RELAZIONE D'UDIENZA
presentata nelle cause riunite C-206/88 e C-207/88 *

I — Antefatti e procedimento

A — *La normativa comunitaria*

Con le direttive 15 luglio 1975, 75/442/CEE, relativa ai rifiuti (GU L 194, pag. 39) e 20 marzo 1978, 78/319/CEE, relativa ai rifiuti tossici e nocivi (GU L 84, pag. 43), il Consiglio ha prescritto il ravvicinamento delle legislazioni nazionali riguardo allo smaltimento dei rifiuti.

Ai sensi dell'art. 1, lett. a), delle due direttive, si intende per rifiuto, ai sensi delle direttive stesse, « qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'obbligo di disfarsi in virtù delle disposizioni nazionali vigenti ».

Come risulta dalla motivazione delle citate direttive, l'obiettivo essenziale da esse perseguito è la protezione della salute umana e dell'ambiente contro gli effetti dannosi della raccolte, del trasporto, del trattamento, dell'ammasso e del deposito di rifiuti.

L'art. 4 della direttiva 75/442 e l'art. 5 della direttiva 78/319 obbligano gli Stati membri ad adottare le misure necessarie per assicurare tale obiettivo.

A tal fine, gli Stati membri stabiliscono o designano l'autorità o le autorità competenti incaricate, in una determinata zona, di programmare, organizzare, autorizzare e controllare le operazioni di smaltimento dei rifiuti (art. 5 della direttiva 75/442 relativa ai rifiuti; art. 6 della direttiva 78/319 relativa ai rifiuti tossici e nocivi).

Per garantire il rispetto delle misure adottate dagli Stati membri in virtù dell'art. 4, l'art. 8 della direttiva 75/442 relativa ai rifiuti stabilisce che gli stabilimenti o imprese che provvedono al trattamento, all'ammasso o al deposito dei rifiuti per conto di terzi devono ottenere un'autorizzazione dall'autorità competente designata dagli Stati membri ai sensi dell'art. 5. L'art. 9 sottopone inoltre queste imprese ad un controllo periodico della stessa autorità.

Per quanto riguarda le imprese che provvedono al trasporto, alla raccolta, all'ammasso, al deposito o al trattamento dei propri rifiuti nonché quelle che raccolgono o trasportano i rifiuti per conto di terzi, l'art. 10 della direttiva 75/442 stabilisce semplicemente che esse sono soggette alla vigilanza dell'autorità competente di cui all'art. 5.

La direttiva 78/319 relativa ai rifiuti tossici e nocivi stabilisce inoltre, all'art. 9, un sistema di autorizzazione e di controllo dello smaltimento dei rifiuti di cui essa tratta.

* Lingua processuale: l'italiano.

B — *La normativa nazionale*

L'Italia ha attuato le direttive 75/442 e 78/319 con il decreto del presidente della Repubblica 10 settembre 1982, n. 915 (GURI n. 343, del 15 dicembre 1982, pag. 9071).

Ai sensi dell'art. 2, primo comma, di questo decreto, per rifiuto si intende, ai sensi dello stesso, « qualsiasi sostanza od oggetto derivante da attività umana o da cicli naturali, abbandonato o destinato all'abbandono ».

All'art. 2, secondo comma, il decreto opera una classificazione dei rifiuti in tre categorie: i rifiuti urbani (essenzialmente i rifiuti ingombranti e i rifiuti giacenti su aree pubbliche); i rifiuti speciali [in cui sono ricompresi i residui di lavorazioni industriali ed i rifiuti derivanti da attività agricole, artigianali, commerciali (...)]; i rifiuti tossici e nocivi (rifiuti che contengono sostanze elencate in un allegato al decreto).

Ai sensi del decreto italiano, i rifiuti urbani e speciali rientrano nell'ambito della direttiva 75/442 e quelli tossici e nocivi nell'ambito della direttiva 78/319.

All'art. 25, il decreto commina sanzioni penali nei confronti dei responsabili di imprese che smaltiscono rifiuti urbani e speciali prodotti da terzi senza l'autorizzazione di cui all'art. 6, lett. d), dello stesso decreto. Con quest'ultima disposizione si attribuisce alle regioni la competenza a rilasciare l'autorizzazione ad effettuare lo smaltimento dei rifiuti urbani e speciali prodotti da terzi.

C — *I procedimenti nazionali*

G. Vessoso e G. Zanetti, imputati nei procedimenti nazionali, sono accusati dinanzi alla pretura di Asti di aver effettuato lo smaltimento di rifiuti urbani e speciali prodotti da terzi senza aver ottenuto preventivamente l'autorizzazione della regione competente.

La difesa degli imputati ha sostenuto che gli oggetti e sostanze da essi smaltiti non costituivano rifiuti bensì materiali di recupero suscettibili di riutilizzazione economica. Non era quindi richiesta l'autorizzazione per l'esercizio delle attività di cui trattasi.

Pertanto, la pretura di Asti ha sospeso i giudizi e, con due ordinanze in data 18 dicembre 1987, ha chiesto alla Corte di giustizia:

« se l'art. 1 della direttiva del Consiglio 15 luglio 1975 relativa ai rifiuti 75/442 e l'art. 1 della direttiva del Consiglio 23 marzo 1978 relativa ai rifiuti tossici e nocivi 78/319 vadano intesi nel senso che nella nozione giuridica di rifiuto debbano essere comprese anche le cose, di cui il detentore si sia disfatto, suscettibili però di riutilizzazione economica e se vadano intesi nel senso che nozione di rifiuto postuli un accertamento dell'esistenza dell'" animus dereliquendi " nel detentore della sostanza od oggetto ».

