di un nucleo in rame ricoperto da una guaina in PVC [17].

64. La suesposta interpretazione è, a mio parere, corroborata non solo dall'economia e dalla finalità della lista verde, ma altresì dagli obiettivi generali sottesi alla disciplina comunitaria in materia di trasporto di rifiuti.

17 — V. conclusioni dell'avv. generale Jacobs presentate il 23 ottobre 1997 nella causa Beside e Besselsen, cit.

65. Difatti, ricordo che, come espressamente menzionato al quattordicesimo 'considerando' del regolamento, finalità della lista verde è sottrarre alle normali procedure di controllo le spedizioni di sostanze destinate al recupero e che non presentano rischi per l'ambiente e la salute umana connessi al loro trattamento. Ciò nell'ottica, da un lato, di concentrare il lavoro delle autorità competenti sulle spedizioni di rifiuti che comportano un rischio concreto per l'ambiente, evitando un sovraccarico di notifiche non considerate indispensabili e, dall'altro, al fine di incentivare il «commercio» del recupero attraverso la semplificazione delle procedure previste per il trasporto di rifiuti destinati a tale tipo di trattamento.

66. Non risulterebbe proporzionato a tali finalità ritenere che due sostanze, che di per sé non presentano rischi per l'ambiente afferenti al loro recupero, a) non beneficino del regime di cui alla lista verde unicamente per il fatto che le stesse si presentano in forma di miscela intrinseca, sebbene a causa della loro forma combinata non ne sia in alcun modo compromesso il recupero in maniera ecologicamente razionale, e b) che siano soggette, in ogni caso e malgrado l'assenza di rischi, al regime di controllo più gravoso previsto per le spedizioni di sostanze ritenute pericolose (quali quelle elencate nella lista rossa).

67. D'altra parte, l'approccio restrittivo esposto al punto precedente risulta escluso alla luce delle stesse finalità del regolamento.

68. Infatti, se è vero che obiettivo del regolamento è in generale la creazione di un regime armonizzato delle procedure di controllo attraverso cui limitare la circolazione dei movimenti di rifiuti al fine di garantire la tutela delle risorse naturali, va, nondimeno, osservato che l'intera disciplina di controllo si impernia sulla fondamentale distinzione fra destinazione dei rifiuti a operazioni di «smaltimento», o di «recupero».

69. Mentre nell'ottica della tutela ambientale il regolamento tende a limitare, attraverso le procedure di controllo, i movimenti transfrontalieri di rifiuti destinati allo smaltimento, in attuazione dei principi di «autosufficienza e prossimità», l'applicazione di detti principi è esclusa nel caso di rifiuti destinati unicamente al recupero [18]. Per questi ultimi il legislatore comunitario ha, invece, previsto un regime di libera circolazione al fine di incentivarne il recupero, alla sola condizione che il loro trasporto non crei pericoli per l'ambiente, lasciando all'operatore economico la possibilità di effettuare il trattamento di tali tipi di rifiuti nel paese e presso le imprese che propongono le condizioni economiche più vantaggiose.

18 — V., in tal senso, ex multis sentenza 25 giugno 1998, causa C-203/96, Dusseldorp e a. (Racc. pag. I-4075, punti 32-34).

70. Ne consegue che, alla luce dei suesposti obiettivi di semplificazione delle procedure amministrative e di incentivazione della reintroduzione dei rifiuti nel circuito economico produttivo, le combinazioni di sostanze figuranti singolarmente nella lista verde, anche se non menzionate in forma combinata, possono ritenersi assoggettabili al regime proprio di detta lista, solo se sono rispettati i vincoli di cui ai punti a) e b) del preambolo a quest'ultima.

71. In particolare, ritengo che le spedizioni di forme combinate di rifiuti siano soggette al regime di cui alla lista verde se sono soddisfatte talune condizioni, segnatamente a) che si tratti di combinazioni di due sostanze appartenenti alla lista verde; b) che questi tipi di rifiuti combinati siano destinati al recupero a norma della direttiva 75/442 e c) che la forma combinata delle sostanze in questione non comporti una contaminazione delle stesse tale da accrescere i rischi per l'ambiente connessi al loro recupero rispetto a quanto avverrebbe qualora fossero trattate separatamente.

72. Ne consegue che, quanto al caso di specie, occorre in primo luogo verificare che i cavi in questione siano destinati al recupero nel paese di destinazione, accertando, in particolare, se la prima fase di trattamento cui gli stessi saranno sottoposti rientra nelle operazioni di «recupero» secondo la classificazione di cui all'allegato B della direttiva 75/442 [19]. In particolare, ipotizzando ad esempio che il primo trattamento cui i cavi in questione saranno sottoposti sia rappresentato dalla separazione del nucleo di rame dalla guaina di PVC, la stessa dovrà effettuarsi secondo una delle operazioni ricomprese nell'allegato B della direttiva succitata perché possa qualificarsi come «recupero».

