Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
JULIANE KOKOTT
presentate il 21 aprile 2016 [1]

Causa C-147/15

Provincia di Bari
contro
Edilizia Mastrodonato Srl

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Consiglio di Stato (Italia)]

«Direttiva 2006/21/CE — Rifiuti delle industrie estrattive — Direttiva 1999/31/CE — Discariche — Riempimento di una cava dismessa con rifiuti — Recupero di rifiuti»

I – Introduzione

1. La Corte si è trovata in diverse occasioni ad affrontare questioni di diritto ambientale in relazione alla Regione Puglia. Come valutare, alla luce della direttiva Habitat [2], determinate decisioni di un'amministrazione comunale [3]? La direttiva in esame vieta la realizzazione di impianti eolici in zone destinate alla protezione degli uccelli [4]? Ed era presente o meno in un dato sito una discarica illegale [5]? Quelli citati sono solo alcuni esempi di procedimenti in materia ambientale riguardanti la regione italiana interessata.

2. Forse i casi finora trattati hanno contribuito ad affinare la consapevolezza dei problemi negli enti competenti, di modo che i progetti di riempimento con rifiuti di una cava dismessa sono esaminati con sguardo critico. Nella specie la discussione con il promotore del progetto verte sulla questione se trovino applicazione le rigorose prescrizioni della direttiva relativa alle discariche [6] o solo la normativa generale in materia di rifiuti.

1 — Lingua originale: il tedesco.

2 — Direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (GU 1992, L 206, pag. 7).

3 — Sentenza Commissione/Italia (C-179/06, EU:C:2007:578).

4 — Sentenza Azienda Agro-Zootecnica Franchini ed Eolica di Altamura (C-2/10, EU:C:2011:502).

5 — Conclusioni da me presentate nella causa Commissione/Italia (C-196/13, EU:C:2014:2162, paragrafi da 113 a 134).

6 — Direttiva 1999/31/CE del Consiglio, del 26 aprile 1999, relativa alle discariche di rifiuti (GU 1999, L 182, pag. 1), nella versione della direttiva 2011/97/UE del Consiglio, del 5 dicembre 2011, che modifica la direttiva 1999/31/CE per quanto riguarda i criteri specifici di stoccaggio del mercurio metallico considerato rifiuto (GU 2011, L 328, pag. 49).

3. La controversia trae origine dal fatto che la direttiva sui rifiuti delle industrie estrattive [7] rimanda, per quanto riguarda i rifiuti utilizzati per la ripiena dei vuoti di miniera, alla direttiva discariche. La Corte è ora chiamata a chiarire se si tratti di un rinvio a un fondamento giuridico o a conseguenze giuridiche, ovvero se debbano, quindi, essere soddisfatte le condizioni di applicazione della direttiva discariche o se le conseguenze giuridiche che ne derivano siano applicabili senza ulteriore esame alle operazioni di ripiena. L'interrogativo è influenzato da alcune differenze tra le versioni linguistiche del rimando.

4. Inoltre la Corte dovrà occuparsi in particolare della questione se e in quali condizioni l'utilizzo di rifiuti per la ripiena di una cava costituisca un procedimento di recupero o di smaltimento dei rifiuti.

II – Contesto giuridico

A – *La direttiva sui rifiuti delle industrie estrattive*

5. L'articolo 1 della direttiva sui rifiuti delle industrie estrattive ne disciplina l'oggetto:

«La presente direttiva istituisce le misure, le procedure e gli orientamenti necessari per prevenire o ridurre il più possibile eventuali effetti negativi per l'ambiente, in particolare per l'acqua, l'aria, il suolo, la fauna, la flora e il paesaggio, nonché eventuali rischi per la salute umana, conseguenti alla gestione dei rifiuti prodotti dalle industrie estrattive».

6. L'ambito di applicazione della direttiva sui rifiuti delle industrie estrattive è definito nel suo articolo 2:

«1. Fatti salvi i paragrafi 2 e 3, la presente direttiva si applica alla gestione dei rifiuti derivanti dalle attività di prospezione, estrazione, trattamento e ammasso di risorse minerali e dallo sfruttamento delle cave, in seguito denominati "rifiuti di estrazione".

(...)

