CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE F. JACOBS

presentate il 15 novembre 2001 [1]

1. Nella causa in oggetto il Verwaltungsgerichtshof (Corte suprema amministrativa) austriaco ha sottoposto alla Corte una serie di questioni riguardanti l'interpretazione della direttiva 75/442 relativa ai rifiuti [2] e del regolamento n. 259/93 relativo alle spedizioni di rifiuti [3].

2. Il regolamento prevede procedure da osservarsi in caso di trasporto di rifiuti da uno Stato membro all'altro a scopo di recupero o smaltimento. Tali procedure variano a seconda che i rifiuti siano destinati al recupero o allo smaltimento; più precisamente, sono previste più motivazioni in base alle quali le autorità dello Stato membro di spedizione possono opporsi alla progettata spedizione, se questa deve effettuarsi a fini di smaltimento.

3. In breve, la controversia che forma oggetto del procedimento principale è sorta in quanto l'ASA Abfall Services AG (in prosieguo: l'«ASA») intende trasportare scorie dall'Austria in Germania, dove esse sarebbero depositate in una miniera di salgemma in disuso al fine di garantire la tenuta delle cavità ivi esistenti. L'ASA ha descritto la prevista spedizione come destinata al recupero dei rifiuti, mentre le autorità austriache la ritengono invece destinata allo smaltimento dei rifiuti stessi.

4. In sostanza, il giudice nazionale chiede innanzitutto se, ai sensi del regolamento o di qualsiasi altra disposizione di diritto comunitario, tali autorità siano competenti a contestare la classificazione dei rifiuti effettuata dall'ASA e a vietare la spedizione, e in secondo luogo in base a quali criteri debba determinarsi se una spedizione di rifiuti destinati a una miniera sia o meno un'operazione di smaltimento.

5. Prima di esporre più in dettaglio i fatti del procedimento principale e le questioni sottoposte alla Corte, è opportuno passare in rassegna le disposizioni di diritto comunitario in materia di rifiuti e di trasporto degli stessi. Si vedrà come la distinzione fra rifiuti destinati allo smaltimento e rifiuti destinati al recupero assuma un rilievo fondamentale nell'impostazione di tale normativa.

1 — Lingua originale: l'inglese.

2 — Direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, 75/442/CEE, relativa ai rifiuti (GU L 194, pag. 39). Le norme sostanziali della Direttiva 75/442 sono state sostituite integralmente dalla direttiva del Consiglio 18 marzo 1991, 91/156/CEE (GU L 78, pag. 32).

3 — 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 (GU L 30, pag. 1).

La direttiva

6. Il preambolo della direttiva n. 75/442 così recita:

«considerando che ogni regolamento in materia di smaltimento dei rifiuti deve essenzialmente mirare alla protezione della salute umana e dell'ambiente contro gli effetti nocivi della raccolta, del trasporto, del trattamento, dell'ammasso e del deposito dei rifiuti;

considerando l'importanza di favorire il recupero dei rifiuti e l'utilizzazione dei materiali di recupero per preservare le risorse naturali; (...)» [4].

7. L'art. 3, n. 1, della direttiva impone agli Stati membri di adottare le misure appropriate per promuovere in primo luogo (a) «la prevenzione o la riduzione della produzione e della nocività dei rifiuti» ed in secondo luogo (b) «i) il recupero 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».

4 — Terzo e quarto 'considerando'.

8. L'art. 5 della direttiva sancisce i principi dell'autosufficienza e della vicinanza. Esso prevede quanto segue:

«1. Gli Stati membri, di concerto con altri Stati membri qualora ciò risulti necessario od opportuno, adottano le misure appropriate per la creazione di una rete integrata e adeguata di impianti di smaltimento, che tenga conto delle tecnologie più perfezionate a disposizione che non comportino costi eccessivi. Questa rete deve consentire alla Comunità nel suo insieme di raggiungere l'autosufficienza in materia di smaltimento dei rifiuti e ai singoli Stati membri di mirare al conseguimento di tale obiettivo, tenendo conto del contesto geografico o della necessità di impianti specializzati per determinati tipi di rifiuti.

2. Tale rete deve inoltre permettere lo smaltimento dei rifiuti in uno degli impianti appropriati più vicini, grazie all'utilizzazione dei metodi e delle tecnologie più idonei a garantire un alto grado di protezione dell'ambiente e della salute pubblica».

9. Secondo le definizioni della direttiva, per «smaltimento» e «recupero» devono intendersi, rispettivamente, «tutte le operazioni previste nell'Allegato II A» [5] e «tutte le operazioni previste nell'Allegato II B» [6].

5 — Art. 1, lett. e).

6 — Art. 1, lett. f).

10. Gli allegati II A e II B alla direttiva [7] sono intitolati rispettivamente «operazioni di smaltimento» e «operazioni di recupero». Ciascuno degli allegati è preceduto da una nota introduttiva che spiega che esso intende elencare le relative operazioni «come avvengono nella pratica» e che, ai sensi dell'art. 4 [8], «i rifiuti devono essere [smaltiti/recuperati] senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che possano recare pregiudizio all'ambiente».

11. Fra le operazioni di smaltimento elencate dall'allegato II A sono comprese le seguenti:

«D1 Deposito sul o nel suolo (ad es. discarica)(...)

D3 Iniezioni in profondità (ad es. iniezione dei rifiuti pompabili in pozzi, in cupole saline o faglie geologiche naturali) (...)

D12 Deposito permanente (ad es. sistemazione di contenitori in una miniera, ecc.)».

12. L'allegato II B include fra le operazioni di recupero ivi elencate:

«R5 Riciclo/recupero di altre sostanze inorganiche».

Il regolamento

13. Il regolamento n. 259/93 ha la sua base giuridica nell'art. 130S del Trattato CE. Il suo obiettivo è quello di fornire un sistema armonizzato di procedimenti attraverso i quali limitare la circolazione dei rifiuti, al fine di garantire la tutela dell'ambiente [9].

14. Le origini del regolamento n. 259/93 possono farsi risalire ad una proposta [10] elaborata della Commissione in risposta all'invito rivoltole dal Consiglio nella sua risoluzione del 7 maggio 1990 sulla politica in materia di rifiuti [11], in cui quest'ultima Istituzione osservava in particolare che «i

7 — Tali allegati sono stati, in conformità agli artt. 17 e 18 della direttiva, sostituiti dalla decisione della Commissione 24 maggio 1996, 96/350/CE (GU L 135, p. 32).

8 — Che impone agli Stati membri l'adozione delle misure all'uopo necessarie.

9 — Sentenza 28 giugno 1994, causa C-187/93, Parlamento/Consiglio (Racc. pag. I-2857, punto 26).

10 — Proposta di regolamento (CEE) del Consiglio relativo alla sorveglianza ed al controllo delle spedizioni di rifiuti all'interno della Comunità, nonché in entrata e in uscita dal suo territorio, presentata dalla Commissione il 10 ottobre1990 (COM(90) 415 def. (GU C 289 pag. 9).

11 — GU C 122, pag. 2.

movimenti di rifiuti dovrebbero essere ridotti al minimo indispensabile ai fini di uno smaltimento ambientalmente corretto e soggetti a controlli appropriati» [12].

15. Il preambolo del regolamento n. 259/93 così recita:

«Considerando che le spedizioni di rifiuti devono essere soggette a notifica preliminare alle autorità competenti affinché queste siano debitamente informate in particolare del tipo, dei movimenti e dello smaltimento o del recupero dei rifiuti, in modo che dette autorità possano prendere le misure necessarie per la protezione della salute umana e dell'ambiente, con la possibilità di sollevare obiezioni motivate nei confronti della spedizione; (...)» [13].

16. Il regolamento adotta le definizioni di «smaltimento» e di «recupero» fornite dalla direttiva [14].

17. Il titolo II del regolamento è intitolato «Spedizioni di rifiuti all'interno della Comunità». I capitoli A e B del titolo II prevedono i procedimenti da osservarsi per la spedizione di rifiuti destinati rispettivamente allo smaltimento e al recupero.