Il giudice nazionale chiarisce nell'ordinanza di rinvio che in Italia la giurisprudenza è oscillante sulla questione se oggetti o sostanze suscettibili di riutilizzazione economica costituiscano rifiuti. Precisa di essersi

sempre pronunciato per la soluzione affermativa nei casi precedenti. In uno di questi giudizi è anche intervenuta la conferma a tal proposito della corte di cassazione italiana. Questa ha ritenuto che, anche se oggetti o sostanze di cui il detentore si disfa offrono possibilità di riutilizzazione economica, sussiste tuttavia un interesse pubblico al controllo delle fasi essenziali dello smaltimento (sentenza Perino del 14 aprile 1987, inedita). Nonostante tale intervento della corte di cassazione, la pretura ritiene che la questione rimanga incerta e che debba intervenire a tal proposito una sentenza della Corte di giustizia.

D'altronde, il giudice nazionale espone che, secondo un orientamento giurisprudenziale e dottrinale, la nozione di rifiuto è soggettiva: un oggetto o una sostanza possono essere qualificati come rifiuti solo quando il loro detentore li destini all'abbandono definitivo. Questa interpretazione si fonda sulla definizione data alla nozione di rifiuto dal DPR italiano, che è orientato sull'idea di abbandono della cosa. A parere della pretura, una tale concezione soggettiva è incompatibile con la definizione data dalle direttive alla nozione di rifiuto, che è incentrata solo sul comportamento del detentore che si disfa della cosa. La pretura ritiene che, data la disparità di opinioni a tal proposito, anche questo punto vada chiarito da una sentenza della Corte.

D — *Procedimenti dinanzi alla Corte*

Le ordinanze della pretura di Asti sono state entrambe registrate nella cancelleria della Corte il 28 luglio 1988.

Ai sensi dell'art. 20 del protocollo sullo statuto della Corte di giustizia CEE, sono state depositate osservazioni scritte il 21 ottobre 1988 (causa C-206/88 e C-207/88) dalla Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. S. Fabro, membro del servizio giuridico, in qualità di agente, il 10 novembre 1988 (causa C-207/88) e l'11 novembre 1988 (causa C-206/88) dal governo italiano, rappresentato dal prof. L. Ferrari Bravo, capo del servizio del contenzioso diplomatico del ministero degli Affari esteri, in qualità di agente, assistito dall'avv. P. G. Ferri, avvocato dello stato.

Con ordinanza 23 novembre 1988, la Corte ha deciso di riunire le due cause ai fini delle fasi scritta e orale e della sentenza.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

Con ordinanza del 4 ottobre 1989, la Corte, in applicazione dell'art. 95, nn. 1 e 2, del regolamento di procedura, ha deciso di rimettere le cause dinanzi alla prima sezione della Corte.

II — Osservazioni scritte presentate alla Corte

Il *governo italiano* osserva in primo luogo che la definizione di rifiuto dettata dall'art. 1, lett. a), della direttiva 75/442 è essenzialmente centrata sul comportamento della persona che si disfa di un oggetto o di una sostanza, e non sull'intento che presiede a tale comportamento. La circostanza che la persona che si disfa della cosa intenda conseguirne una contropartita non fa venir meno la natura di rifiuto della cosa stessa.

Il governo rileva inoltre che, ai sensi dell'art. 1, lett. a), della direttiva 75/442, costituiscono rifiuti non soltanto gli oggetti o sostanze di cui il detentore si disfi di propria volontà, ma anche quelli di cui si disfa in quanto vi è obbligato dalla normativa nazionale. Rifiuti di quest'ultimo tipo possono certamente offrire possibilità di riutilizzazione economica. D'altronde, dall'art. 1, lett. b), secondo trattino, nonché dall'art. 3, n. 1, della stessa direttiva, la riutilizzazione appare come uno degli scopi prioritari della raccolta e dello smaltimento dei rifiuti. Quest'ultima nozione include quindi senz'altro oggetti e sostanze suscettibili di riutilizzazione economica.

Il governo italiano suggerisce pertanto di risolvere la questione pregiudiziale nel modo seguente:

« Secondo la direttiva 75/442/CEE, non osta alla qualifica di rifiuto e quindi alla soggezione alla relativa disciplina dettata dalle legislazioni nazionali, la mancanza nel detentore di una volontà di abbandono o la possibilità di una riutilizzazione economica ».

Secondo la *Commissione*, risulta dal testo degli artt. 1 delle direttive 75/442 e 78/319 che la nozione di rifiuto comprende qualsiasi oggetto o sostanza di cui il detentore si disfi, in qualsiasi maniera detta operazione venga compiuta e qualsiasi sia l'intenzione che presieda ad un'operazione del genere.

D'altronde, solo quest'interpretazione garantisce il funzionamento efficace del sistema di controllo e di autorizzazione posto in essere dalle due direttive. Se l'applicazione di esse dipendesse dall'intento sotteso all'operazione di smaltimento od anche dall'eventualità che la cosa abbandonata sia reintrodotta nel circuito economico, tale sistema potrebber venire facilmente evaso.

La Commissione propone quindi di fornire alla questione pregiudiziale la soluzione seguente:

« L'art. 1 della direttiva del Consiglio 15 luglio relativa ai rifiuti 75/442 e l'art. 1 della direttiva del Consiglio del 20 marzo 1978, 78/319 relativa ai rifiuti tossici e nocivi vanno intesi nel senso che nella nozione giuridica di rifiuto sono comprese qualsiasi sostanze ed oggetti di cui il detentore si disfi per qualsivoglia motivo, ragione o causa ».

R. Joliet
giudice relatore