4. Fatte salve altre normative comunitarie, ai rifiuti disciplinati dalla presente direttiva non si applica la (...) [direttiva discariche]».

7. L'articolo 10 della direttiva sui rifiuti delle industrie estrattive disciplina la ripiena dei vuoti di miniera e rimanda a tale proposito alla direttiva discariche:

«1. Gli Stati membri provvedono affinché l'operatore che utilizza a fini di ripristino e costruzione i rifiuti di estrazione per la ripiena dei vuoti di miniera creatisi tramite estrazione superficiale o sotterranea adotti i provvedimenti adeguati per (...).

2. La (...) [direttiva discariche] continua ad applicarsi ai rifiuti non derivanti da attività di estrazione utilizzati per riempire i vuoti di miniera».

7 — Direttiva 2006/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, relativa alla gestione dei rifiuti delle industrie estrattive e che modifica la direttiva 2004/35/CE (GU 2006, L 102, pag. 15) nella versione del regolamento (CE) n. 596/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2009, che adegua alla decisione 1999/468/CE del Consiglio determinati atti soggetti alla procedura di cui all'articolo 251 del trattato, per quanto riguarda la procedura di regolamentazione con controllo (GU 2009, L 188, pag. 14).

8. Il considerando 20 della direttiva sui rifiuti delle industrie estrattive spiega tale disposizione come segue:

«Anche i rifiuti utilizzati per la ripiena dei vuoti di miniera a fini di ripristino o costruzione connessi al processo di estrazione dei minerali, quali la costruzione o la manutenzione nei vuoti di mezzi di accesso per le macchine, rampe di trasporto, sbarramenti stagni, terrapieni o berme di sicurezza devono essere soggetti ad alcuni obblighi per la protezione delle acque di superficie e/o sotterranee e per garantire la stabilità dei rifiuti e un adeguato monitoraggio alla cessazione di tali attività. Tali rifiuti non dovrebbero pertanto essere soggetti ai requisiti della presente direttiva che si riferisce esclusivamente alle "strutture di deposito dei rifiuti", a meno che non siano indicati nelle disposizioni specifiche sui vuoti di miniera».

B – *La direttiva discariche*

9. Il considerando 15 della direttiva discariche menziona l'utilizzo di rifiuti a fini di riempimento.

«considerando che, ai sensi della direttiva 75/442/CEE, il recupero di rifiuti inerti o non pericolosi idonei ad essere utilizzati in lavori di accrescimento/ricostruzione e riempimento o a fini di costruzione non può costituire un'attività riguardante le discariche».

10. L'articolo 2 della direttiva discariche definisce in particolare le nozioni di «discarica» e «trattamento»:

«Ai fini della presente direttiva si intende per

(...)

e) "rifiuti inerti": i rifiuti che non subiscono alcuna trasformazione fisica, chimica o biologica significativa. I rifiuti inerti non si dissolvono, non bruciano né sono soggetti ad altre reazioni fisiche o chimiche, non sono biodegradabili e, in caso di contatto con altre materie, non comportano effetti nocivi tali da provocare inquinamento ambientale o danno alla salute umana. La tendenza a dar luogo a colaticci e la percentuale inquinante globale dei rifiuti nonché l'ecotossicità dei colaticci devono essere trascurabili e, in particolare, non danneggiare la qualità delle acque superficiali e/o freatiche;

(...)

g) "discarica": un'area di smaltimento dei rifiuti adibita al deposito degli stessi sulla o nella terra (vale a dire nel sottosuolo), compresa

— la zona interna adibita allo smaltimento dei rifiuti (cioè la discarica in cui lo smaltimento dei rifiuti avviene nel luogo medesimo in cui essi sono stati prodotti e ad opera di chi li ha prodotti), e

— un'area adibita in modo permanente (cioè per più di un anno) al deposito temporaneo di rifiuti,

ma esclusi

— gli impianti in cui i rifiuti sono scaricati al fine di essere preparati per il successivo trasporto in un impianto di recupero, trattamento o smaltimento, e

— i depositi di rifiuti in attesa di recupero o trattamento per un periodo inferiore a tre anni come norma generale, o

— i depositi di rifiuti in attesa di smaltimento per un periodo inferiore a un anno;

h) "trattamento": i processi fisici, termici, chimici, o biologici, inclusa la cernita, che modificano le caratteristiche dei rifiuti allo scopo di ridurne il volume o la natura pericolosa e di facilitarne il trasporto o favorirne il recupero;

(...)».