18. Il procedimento per la spedizione di rifiuti destinati al recupero varia a seconda del tipo di rifiuti. Gli allegati dal II al IV del regolamento prevedono una classificazione dei rifiuti specifici in tre elenchi. L'allegato II contiene la «Lista verde di rifiuti» che, «se adeguatamente ricuperati nel paese di destinazione, non dovrebbero presentare rischi per l'ambiente» [15]. L'allegato III contiene la «Lista ambra di rifiuti» e l'allegato IV la «Lista rossa di rifiuti», considerati particolarmente pericolosi. Le spedizioni di rifiuti destinati al recupero elencati nell'allegato II devono essere accompagnate semplicemente da un documento contenente le prescritte indicazioni [16]. Le spedizioni di altri rifiuti destinati al recupero (ivi inclusi i rifiuti in questione nel procedimento principale [17]) e quelle di rifiuti destinati allo smaltimento sono soggette al seguente procedimento.

19. Quando il notificatore, essenzialmente definito come il produttore o detentore dei rifiuti [18], intende trasferire tali rifiuti da uno Stato membro all'altro, deve inviare una notifica all'autorità competente di destinazione, trasmettendone copia alle

12 — Settimo 'considerando'.

13 — Nono 'considerando'.

14 — Art. 2, lett. i) e k).

15 — Quattordicesimo 'considerando' del regolamento.

16 — Art. 11.

17 — Sembra esservi controversia sulla pericolosità o meno dei rifiuti in questione nel procedimento principale. Il procedimento osservato ai sensi del regolamento suggerisce che si tratti di rifiuti compresi nell'elenco di cui all'allegato III al regolamento stesso («Lista ambra di rifiuti»).

18 — Art. 2, lett. g).

autorità competenti di spedizione [19] ed al destinatario [20].

20. La notifica deve effettuarsi mediante un documento di accompagnamento rilasciato dall'autorità competente di spedizione [21]. Nell'ambito di tale notifica, il notificatore deve compilare il documento di accompagnamento e fornire, su richiesta delle autorità competenti, informazioni e documentazione addizionali [22]. Il notificatore deve fornire sul documento di accompagnamento informazioni concernenti in particolare una serie di elementi fra i quali (i) (primo trattino) l'origine, la composizione e l'entità dei rifiuti e (ii) (quinto trattino) le operazioni relative allo smaltimento o al recupero menzionate rispettivamente nell'allegato II A o nell'allegato II B della direttiva [23].

21. Nel caso di spedizioni di rifiuti destinati al recupero, il documento di accompagnamento deve contenere altresì informazioni relative (i) al metodo previsto per lo smaltimento dei rifiuti residui dopo che si è proceduto al riciclaggio; (ii) al quantitativo del materiale riciclato in relazione ai rifiuti residui e (iii) al valore presunto del materiale riciclato [24].

22. Nel caso di rifiuti destinati allo smaltimento, lo Stato membro di destinazione è responsabile della decisione che autorizza la spedizione. Lo Stato membro di spedizione [25] ha il diritto di sollevare obiezioni e lo Stato membro di destinazione può concedere l'autorizzazione solo in assenza di tali obiezioni [26]. Nel caso di rifiuti destinati al recupero, gli Stati membri di spedizione e destinazione [27] hanno il diritto di opporsi alla spedizione ma di regola [28] non è richiesta alcuna autorizzazione espressa [29].

23. La differenza più significativa fra i procedimenti che si applicano alle spedizioni di rifiuti destinati al recupero ed allo smaltimento consiste nei motivi in base ai quali le varie autorità competenti di volta in volta interessate possono opporsi alla programmata spedizione.

24. Nel caso di rifiuti destinati allo smaltimento, le obiezioni devono fondarsi sull'art. 4, n. 3 [30]. In particolare, tale articolo consente (i) agli Stati membri di vietare del tutto o in parte le spedizioni di rifiuti o sollevare sistematicamente obiezioni nei loro confronti, al fine di attuare i principi della vicinanza, della priorità al recupero e dell'autosufficienza a livello

19 — E, se del caso, anche a quelle di transito.

20 — Artt. 3, n. 1 (rifiuti destinati allo smaltimento) e 6, n. 1 (rifiuti destinati al ricupero).

21 — Artt. 3, n. 3, e 6, n. 3.

22 — Artt. 3, n. 4, e 6, n. 4.

23 — Artt. 3, n. 5, e 6, n. 5.

24 — Art. 6, n. 5, sesto, settimo e ottavo 'considerando'.

25 — E, se del caso, anche quello di transito.

26 — Art. 4, nn. 1 e 2.

27 — E, se del caso, anche quello di transito.

28 — Se i rifiuti rientrano fra quelli elencati nell'allegato IV («Lista rossa di rifiuti», comprendente rifiuti particolarmente pericolosi) o non sono stati classificati fra quelli di cui all'allegato II, III («Lista ambra di rifiuti») o IV, le autorità competenti devono prestare il proprio consenso in forma scritta (art. 10).

29 — Art. 7, nn. 1 e 2.

30 — Art. 4, n. 2, lett. c).

comunitario e nazionale in conformità della direttiva [31] e (ii) alle autorità competenti di spedizione e di destinazione di sollevare obiezioni motivate nei confronti delle spedizioni previste qualora non siano conformi alla direttiva, allo scopo di attuare il principio dell'autosufficienza ai livelli comunitario e nazionale [32].

25. Nel caso di rifiuti destinati al recupero, le obiezioni devono fondarsi sull'art. 7, n. 4 [33]. L'art. 7, n. 4, lett. a) [34], elenca cinque motivi in base ai quali le competenti autorità di destinazione e spedizione possono sollevare obiezioni motivate. Il secondo, terzo e quarto di tali motivi non vengono in considerazione nella causa in oggetto. Il primo ed il quinto motivo — rispettivamente previsti nel primo e nel quinto trattino dell'art. 7, n. 4, lett. a), sono i seguenti:

«— conformemente alla direttiva 75/442/CEE, in particolare all'articolo 7 [che riguarda i piani nazionali di gestione dei rifiuti], oppure (...)

— qualora il rapporto tra i rifiuti ricuperabili e non ricuperabili, il valore stimato dei materiali destinati al recupero finale o il costo del recupero e il costo dello smaltimento della parte non ricuperabile non giustifichino il recupero in base a considerazioni economiche ed ambientali».

26. L'art. 30, n. 1, impone agli Stati membri di adottare le disposizioni necessarie per assicurare che le spedizioni di rifiuti abbiano luogo in conformità del regolamento. I controlli da effettuarsi a tal fine possono comprendere l'ispezione dei documenti, la conferma dell'identità e, se del caso, il controllo fisico dei rifiuti [35].

I fatti del procedimento principale e le questioni sottoposte alla Corte

27. Nel marzo del 1998 l'ASA, una società austriaca, notificava alla competente autorità austriaca, il Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie (Ministero federale dell'ambiente, della gioventù e della famiglia; in prosieguo: «il Bundesminister»), la propria intenzione di trasportare in Germania 7.000 tonnellate di rifiuti, destinataria la Südwestdeutsche Salzwerke AG.

28. Secondo quanto dichiarato nella notifica, i rifiuti da trasportare sarebbero

31 — Art. 4, n. 3, lett. a), punto i).

32 — Art. 4, n. 3, lett. b), punto i).

33 — Art. 7, n. 2.

34 — L'art. 7, n. 4, lett. b), concerne le obiezioni che possono essere sollevate dalle competenti autorità di transito, non rilevanti nel caso di specie.

35 — Art. 30, n. 3.

consistiti in scorie prodotte in Austria come sottoprodotto dell'attività di un impianto di incenerimento di rifiuti speciali e di due impianti di combustione di rifiuti e trasformate a Vienna presso un impianto di trattamento di rifiuti in quello che la società richiedente definiva un «prodotto specifico». Tali rifiuti erano destinati ad essere trasportati in Germania in una miniera di salgemma in disuso, dove sarebbero stati depositati al fine di garantire la tenuta delle cavità ivi esistenti («miniera sigillata»). A quanto pare la competente autorità regionale tedesca considerava la progettata operazione come un'operazione di recupero. Nella documentazione trasmessa per la notifica, l'ASA classificava come «recupero» del tipo R5 di cui all'allegato II B («Riciclo/recupero di altre sostanze inorganiche») l'uso cui i rifiuti da trasportare sarebbero stati destinati.