73. In secondo luogo, è necessario valutare se, in considerazione della forma combinata, sia comunque possibile un recupero ecologicamente razionale di entrambe le sostanze di cui i cavi constano, e non vi siano rischi maggiori per l'ambiente di quelli connessi al recupero del rame e PVC singolarmente considerati.

74. A sostegno della suesposta interpretazione della lista verde, va ricordato, inoltre, che non solo nell'ordinamento spagnolo, ossia del paese di spedizione dei rifiuti, ma anche in quello del paese di transito — i Paesi Bassi — rifiuti composti da combinazioni di sostanze figuranti nella lista verde, non inclusi nella stessa nella loro forma composta, sono stati considerati appartenenti alla lista verde quantomeno in pronunce giudiziali. È quanto risulta, riguardo

19 — Come già visto, uno dei criteri del regolamento per individuare il regime di controllo cui una spedizione di rifiuti è soggetta è la finalità di quest'ultima; a tale riguardo è necessario qualificare la prima operazione cui i rifiuti saranno sottoposti (v., in tal senso, sentenza 3 aprile 2003, causa C-116/01, Sita (Racc. pag. I-2969, punti 40-49). Solo ove la prima operazione di trattamento dei rifiuti oggetto di trasporto sia qualificabile come «recupero» ai sensi della direttiva 75/442 sarà soddisfatta la prima delle condizioni richieste per assoggettare il trasporto in questione al regime della lista verde.

alla Spagna, dalle osservazioni scritte presentate da OMS, e, per quanto concerne i Paesi Bassi, dal riferimento che il provvedimento di rinvio del Rechtbank te Rotterdam fa alla sentenza dell'11 maggio 2005 del Raad Van State.

75. Ritengo, inoltre, che tale interpretazione della lista verde non può trovare smentita, come invece sostiene il governo olandese, nel fatto che in detta lista sono espressamente menzionate combinazioni che constano di rifiuti singolarmente figuranti nella stessa, quali ad esempio gli «pneumatici usati» di cui alla voce GK 020, o le «macchine fotografiche monouso senza batterie» di cui alla voce GO 050. Queste ultime rappresentano, a mio avviso, combinazioni classiche di rifiuti in relazione alle quali si può ritenere che il legislatore comunitario abbia inteso semplicemente esprimersi direttamente per ragioni di opportunità ed in via puramente esemplificativa.

76. Allo stesso modo, quanto osservato in precedenza ai paragrafi 70 e ss. non è escluso dal fatto che il regolamento in esame è stato recentemente sostituito dal regolamento n. 1013/2006, il quale disciplina specificamente le spedizioni delle c.d. «miscele composte» di rifiuti elencati singolarmente nella lista verde, ma che ivi non figurano nella loro forma combinata, prevedendo l'applicabilità del regime della lista verde alle sole miscele che, oltre a constare di due sostanze «verdi», siano anche inserite in uno specifico allegato (III A) che potrà essere aggiornato su proposta degli Stati membri secondo la procedura detta di comitologia. Questa modifica del sistema trova, infatti, una chiara giustificazione nell'esigenza di contemperare la tutela dell'ambiente con la certezza del diritto, che può sicuramente essere meglio soddisfatta passando da un sistema basato su giudizi formulati caso per caso ad un sistema imperniato su regole dettagliate suscettibili di puntuale applicazione.

77. Il fatto però che, prima di una tale evoluzione legislativa, il regime applicabile presentava le caratteristiche sin qui evidenziate fa sì che il nuovo regime, previsto dalla recente disciplina in materia di trasporto di rifiuti, non può essere invocato nell'applicazione del vecchio. E ciò, in particolare, nel rispetto del principio *nulla poena sine lege*, in considerazione del fatto che il regime in esame, come dimostrano concretamente i fatti di causa, è destinato a trovare applicazione combinata con un sistema sanzionatorio di natura penale.

V — Conclusioni

78. Alla luce delle considerazioni sopra esposte, propongo alla Corte di rispondere ai quesiti sottoposti dal Rechtbank te Rotterdam nel senso che:

«1) Residui di cavo rientrano nella voce GC 020 di cui alla lista verde (allegato II) del regolamento (CEE) n. 259/93, relativo alla sorveglianza e al controllo delle spedizioni di rifiuti all'interno della Comunità europea, nonché in entrata e in uscita sul suo territorio, se gli stessi sono, o sono stati, parti di apparecchi elettronici.

2) Una combinazione di sostanze della lista verde del regolamento (CEE) n. 259/93 che non vi figura in quanto tale può considerarsi in essa inclusa e assoggettata al relativo regime di spedizione se risulta che il trasporto è effettuato a scopi di recupero di detto rifiuto nel paese di destinazione e che sono rispettate le condizioni di cui ai punti a) e b) del preambolo alla lista verde.

3) Nel caso di combinazioni di più sostanze della lista verde del regolamento (CEE) n. 259/93, non è necessario che queste ultime siano trasportate, ovvero offerte separatamente, ai fini dell'applicazione alla loro spedizione del regime di cui alla lista verde».