11. L'ambito di applicazione della direttiva discariche è disciplinato all'articolo 3:

«1. Gli Stati membri applicano la presente direttiva a tutte le discariche definite nell'articolo 2, lettera g).

2. Fatta salva la legislazione comunitaria vigente, sono esclusi dall'ambito di applicazione della presente direttiva:

— (...)

— l'uso di rifiuti inerti idonei in lavori di accrescimento/ricostruzione e riempimento o a fini di costruzione nelle discariche;

— (...)».

12. Ai sensi dell'articolo 6, lettera a), gli Stati membri provvedono affinché:

«solo i rifiuti trattati vengano collocati a discarica. Questa disposizione [non] può applicarsi ai (...)».

C – *La direttiva relativa ai rifiuti*

13. I fondamenti della legislazione dell'Unione in materia di rifiuti sono stabiliti nella direttiva relativa ai rifiuti [8], che ha sostituito, con effetto dal 12 dicembre 2010 (articolo 41), la versione consolidata [9] della vecchia direttiva in materia di rifiuti [10], a cui fa riferimento la maggior parte della giurisprudenza esistente.

14. L'articolo 3 della direttiva relativa ai rifiuti definisce diverse nozioni:

«Ai fini della presente direttiva si intende per:

(...)

15) "recupero" qualsiasi operazione il cui principale risultato sia di permettere ai rifiuti di svolgere un ruolo utile sostituendo altri materiali che sarebbero stati altrimenti utilizzati per assolvere una particolare funzione o di prepararli ad assolvere tale funzione, all'interno dell'impianto o nell'economia in generale. L'allegato II riporta un elenco non esaustivo di operazioni di recupero;

(...)

8 — Direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive (GU 2008, L 312, pag. 3).

9 — Direttiva 2006/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2006, relativa ai rifiuti (GU 2006, L 114, pag. 9).

10 — Direttiva 75/442/CEE del Consiglio, del 15 luglio 1975, relativa ai rifiuti (GU 1975, L 194, pag. 39), nella versione modificata dalla direttiva 91/156/CEE del Consiglio del 18 marzo 1991 (GU 1991, L 78, pag. 32).

19) "smaltimento" qualsiasi operazione diversa dal recupero anche quando l'operazione ha come conseguenza secondaria il recupero di sostanze o di energia. L'allegato I riporta un elenco non esaustivo di operazioni di smaltimento;

(...)».

D – *La decisione 2011/753/UE*

15. La decisione 2011/753/UE[11] mira a promuovere l'attuazione dell'articolo 11, paragrafo 2, della direttiva relativa ai rifiuti, secondo cui gli Stati membri entro il 2020 devono raggiungere determinate quote minime per quanto riguarda la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio e altri tipi di recupero di materiale, incluse operazioni di colmatazione che utilizzano i rifiuti in sostituzione di altri materiali. A tale scopo l'articolo 1, punto 6, della decisione definisce la nozione di riempimento:

«Oltre alle definizioni di cui all'articolo 3 della direttiva (...) [relativa ai rifiuti], ai fini della presente decisione si applicano le seguenti definizioni:

(...)

6. "riempimento", un'operazione di recupero in cui i rifiuti idonei sono utilizzati a fini di bonifica in aree escavate o per interventi paesaggistici e in cui i rifiuti sostituiscono materiali che non sono rifiuti».

III – Fatti e rinvio pregiudiziale

16. La Edilizia Mastrodonato s.r.l. (in prosieguo: «Edilizia Mastrodonato») presentava in data 16 marzo 2010 una domanda di «ampliamento» di una cava, alla quale era allegato in particolare un progetto per il recupero ambientale delle aree interessate dall'attività estrattiva in parola.

17. In particolare, in tale progetto era previsto che lo scoprimento delle aree non ancora oggetto di coltivazione sarebbe avvenuto parallelamente alle operazioni di recupero ambientale delle aree già sfruttate. Le operazioni di recupero dovevano espletarsi in un arco temporale di vent'anni e prevedevano l'utilizzo di rifiuti non derivanti da attività di estrazione con un volume complessivo di metri cubi 1 200 000. Al riguardo doveva trattarsi di rifiuti non pericolosi ai sensi di un decreto ministeriale del 5 febbraio 1998. Il predetto periodo di riferimento si sarebbe sovrapposto alla durata della richiesta autorizzazione alla coltivazione dell'ulteriore superficie.