29. Con decisione del 19 giugno 1998 il Bundesminister si opponeva alla programmata spedizione ai sensi dell'art. 7, n. 4, lett. a), quinto trattino, del regolamento [36]. Nella sua decisione il Bundesminister osservava che, ancorché il motivo di opposizione di cui all'art. 7, n. 4, lett. a), quinto trattino, si fondasse sul rapporto tra i rifiuti recuperabili e non recuperabili, esso era applicabile per analogia anche ai casi in cui la quota di materiale recuperabile fosse pari a zero, atteso che altrimenti tale motivo di opposizione sarebbe stato privo di senso: al notificatore sarebbe infatti bastato dichiarare che i rifiuti fossero destinati ad una discarica ai fini di un recupero al 100% e le competenti autorità di spedizione non avrebbero più potuto sollevare alcuna obiezione.

36 — Il cui testo è riportato supra, al paragrafo 25.

30. Il Bundesminister riteneva inoltre che qualsiasi deposito di rifiuti in miniera fosse un'operazione di smaltimento del tipo D12 di cui all'allegato II A.

31. L'ASA impugnava la decisione del Bundesminister davanti al Verwaltungsgerichtshof, contestando la tesi ministeriale secondo cui qualsiasi deposito di rifiuti in miniera fosse ricompreso nel tipo di operazione D12 di cui all'allegato II A. L'ASA osservava che, prima che una operazione in programma potesse essere classificata fra quelle elencate nell'allegato II A o II B, occorreva innanzitutto accertare se l'operazione consistesse in uno smaltimento oppure in un recupero, e inoltre che l'art. 7, n. 4, lett. a), quinto trattino, del regolamento non prevedeva la possibilità di sollevare alcuna obiezione fondata sulla considerazione che l'operazione prevista consisteva in uno smaltimento anziché in un recupero.

32. Nella sua ordinanza di rinvio, il Verwaltungsgerichtshof osserva che il procedimento previsto per il trasporto di rifiuti destinati al recupero è meno rigoroso di quello applicabile al trasporto di rifiuti destinati allo smaltimento, dal che sembra potersi inferire che la competente autorità di spedizione possa vietare un trasporto di rifiuti classificato dal notificatore come spedizione di rifiuti destinati al recupero, qualora la detta autorità ritenga che tale classificazione sia inesatta e che i rifiuti da spedire siano invece destinati allo smaltimento. Tuttavia è a suo avviso controverso se il regolamento attribuisca alla predetta

autorità un siffatto potere ed in particolare se l'art. 7, n. 4, lett. a), quinto trattino, del regolamento possa trovare applicazione in tale circostanza.

33. Il Verwaltungsgerichtshof si dichiara inoltre dubbioso in ordine alla tesi del Bundesminister secondo cui il deposito di rifiuti nelle cavità di una miniera («miniera sigillata») a scopo di consolidamento della miniera stessa debba considerarsi un'operazione di smaltimento dei rifiuti, indipendentemente cioè dalle circostanze concrete del singolo caso.

34. Da ultimo, esso osserva che non è affatto chiaro come debba procedersi per classificare la destinazione dei rifiuti di cui si prevede il trasporto come una fra le operazioni elencate nell'allegato II della direttiva. L'allegato, infatti, contiene semplicemente una sommaria descrizione delle operazioni che di per sé dice ben poco e rende pressocché impossibile riferire una spedizione di rifiuti ad una determinata tipologia, atteso che le descrizioni sono formulate in termini così generici da far sì che in molti casi un certo utilizzo dei rifiuti possa rientrare in più di un tipo di operazioni elencate nell'allegato. E', in particolare, tutt'altro che perspicua la distinzione fra operazioni di smaltimento ed operazioni di recupero, stante l'assenza di una definizione di recupero nell'allegato stesso.

35. Il Verwaltungsgerichtshof ha pertanto sospeso il procedimento e sottoposto alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se spetti all'autorità competente di spedizione, ai sensi del regolamento (CE) 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 (...), verificare l'esattezza della classificazione come ricupero secondo il procedimento di ricupero di cui all'allegato II B) della direttiva 75/442/CE, assegnata dal notificato ai rifiuti che devono essere ricuperati, ai sensi dell'art. 6, n. 5, quinto trattino, del regolamento n. 259/93 e vietare la spedizione dei rifiuti qualora detta classificazione sia errata.

2) Se l'autorità competente di spedizione possa far valere nella motivazione dell'obiezione sollevata avverso la spedizione dei rifiuti, secondo cui la programmata spedizione dei rifiuti verrebbe effettuata, contrariamente a quanto indicato dal notificatore sul documento d'accompagnamento, non a fini di recupero bensì di smaltimento, il motivo di opposizione contemplato dall'art. 7, n. 4, lett. a), quinto trattino del regolamento n. 259/93.

3) In caso di soluzione negativa della seconda questione: A quali disposizioni

del regolamento n. 259/93 o altre disposizioni di diritto comunitario possa richiamarsi l'autorità competente di spedizione ai fini del diniego di spedizione di rifiuti, quando la spedizione stessa, contrariamente a quanto indicato dal notificatore, venga effettuata non a fini di recupero, bensì a fini di smaltimento.

4) Se ogni sistemazione di rifiuti in una miniera debba essere considerata, indipendentemente dalle concrete circostanze della sistemazione, quale smaltimento di rifiuti ai sensi del regolamento n. 259/93 in combinato disposto con l'allegato II/A della direttiva 75/242/CEE (procedimento D12).

5) In caso di soluzione negativa della quarta questione: Quali criteri si debbano utilizzare per classificare un'operazione nell'ambito dell'allegato II della direttiva 75/442/CE».

36. L'ASA, i governi austriaco, tedesco ed olandese e la Commissione hanno presentato osservazioni scritte. L'ASA, il Bundesminister, i governi francese e tedesco e la Commissione erano rappresentati in udienza.

I principi su cui si fonda la normativa comunitaria in materia di rifiuti

37. Prima di passare all'analisi delle questioni sottoposte alla Corte, è opportuno richiamare qui i principi fondamentali su cui si basa il diritto comunitario in materia di rifiuti.

38. La direttiva enuncia espressamente il principio di autosufficienza, disponendo che gli Stati membri procedano verso il conseguimento dell'obiettivo dell'autosufficienza in materia di smaltimento dei rifiuti [37]. A tale principio si fa inoltre riferimento nel preambolo del regolamento [38] e altresì come ad uno dei motivi in base ai quali ad uno Stato membro (di spedizione o destinazione) è consentito opporsi, in via generale o particolare, alla spedizione di rifiuti destinati allo smaltimento [39].

39. La direttiva prescrive inoltre che occorre ridurre i movimenti dei rifiuti e che a tal fine gli Stati membri possono adottare le misure necessarie nel contesto dei loro piani di gestione, che essi sono tenuti a elaborare ai sensi dell'art. 7 della direttiva stessa [40], nonché impedire movi-

37 — Art. 5, n. 1.

38 — Settimo 'considerando'.

39 — Artt. 4, n. 3, lett. a), punto i) e 4, n. 3, lett. b), punto i), il cui testo è riassunto supra al paragrafo 24.

40 — Nono 'considerando'.

menti di rifiuti non conformi con i loro piani di gestione dei rifiuti [41].

40. Tali enunciati devono ora leggersi alla luce della distinzione, operata dal regolamento, fra spedizioni di rifiuti destinati allo smaltimento e spedizioni di rifiuti destinati al recupero, la cui funzione è quella di consentire che i rifiuti destinati al recupero «potessero circolare liberamente tra gli Stati membri per esservi trattati, purché il trasporto non crei pericoli per l'ambiente» [42].

41. Il principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente è sancito all'art. 174, n. 2, CE (ex art. 130R, n. 2, del Trattato CE) come uno dei principi su cui si fonda la politica della Comunità in materia ambientale; è inoltre enunciato nella direttiva 75/442/CEE [43]. In tema di rifiuti ci si riferisce sovente ad esso come al principio di vicinanza; la Corte ha statuito che detto principio impone che i rifiuti siano smaltiti nei limiti del possibile nel luogo della loro produzione, al fine di limitare il loro trasporto per quanto si possa fare [44]. Una norma di diritto interno che preveda lo smaltimento dei rifiuti sul territorio nazionale rispecchia il perseguimento di uno scopo che è conforme al suddetto principio ed è stata pertanto ritenuta dalla Corte non in contrasto con la direttiva 84/631/CEE, l'antesignana dell'attuale regolamento [45].

Le prime tre questioni sottoposte alla Corte

42. Con le prime tre questioni sottoposte alla Corte si chiede essenzialmente se il diritto comunitario conferisca all'autorità competente dello Stato membro di spedizione il potere di verificare l'esattezza della classificazione, da parte del notificatore, dell'operazione che si prevede di compiere con riguardo ai rifiuti e, ove tale classificazione sia inesatta, di vietare la spedizione dei rifiuti stessi.

Può la competente autorità di spedizione verificare l'esattezza della classificazione?

43. Nella prima parte della sua prima questione il giudice di rinvio chiede se la competente autorità di spedizione possa verificare l'esattezza della classificazione, operata dal notificatore, della spedizione di rifiuti da destinare al recupero.

41 — Art. 7, n. 3.

42 — Sentenza 25 giugno 1998, causa C-203/96, Dusseldorp (Racc. pag. I-4075, punto 33).

43 — Art. 5, n. 2.

44 — Sentenza 9 luglio 1992, causa C-2/90, Commissione/Belgio (Racc. pag. I-4431, punto 34).

45 — Sentenza 10 maggio 1995, causa C-422/92, Commissione/Germania (Racc. pag. I-1097, punto 34).

44. Solo l'ASA ritiene che tale questione debba risolversi negativamente, mentre i governi austriaco, francese, tedesco ed olandese e la Commissione ritengono che ad essa debba darsi risposta affermativa.

45. La tesi dell'ASA si fonda essenzialmente su due argomenti.

46. In primo luogo, alcuni dei motivi di opposizione previsti dal regolamento in caso di spedizioni di rifiuti destinati al recupero [46] si riferiscono ad una sola fra le autorità di spedizione e destinazione: poiché le autorità possono sollevare solo le obiezioni rientranti nelle loro rispettive competenze, determinate obiezioni possono essere invocate dalla sola autorità di destinazione. L'obiezione sollevata dal Bundesminister sulla base dell'art. 7, n. 4, lett. a), quinto trattino, presuppone la conoscenza degli impianti di recupero sul luogo di destinazione, dei costi di recupero e smaltimento nel paese di destinazione ecc., elementi di fatto, questi, che non possono evidentemente essere verificati dall'autorità di spedizione (in particolare a causa del termine massimo di 30 giorni prescritto dal regolamento [47]), ma che altrettanto chiaramente possono essere verificati dall'autorità di destinazione. Per di più, se ad entrambe le autorità fosse consentito opporsi sulla base dell'art. 7, n. 4, lett. a), quinto trattino, vi sarebbe il rischio di una divergenza di decisioni.

47. In secondo luogo, l'ASA osserva che, dato che quello di rifiuti è un concetto ricompreso nella più ampia nozione di «merci» [48], il regolamento deve interpretarsi alla luce del principio della libera circolazione delle merci. Poiché né il principio di autosufficienza né quello di vicinanza si applicano alla spedizione di rifiuti destinati al recupero [49], il regolamento sancisce il primato del recupero (art. 3 della direttiva). L'autorità di destinazione può sollevare un'obiezione fondata sull'inesatta classificazione dell'operazione prospettata ed imposta da esigenze di tutela della salute pubblica e di protezione dell'ambiente; dal punto di vista della libera circolazione delle merci, tuttavia, non vi è, secondo l'ASA, alcuna giustificazione per attribuire all'autorità di destinazione la facoltà di sollevare una tale obiezione, atteso che così facendo si agevolerebbe il protezionismo.

48. I governi austriaco, francese, tedesco ed olandese e la Commissione adducono una serie di argomenti a sostegno della propria tesi secondo cui la prima parte della prima questione sottoposta dal giudice nazionale dovrebbe essere risolta affermativamente. Le loro osservazioni denunciano inoltre la diffusa preoccupazione che, qualora l'autorità di spedizione sia impossibilitata a verificare l'esattezza della classificazione, la procedura si presti ad abusi da parte di operatori senza scrupoli che potrebbero essere tentati di classificare come destinati al recupero rifiuti destinati in realtà ad operazioni di smaltimento, eludendo in tal modo la più rigorosa procedura prevista per queste ultime spedizioni.

46 — Elencati nell'art. 7, n. 4, lett. a), v. supra, paragrafo 25.
47 — Art. 7, n. 2.
48 — V. sentenza Commissione/Belgio, citata alla nota 44.
49 — V. sentenza Dusseldorp, citata alla nota 42.

49. Gli argomenti addotti dall'ASA non mi sembrano persuasivi.

50. Innanzi tutto, non accetto il suo argomento fondato sul principio della libertà di movimento delle merci. È evidente che, in un ambito come quello del trasporto di rifiuti, l'importanza delle preoccupazioni di ordine ambientale giustifica pienamente la deroga ai normali principi di libertà di movimento. Come la Corte ha dichiarato nella causa Parlamento/Consiglio [50], l'obiettivo del regolamento non è quello di definire le caratteristiche che devono possedere i rifiuti per circolare liberamente nel mercato interno, bensì di fornire un sistema armonizzato di procedimenti attraverso i quali limitare la circolazione dei rifiuti, al fine di garantire la tutela dell'ambiente. In particolare nel caso di rifiuti destinati allo smaltimento, dai principi di vicinanza ed autosufficienza discende chiaramente a carico degli Stati membri l'obbligo di non spedire altrove detti rifiuti, qualora possano essere smaltiti in un più vicino impianto nazionale in modo compatibile con le esigenze di tutela dell'ambiente.

51. Analogamente, anche il fatto che il regolamento preveda l'effettuazione di un duplice controllo (da parte, cioè, degli Stati membri di importazione e di esportazione) trova a mio avviso giustificazione — sia pure eccezionale — nelle esigenze di tutela dell'ambiente. La necessità di un doppio controllo è particolarmente evidente nel caso di spedizioni di rifiuti destinati allo smaltimento: lo Stato di spedizione può avere un particolare interesse ad impedire l'esportazione di rifiuti pericolosi destinati allo smaltimento in uno Stato membro confinante, atteso che tale smaltimento può avere gravi ripercussioni di carattere ambientale sullo Stato di spedizione [51]; e lo Stato di destinazione può avere anch'esso interesse ad impedire l'importazione di rifiuti destinati allo smaltimento nel proprio territorio [52].

52. Non mi persuade neppure l'argomento dell'ASA secondo cui l'autorità di spedizione non è in grado di verificare se l'operazione progettata sia di recupero o di smaltimento. Il regolamento prescrive che il notificatore fornisca nel documento di accompagnamento informazioni dettagliate concernenti i rifiuti stessi e l'operazione in programma [53]. Oltre a ciò, le autorità competenti possono richiedere informazioni e documentazione addizionali [54]. Non concordo con l'ASA nel ritenere che l'autorità di spedizione non possa verificare le informazioni relative alla progettata operazione di recupero entro il termine massimo di 30 giorni imposto dall'art. 7, n. 2. Può inoltre notarsi come nell'ipotesi di una spedizione di rifiuti destinati allo smaltimento, nel qual caso è pacifico che la competente autorità di

50 — Citata supra alla nota 9, punto 26.

51 — V. sentenza Commissione/Germania, citata supra alla nota 45, punto 41.

52 — V. sentenza Commissione/Belgio, citata supra alla nota 44.

53 — V. il primo, quarto e quinto trattino dell'art. 3, n. 5 (riguardante lo smaltimento) ed il primo, quarto, quinto, sesto, settimo ed ottavo trattino dell'art. 6, n. 5 (riguardante il ricupero).

54 — Artt. 3, n. 4 (rifiuti destinati allo smaltimento) e 6, n. 4 (rifiuti destinati al ricupero).

spedizione abbia più ampi poteri di opposizione, il termine massimo imposto dall'art. 4, n. 2, lett. b), sia di 20 giorni.

53. Ritengo invece persuasivi molti degli argomenti addotti dagli Stati Membri e dalla Commissione a sostegno di una soluzione affermativa alla prima parte della prima questione.

54. In particolare, mi sembra che l'impostazione complessiva del regolamento ed i principi sui quali esso si fonda risulterebbero disattesi ove all'autorità di spedizione fosse impedito verificare l'esattezza della classificazione della progettata operazione sui rifiuti. Non avrebbe molto senso prevedere una procedura applicabile alle spedizioni di rifiuti destinati allo smaltimento più rigorosa di quella applicabile alle spedizioni di rifiuti destinati al recupero, nonchè dare alla competente autorità di spedizione la possibilità di avvalersi di ampi motivi di opposizione alla spedizione di rifiuti destinati allo smaltimento, se poi di fatto tale potere potesse essere irrimediabilmente vanificato in caso di erronea classificazione della progettata operazione da parte del notificatore.

55. Come si avrà modo di vedere più avanti, trattando della quarta e della quinta questione sottoposte alla Corte, talora non è agevole tracciare una distinzione fra operazioni di smaltimento ed operazioni di recupero. È pertanto prevedibile il caso di un notificatore che, in buona fede oppure — come paventano taluni tra coloro che hanno presentato osservazioni alla Corte — al fine di eludere l'applicazione della più rigorosa procedura prevista per le spedizioni a fini di smaltimento, operi un'inesatta classificazione dei rifiuti da spedire. Impedire all'autorità di spedizione di verificare l'esattezza della classificazione originariamente operata dal notificatore sarebbe a mio avviso in contraddizione con il principio secondo cui i rifiuti dovrebbero essere smaltiti il più vicino possibile al luogo in cui sono stati prodotti onde limitare il più possibile il trasporto dei medesimi e con il principio secondo cui gli Stati membri dovrebbero mirare all'autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti. Oltre a ciò, non può escludersi che sia lo stesso notificatore a manifestare dubbi in ordine all'esattezza della classificazione, nel qual caso, tuttavia, sarebbe evidentemente assurdo negare alla competente autorità di spedizione il potere di verificare tale esattezza.

56. Un ulteriore sostegno alla suddetta opinione può scorgersi nella stessa formulazione letterale del regolamento. L'art. 7, n. 4, lett. a), quinto trattino [55], ad esempio, prevede chiaramente che la competente autorità di spedizione possa effettuare determinati accertamenti di fatto in merito alla progettata operazione di recupero; pertanto, non è esatto affermare — come fa l'ASA — che la detta autorità non può procedere a siffatte verifiche. Inoltre, l'obbligo (posto dagli artt. 3, n. 5, e 6, n. 5) per il notificatore di fornire nella notifica le prescritte informazioni dettagliate ed il potere (previsto dagli artt. 3, n. 4, e 6, n. 4) in capo a tutte le autorità competenti

55 — Riportato supra al paragrafo 25.

di richiedere ulteriori informazioni e documentazione sono presumibilmente intesi ad agevolare i controlli da parte delle autorità competenti interessate, ivi inclusa la competente autorità di spedizione, che ben può — come ho dianzi illustrato[56] — essere legittimamente interessata ad impedire una spedizione di rifiuti in realtà destinati allo smaltimento.

57. Ma forse l'argomento più semplice e cogente in favore della tesi secondo cui l'autorità di spedizione ha il potere di verificare l'esattezza della classificazione è quello che così facendo — e in certi casi solo in tal modo — può assicurarsi che i rifiuti siano spediti in conformità del regolamento, come prescritto dall'art. 30, n. 1.

Può la competente autorità di spedizione vietare il trasporto di rifiuti impropriamente classificati come destinati al recupero?

58. Nella seconda parte della sua prima questione il giudice di rinvio domanda se la competente autorità di spedizione possa vietare un trasporto di rifiuti impropriamente classificati come destinati al recupero.

59. L'ASA non ha presentato osservazioni al riguardo, poichè, se si muove dal suo approccio alla prima parte della prima questione, la seconda parte di questa non ha neppure ragion d'essere. Tuttavia, nell'ambito delle osservazioni svolte con riguardo alla terza questione, l'ASA ammette che una classificazione deliberatamente e fraudolentemente inesatta possa essere ritenuta in contrasto con il diritto interno dello Stato membro di spedizione e che in tal caso — ma solo in quello — la competente autorità di spedizione possa opporsi alla classificazione in base all'art. 7, n. 4, lett. a), secondo trattino, che consente alle competenti autorità di spedizione e destinazione di sollevare obiezioni motivate ove la spedizione contravvenga alle leggi nazionali relative alla protezione dell'ambiente, all'ordine pubblico, alla sicurezza pubblica o alla tutela della salute pubblica. In un caso siffatto l'autorità di spedizione ha il potere di vietare la spedizione, poichè se così non fosse l'efficacia del diritto comunitario ne risulterebbe compromessa.

60. I governi austriaco, tedesco ed olandese non affrontano specificamente la questione se l'autorità di spedizione possa vietare un trasporto di rifiuti impropriamente classificato come destinato al recupero, benchè dal tenore delle loro osservazioni sulla prima questione in generale sia sufficientemente chiaro che essi propendono per la soluzione affermativa. Il governo francese, invece, ritiene che un'inesatta classificazione non implichi di per sè il potere di vietare il trasporto.

56 — V. supra al paragrafo 51.

61. La Commissione osserva che, dal fatto che alla base del regime istituito dal regolamento — il cui obiettivo è quello di assicurare il monitoraggio ed il controllo effettivo delle spedizioni di rifiuti — vi sia la notifica di una spedizione che si prevede di effettuare ad un certo destinatario in vista di un determinato uso, può evincersi che si deve evitare il ricorso ad una procedura «scorretta» — ossia ad una classificazione che non corrisponda all'inquadramento giuridico operato da una delle autorità competenti.

62. A mio parere, una volta ammesso che l'autorità di spedizione possa opporsi al trasporto in programma, la *ratio* della normativa e lo stesso buon senso richiedono che tale autorità debba poter vietare il trasporto stesso. Sarebbe evidentemente contrario allo scopo del regolamento ed ai principi a quest'ultimo sottesi, se alla competente autorità di spedizione non fosse consentito impedire il progettato trasporto allorchè essa avesse accertato che, ancorchè formalmente classificato dal notificatore come una spedizione di rifiuti destinati al recupero, il detto trasporto fosse in realtà una spedizione di rifiuti destinati allo smaltimento.

63. L'esercizio da parte dell'autorità di spedizione del suo potere di vietare un siffatto trasporto non lascerebbero ovviamente il notificatore senza rimedio. Se questi accetta la decisione dell'autorità in ordine alla necessità di riclassificare i rifiuti come destinati allo smaltimento, egli può correggere in tal senso la notifica o inoltrarne una nuova; se, invece, non accetta la decisione, può cercare di ottenerne la riforma per via giudiziaria.

Quali norme di diritto comunitario attribuiscono all'autorità di spedizione il potere di verificare l'esattezza della classificazione e di vietare una spedizione impropriamente classificata?

64. La seconda e la terza questione poste dal giudice nazionale possono opportunamente trattarsi congiuntamente. Con la sua seconda questione il giudice di rinvio chiede se l'art. 7, n. 4, lett. a), quinto trattino, del regolamento possa fondare un'obiezione motivata della competente autorità di spedizione sul presupposto che la progettata spedizione sia di rifiuti destinati allo smaltimento e non, come indicato invece dal notificatore, al recupero. Nella sua terza questione, che in tanto può sorgere in quanto si sia risposto negativamente alla seconda, il giudice di rinvio chiede su quale norma di diritto comunitario si fondi il potere dell'autorità di spedizione di negare l'autorizzazione ad un trasporto di rifiuti per il fatto che, contrariamente alle informazioni fornite dal notificatore, la spedizione è effettuata a fini di smaltimento anziché di recupero.

65. Si ricorderà che, ai sensi dell'art. 7, n. 4, lett. a), quinto trattino, la competente autorità di destinazione e spedizione può sollevare obiezioni motivate alla progettata spedizione «qualora il rapporto tra i rifiuti ricuperabili e non ricuperabili, il valore stimato dei materiali destinati al recupero finale o il costo del recupero e il costo dello smaltimento della parte non ricuperabile non giustifichino il recupero in base a considerazioni economiche ed ambientali». Ai sensi del primo trattino di quella stessa

norma, le autorità competenti possono sollevare obiezioni motivate «conformemente alla direttiva 75/442/CEE, in particolare all'articolo 7». L'art. 7 della direttiva impone agli Stati membri di elaborare piani di gestione dei rifiuti.

66. L'ASA fa presente che, quand'anche — diversamente da quanto da essa sostenuto nelle sue osservazioni relative alla prima questione — l'autorità di spedizione avesse il potere di verificare l'esattezza della classificazione e di vietare una spedizione impropriamente classificata, la sua obiezione non può fondarsi sull'art. 7, n. 4, lett. a), quinto trattino, poiché tale motivo di obiezione presuppone indiscutibilmente che l'operazione prevista sia, da un punto di vista tecnico, un'operazione di recupero. Il governo olandese è sostanzialmente d'accordo, mentre quello francese osserva che, una volta che l'autorità di spedizione abbia riclassificato una progettata operazione come smaltimento anziché recupero, la medesima non possa più invocare i motivi di obiezione alle spedizioni effettuate a fini di recupero previsti dall'art. 7, n. 4.

67. I governi austriaco e tedesco ritengono invece che l'obiezione di cui all'art. 7, n. 4, lett. a), quinto trattino, possa essere invocata dall'autorità di spedizione allorchè il progettato trasporto di rifiuti sia effettuatto a fini di smaltimento e non, come indicato dal notificatore, a fini di recupero, laddove la Commissione ritiene che, ancorchè la formulazione degli artt. 4, n. 2, lett. c) e 7, n. 2, del regolamento autorizzi a considerare tassativo l'elenco dei motivi di opposizione di cui agli artt. 4, n. 3, e 7, n. 4, quella fondata sull'inesattezza della classificazione dell'operazione prevista è un'obiezione avente diversa natura e può quindi essere sollevata anche in mancanza di un espresso richiamo nelle anzidette disposizioni.

68. Concordo con l'ASA e con il governo olandese nel ritenere che il motivo di opposizione di cui all'art. 7, n. 4, lett. a), quinto trattino, non trovi applicazione nella fattispecie delineata dal giudice nazionale. Tale motivo è, a mio avviso, chiaramente riferito ai casi in cui dai dati forniti nel documento di accompagnamento ai sensi degli ultimi tre trattini dell'art. 6, n. 5 (il metodo previsto per lo smaltimento dei rifiuti residui dopo che si è proceduto al riciclaggio, il quantitativo del materiale riciclato in relazione ai rifiuti residui ed il valore presunto del materiale riciclato) si evince che la progettata operazione di recupero è priva di senso sotto il profilo economico o ambientale. In proposito deve tenersi presente che, ancorchè la normativa comunitaria in materia di rifiuti sancisca la priorità del recupero sullo smaltimento, ciò non significa che qualsiasi operazione di recupero proposta debba essere approvata: la legittimità delle operazioni di recupero è infatti essa stessa subordinata alle preminenti esigenze di tutela ambientale [57].

57 — Art. 4 della direttiva: v. supra, paragrafo 10.

69. Tuttavia, dal fatto che la competente autorità di spedizione non possa invocare il motivo di cui all'art. 7, n. 4, lett. a), quinto trattino, per opporsi ad una progettata spedizione di rifiuti impropriamente classificata come effettuata a fini di recupero non consegue che tale autorità sia impossibilitata ad impedire una siffatta spedizione. L'art. 30, n. 1, del regolamento impone agli Stati membri di «adottare le disposizioni necessarie per assicurare che le spedizioni di rifiuti abbiano luogo in conformità del regolamento». Siffatta norma di carattere generale è a mio avviso più che sufficiente ad attribuire alla competente autorità di spedizione il potere di impedire un trasporto di rifiuti impropriamente classificato come effettuato a fini di recupero: mi sembra fin troppo chiaro, infatti, che una tale spedizione non può essere conforme al regolamento, giacchè per ipotesi l'operazione sui rifiuti è stata impropriamente classificata in contrasto con le definizioni di tali operazioni adottate dal regolamento stesso.

70. Di conseguenza, sulle prime tre questioni sottoposte alla Corte si deve concludere che la competente autorità di spedizione ha la facoltà, ai sensi dell'art. 30 del regolamento, sia di verificare se i rifiuti da spedire siano stati classificati correttamente come rifiuti destinati allo smaltimento oppure al recupero, sia di vietare una spedizione di rifiuti che sia stata impropriamente classificata.

La quarta e la quinta questione sottoposte alla Corte

71. È opportuno esaminare congiuntamente anche la quarta e la quinta questione poste dal giudice nazionale. Con la quarta questione si chiede se ogni operazione consistente nel sistemare rifiuti in una miniera debba essere considerata, indipendentemente dalle concrete circostanze, quale smaltimento di rifiuti ai sensi della normativa in materia. Con la quinta questione, che in tanto sorge in quanto si sia risolta negativamente la quarta, si chiede quali siano i criteri in base ai quali deve procedersi alla classificazione entro uno dei procedimenti indicati nell'allegato II della direttiva.

72. I governi francese ed olandese e la Commissione ritengono che la quarta questione debba essere risolta in senso affermativo: qualsiasi operazione consistente nel sistemare rifiuti in una miniera sarebbe per definizione un'operazione di smaltimento ai sensi della voce D12 dell'allegato II A, «Deposito permanente (ad es. sistemazione di contenitori in una miniera, ecc.)»; il governo olandese e la Commissione aggiungono che la detta operazione potrebbe anche classificarsi come D1 [«Deposito sul o nel suolo (ad es. discarica)»] o D3 [«Iniezioni in profondità (ad es. iniezione dei rifiuti pompabili in pozzi, in cupole saline o faglie geologiche naturali)»].

73. L'ASA ed i governi austriaco e tedesco ritengono che la quarta questione debba

risolversi in senso negativo e concludono che occorra valutare caso per caso se l'operazione consistente nel riempire una miniera sia un'operazione di recupero oppure di smaltimento. Vi è una sostanziale convergenza sui criteri alla cui stregua debba operarsi detta classificazione, ancorchè, come è lecito attendersi, conclusioni divergenti vengono tratte in ordine all'applicazione di tali criteri all'operazione in discorso. L'ASA ed il governo tedesco concludono che si tratta di un'operazione di recupero ai sensi della voce R5 dell'allegato II A. Il governo austriaco nelle sue osservazioni scritte non ha ritenuto di classificare l'operazione all'esame del giudice nazionale, limitandosi ad indicare (in ciò attenendosi al tenore della questione sottoposta alla Corte) quelli che riteneva i criteri rilevanti ai fini di tale classificazione, benchè in udienza il Bundesminister abbia suggerito che si trattava di un'operazione di smaltimento ai sensi della voce D12 dell'allegato II B.

74. Sia il governo tedesco che la Commissione ammettono che un particolare utilizzo dei rifiuti possa risolversi in pratica in un'operazione sia di recupero che di smaltimento, ma traggono da ciò conclusioni diverse. Il governo tedesco rileva che considerare tali operazioni automaticamente come operazioni di smaltimento piuttosto che di recupero sarebbe in contrasto con la direttiva, che impone di promuovere il recupero. La Commissione, invece, ritiene che gli obiettivi della normativa in materia di rifiuti esigano che si applichi comunque la più rigorosa procedura prevista per le spedizioni di rifiuti destinati allo smaltimento.

75. A mio parere non è opportuno risolvere la quarta questione posta dal giudice nazionale nei termini assoluti in cui essa è formulata. Come era prevedibile, le osservazioni sottoposte alla Corte si sono concentrate sul tipo di operazione oggetto del procedimento principale, ed io ritengo che sarebbe azzardato, in un contesto come quello della causa in esame, cercare di imporre una soluzione definitiva che trovi applicazione con riguardo ad ogni altro tipo immaginabile di sistemazione in miniera. Mi sembra inoltre che sia perfettamente possibile fornire al giudice nazionale i principi necessari a risolvere la controversia pendente avanti ad esso senza enunciare alcuna regola di carattere generale. Passerò dunque ad occuparmi della quinta questione, per la quale valgono molte delle considerazioni svolte con riguardo alla quarta.

76. Con la sua quinta questione il giudice nazionale chiede essenzialmente se una data operazione — nel caso di specie, un'operazione consistente nel sistemare rifiuti in miniera — sia un'operazione di smaltimento oppure di recupero. Si ricorderà che la rilevanza immediata di tale distinzione ai fini dell'esito del procedimento principale è data dal fatto che il regolamento prescrive per la spedizione transfrontaliera di rifiuti procedure diverse a seconda che i rifiuti stessi siano destinati al recupero od allo smaltimento. Vi sono inoltre altre conseguenze per la stessa operazione, poiché, ai sensi della direttiva, le condizioni per il rilascio di un'autorizzazione a svolgere operazioni di smaltimento sono più rigorose che nel caso di operazioni di recupero. Sussiste dunque un rischio effettivo che operazioni di smaltimento siano intenzionalmente classificate

come operazioni di recupero al fine di eludere siffatti più rigorosi requisiti; ed è pertanto fondamentale che le operazioni progettate siano vagliate attentamente e che ne venga verificata la classificazione.

77. Non condivido l'osservazione del governo tedesco e della Commissione secondo cui un particolare utilizzo dei rifiuti potrebbe essere tanto un'operazione di recupero quanto una di smaltimento. La normativa comunitaria in materia di rifiuti è storicamente fondata sulla distinzione fra rifiuti destinati al recupero e rifiuti destinati allo smaltimento [58]. Qualora una data operazione potesse rientrare in entrambe le categorie, la coerenza e l'efficacia di tale normativa ne risulterebbero compromesse. Può ben darsi, tuttavia, che in una data operazione possano essere presenti sia elementi di recupero che elementi di smaltimento, nel qual caso mi sembra chiaro che gli obiettivi della normativa esigano che l'operazione venga considerata alla stregua di un'operazione di smaltimento, con le conseguenze che tale classificazione comporta.

78. Non condivido neppure l'osservazione del governo tedesco secondo cui — in pratica — ove non appaia evidente la classificazione corretta, un'operazione dovrebbe classificarsi come effettuata a fini di recupero per riflettere il fatto che la direttiva dà la priorità al recupero rispetto allo smaltimento. Il principio della priorità al recupero sullo smaltimento, formulato nell'art. 3, n. 1, lett. b), della direttiva [59] significa — alla lettera — semplicemente che il recupero dovrebbe essere incoraggiato: il buon senso suggerisce che il recupero sarà generalmente più compatibile con la tutela dell'ambiente dello smaltimento. La priorità data al recupero si fonda sul riconoscimento che questo è con ogni probabilità più idoneo a soddisfare le esigenze della tutela ambientale rispetto allo smaltimento. È pertanto ancor più essenziale garantire che i rifiuti destinati ad un'operazione che presenti elementi di smaltimento — e dunque sia presumibilmente meno compatibile con quelle esigenze — non siano spediti secondo la procedura meno rigorosa applicabile alle spedizioni di rifiuti a fini di recupero.

79. Le osservazioni relative alla quarta e alla quinta questione propongono essenzialmente i seguenti criteri di classificazione: (i) la riutilizzabilità dei rifiuti dopo l'operazione; (ii) il grado di pericolosità dei rifiuti e (iii) lo scopo dell'operazione e l'utilità dei rifiuti per tale operazione.

80. Innanzi tutto, sia il governo francese che quello olandese considerano decisiva la riutilizzabilità dei rifiuti dopo l'operazione. Il Governo olandese osserva che l'art. 3,

58 — V. supra, paragrafo 40.

59 — Riportato supra, paragrafo 7.

n. 1, lett. b), punto i)[60] della direttiva indica quali esempi di recupero «riciclo, reimpiego, riutilizzo o ogni altra azione intesa a ottenere materie prime secondarie». Per «Riciclo/recupero di altre sostanze inorganiche» ai sensi della voce R5 dell'allegato II B si intendono operazioni intese ad ottenere materie prime dai rifiuti e a renderli riutilizzabili. La sistemazione dei rifiuti in una miniera non rientrerebbe in questa categoria, in quanto in un caso siffatto non vi sarebbe alcun riutilizzo ed i rifiuti non potrebbero più utilizzarsi come materie prime secondarie in un nuovo ciclo produttivo.

81. La Commissione, per contro, ritiene il concetto di «recupero» idoneo a ricomprendere l'utilizzo diretto ed economicamente vantaggioso dei rifiuti per un determinato scopo. Ancorché la direttiva non contenga una vera e propria definizione di recupero, limitandosi a fornire degli esempi in proposito, la Commissione ritiene altresì che l'art. 3, n. 1, lett. b), punto i) possa fungere da ausilio interpretativo al riguardo. Essa conclude che anche un utilizzo diretto e mirato dei rifiuti come tali, ossia immutati nella loro forma, potrebbe in linea di principio risolversi in un recupero, ad esempio mediante lo «Spandimento sul suolo a beneficio dell'agricoltura o dell'ecologia» cui si riferisce la voce R10 dell'allegato II B. Sistemare i rifiuti in una miniera a fini di consolidamento statico potrebbe pertanto essere un'operazione di recupero nel senso di un reimpiego dei rifiuti stessi ed al contempo un'operazione di smaltimento nel senso di un deposito permanente.

82. Ritengo che dalla stessa locuzione «operazione di recupero» e dall'elenco di cui all'allegato II B possa dedursi che per «recupero» si intende generalmente un procedimento con il quale i beni sono riportati al loro stato precedente, o trasformati in un stato che li rende utilizzabili, o con il quale taluni componenti utilizzabili sono estratti o prodotti[61]; e tuttavia condivido la tesi della Commissione per cui determinati impieghi dei rifiuti come tali, ossia immutati nella loro forma, possono eccezionalmente essere operazioni di recupero, ad esempio mediante «Utilizzazione principale come combustibile o altro mezzo per produrre energia» ai sensi della voce R9 dell'allegato II B o «Spandimento sul suolo a beneficio dell'agricoltura o dell'ecologia» ai sensi della voce R10. Se ne trae che quello della riutilizzabilità dei rifiuti dopo una data operazione non è un criterio decisivo ai fini della classificazione di tale operazione come smaltimento o recupero.

83. In secondo luogo, l'ASA ed il governo austriaco considerano rilevante il grado di pericolosità dei rifiuti utilizzati: quanto più elevato sarebbe tale grado, tanto maggiori sarebbero cioè le probabilità di classificare l'operazione come uno smaltimento. L'ASA aggiunge che, qualora non sussista alcun pericolo di danno ambientale, come nel caso di rifiuti non pericolosi quali sarebbe-

60 — Riportato supra, paragrafo 7.

61 — V. altresì le mie conclusioni del 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, paragrafi 52-54).

ro — sempre secondo l'ASA [62] — quelli in esame nel procedimento principale, non vi sarebbe alcuna necessità di classificare l'operazione come smaltimento, con le più rigorose conseguenze che questo comporterebbe sul piano giuridico.

84. Non condivido la tesi secondo cui la natura più o meno pericolosa dei rifiuti utilizzati sarebbe rilevante ai fini della classificazione di una data operazione come recupero o smaltimento. Il recupero di rifiuti pericolosi non è una contraddizione in termini: al contrario, il recupero di determinate categorie di siffatti rifiuti è disciplinato da diversi provvedimenti di diritto comunitario [63]. Si aggiunga a ciò che l'affermazione dell'ASA per cui non sarebbe necessario classificare come smaltimento un'operazione relativa a rifiuti non pericolosi, atteso che tale operazione non comporterebbe alcun rischio di danno per l'ambiente, è evidentemente insostenibile: la classificazione dei rifiuti come pericolosi o non pericolosi va tenuta distinta da quella di un'operazione come recupero o smaltimento; è possibile smaltire o recuperare rifiuti non pericolosi con modalità che arrecano danni all'ambiente; ed è del pari possibile [64] che i rifiuti pericolosi siano smaltiti o recuperati in modo compatibile con la tutela dell'ambiente stesso.

85. In terzo luogo, l'ASA ed i governi austriaco e tedesco sono concordi nel ritenere che l'oggetto dell'operazione e l'utilità dei rifiuti per la stessa siano criteri rilevanti, ancorchè l'ASA si limiti ad osservare che l'operazione deve avere ad oggetto il recupero e che i rifiuti utilizzati devono essere idonei all'operazione stessa, con il che in verità si dice assai poco. Le osservazioni di entrambi i governi si appuntano essenzialmente sulla necessità o meno dell'operazione per motivi tecnici o di sicurezza, ad esempio (nel caso di un'operazione di riempimento di una miniera) a fini di consolidamento statico, e sull'inerenza ai rifiuti utilizzati di specifiche qualità che li rendano idonei a tale operazione, ad esempio (sempre nel caso di un'operazione di riempimento di una miniera) proprietà idrauliche e resistenza alla pressione. L'ASA ed il governo tedesco aggiungono che, atteso che l'obiettivo della direttiva è quello di risparmiare le risorse naturali promuovendo il recupero dei rifiuti mediante riciclo, reimpiego, riutilizzo o ogni altra azione [65], avrebbe inoltre rilievo la circostanza che l'operazione preveda l'impiego di rifiuti anziché di materie prime primarie (ad esempio, nel caso di un'operazione di riempimento di una miniera, di materiale di scavo proveniente da nuove miniere o di risorse naturali come sabbia o ghiaia), nel qual caso si tratterebbe di recupero. Condivido tale affermazione. Tuttavia, mi sembra che in sostanza siffatto parametro non sia altro che un ulteriore aspetto del più generale criterio dianzi menzionato, e cioè quello dello scopo

62 — V. nota 17.

63 — V., ad esempio, direttiva del Consiglio 16 giugno 1975, 75/439/CEE, concernente l'eliminazione degli oli usati (GU L 194, pag. 23), come modificata dalla direttiva 22 dicembre 1986, 87/101/CEE (GU L 42, pag. 43), direttiva del Consiglio 16 dicembre 1994, 94/67/CE, sull'incenerimento dei rifiuti pericolosi (GU L 365, pag. 34), e direttiva del Consiglio 18 marzo 1991, 91/157/CEE, relativa alle pile ed agli accumulatori contenenti sostanze pericolose (GU L 78, pag. 38).

64 — Ed anzi prescritto, in linea di principio: l'art. 4 della direttiva — riprodotto nella nota introduttiva agli allegati II A e II B, riportata supra al paragrafo 10 - impone agli Stati membri di «assicurare che i rifiuti siano ricuperati o smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente».

65 — V., in particolare, il preambolo e l'art. 3, n. 1, lett. b), punto i).

dell'operazione e dell'utilità per l'operazione stessa dei rifiuti impiegati.

86. A mio parere, è proprio quello dello scopo prevalente dell'operazione il criterio corretto per determinare se l'operazione stessa debba classificarsi come smaltimento o recupero. La questione decisiva da porsi è se i rifiuti vengano utilizzati — o riutilizzati — per un'autentica finalità. Se, in altri termini — qualora per una data operazione non fossero disponibili rifiuti — tale operazione sarebbe nondimeno effettuata impiegando qualche altro materiale. Applicando questo criterio al caso di un deposito di rifiuti effettuato per riempire le cavità di una miniera in disuso, dovrebbe stabilirsi se, in mancanza di tali rifiuti, i responsabili della miniera avrebbero dovuto riempire le dette cavità con un altro materiale per uno scopo indipendente da quello del deposito di rifiuti, ad esempio per motivi tecnici o di sicurezza inerenti alla miniera stessa.

87. Mi sembra che tale criterio sia quello che meglio rispecchia l'impostazione della direttiva; esso ha anche il pregio della semplicità. Inoltre, esso ricomprende i criteri dell'idoneità dei rifiuti all'operazione e del risparmio delle risorse naturali senza fare di alcuno di questi un criterio di per sé decisivo. Così, se l'operazione — ad esempio riempire cavità di una miniera in disuso — fosse necessaria per ragioni tecniche o di sicurezza, ovviamente ci si aspetterebbe che i rifiuti all'uopo utilizzati fossero particolarmente adatti per tale operazione in ragione delle loro specifiche caratteristiche. Da ciò conseguirebbe che, qualora i rifiuti non fossero stati consegnati, sarebbe stata impiegata un'altra sostanza che avesse tali caratteristiche, il che implicherebbe che l'operazione avesse natura di recupero piuttosto che di smaltimento. Tuttavia, occorrerebbe verificare in concreto che così stessero le cose: il semplice fatto che una miniera in disuso sia riempita di rifiuti che risultano essere idonei allo scopo non sarebbe di per sé sufficiente a classificare l'operazione come recupero, qualora non vi fosse alcuna necessità indipendente di effettuare tale operazione.

88. Analogamente, il criterio dianzi proposto tiene conto di un ulteriore elemento che, ancorchè non menzionato da coloro che hanno presentato osservazioni, può a mio parere risultare utile a stabilire se i rifiuti siano utilizzati per uno scopo autentico ed indipendente, e cioè la circostanza che il detentore dei rifiuti paghi per l'operazione o sia pagato per essa. La Commissione ha effettivamente suggerito tale approccio nella sua comunicazione del 1989 «Strategia comunitaria per la gestione dei rifiuti» [66], che ha posto le premesse del regolamento. In tale comunicazione la Commissione conclude la sua trattazione dei trasferimenti di rifiuti ai fini del loro smaltimento con la seguente affermazione: «Per quanto riguarda i rifiuti che saranno sottoposti a riciclo, cioè quelli che sono presi in consegna dal destinatario (esecutore del riciclo) per essere appunto riciclati, la situazione è diversa. Nel caso dei rifiuti destinati allo smaltimento definitivo, il detentore deve prendere a carico le spese di smaltimento. Nel caso dei rifiuti che saranno riciclati il detentore riceve un compenso dall'esecutore del riciclo». Ancorchè tale affermazione non possa

66 — Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento, SEC (89) 934 def., 18 settembre 1989.

valere in ogni caso — sembra infatti che in determinati settori, come il mercato del recupero dei solventi, sia pratica corrente che il detentore paghi il destinatario al fine di rendere possibile sul piano economico l'operazione di recupero — la direzione in cui è effettuato il pagamento mi sembra potenzialmente significativa.

89. Pertanto, sulla quinta questione sottoposta dal giudice nazionale la mia conclusione è che la classificazione di un deposito di rifiuti in una miniera in disuso come operazione di smaltimento o di recupero dipende dallo scopo prevalente dell'operazione ed in particolare dal fatto che, in mancanza di tali rifiuti, sarebbe stato necessario il ricorso ad un'altra sostanza onde riempire le cavità della miniera per ragioni indipendenti da quelle del deposito di rifiuti.

Conclusione

90. Sono pertanto del parere che le questioni sollevate dal Verwaltungsgerichtshof debbano essere risolte come segue:

1) Ai sensi dell'art. 30 del regolamento 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, la competente autorità di spedizione ha il potere (i) di verificare se i rifiuti che si intendono spedire siano stati correttamente classificati come rifiuti destinati allo smaltimento o rifiuti destinati al recupero e (ii) di vietare una spedizione di rifiuti che sia stata impropriamente classificata.

2) La classificazione di un deposito di rifiuti in una miniera in disuso come operazione di smaltimento o di recupero dipende dallo scopo prevalente dell'operazione, ed in particolare dal fatto che, in mancanza di tali rifiuti, sarebbe stato necessario il ricorso ad un'altra sostanza onde riempire le cavità della miniera per ragioni indipendenti da quelle del deposito di rifiuti.