18. Dopo la conclusione della fase scritta il Consiglio di Stato ha comunicato, su richiesta della Corte, che una relazione tecnica di Edilizia Mastrodonato prevedeva l'utilizzo di vari tipi di rifiuti, tra cui scorie della produzione di acciaio, rifiuti costituiti da mattoni, intonaco e cemento, gesso proveniente dall'industria chimica e diversi altri rifiuti a base di pietrisco o calce.

19. Mediante decisione della competente autorità ambientale del 19 gennaio 2011 veniva prorogato il parere favorevole di valutazione di impatto ambientale conferito da tale autorità a Edilizia Mastrodonato nel 2007.

20. In data 21 settembre 2011 le autorità preposte alle attività estrattive approvavano l'ampliamento della cava con espresso condizionamento alla realizzazione di «opere di recupero delle aree di cava in oggetto, secondo le modalità previste dal progetto».

11 — Decisione della Commissione, del 18 novembre 2011, che istituisce regole e modalità di calcolo per verificare il rispetto degli obiettivi di cui all'articolo 11, paragrafo 2, della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (GU 2011, L 310, pag. 11).

21. Successivamente Edilizia Mastrodonato avviava una procedura semplificata per dare inizio alle attività di recupero ambientale. Tuttavia un ente della Provincia di Bari disponeva, con nota del 15 novembre 2012, impugnata in primo grado, l'archiviazione di tale procedura.

22. Da quel momento è controverso tra le parti se l'attività di riempimento debba essere considerata come una discarica di rifiuti ai sensi della direttiva discariche e se vada assoggettata a specifiche condizioni di autorizzazione.

23. Il Consiglio di Stato italiano, investito del procedimento, ha sottoposto alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se l'art. 10, par. 2, della direttiva comunitaria 2006/21/CE, si debba interpretare nel senso [che] l'attività di riempimento della discarica – qualora sia posta in essere mediante rifiuti diversi dai rifiuti di estrazione – debba sempre soggiacere alla normativa in materia di rifiuti contenuta nella direttiva 1999/31/CE anche nel caso in cui non si tratti di operazioni di smaltimento rifiuti, ma di recupero».

24. Hanno presentato osservazioni scritte Edilizia Mastrodonato, la Repubblica d'Austria, la Repubblica italiana, la Repubblica di Polonia, il Regno Unito e la Commissione europea. Hanno preso parte all'udienza del 10 marzo 2016 la Provincia di Bari, l'Italia, la Polonia, il Regno Unito e la Commissione.

IV – Analisi

25. Seppure il Consiglio di Stato italiano faccia riferimento al riempimento di una discarica, dal contesto del procedimento principale emerge che di fatto si tratta del riempimento di una cava. La questione mira a chiarire se l'attività di riempimento rientri nella sfera di applicazione della direttiva discariche, poiché in tale caso non è applicabile la procedura semplificata avviata da Edilizia Mastrodonato.

26. Per chiarire questo aspetto occorre rispondere a tre punti, ovvero

— in primo luogo, se al riempimento di una cava con rifiuti ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 2, della direttiva sui rifiuti delle industrie estrattive si applichi sempre la direttiva discariche;

— in secondo luogo, se la direttiva discariche si applichi solo a procedimenti di smaltimento o anche a procedimenti di recupero dei rifiuti, e

— in terzo luogo, se il riempimento di una cava con rifiuti debba essere considerato, sotto il profilo della legislazione in materia di rifiuti, come smaltimento o recupero degli stessi.

A – *Sull'articolo 10, paragrafo 2, della direttiva sui rifiuti delle industrie estrattive*

27. La questione se il riempimento di una cava con rifiuti non derivanti da attività di estrazione ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 2, della direttiva sui rifiuti delle industrie estrattive rientri sempre nella sfera di applicazione della direttiva discariche appare sorprendente alla luce della versione tedesca dell'articolo 10, paragrafo 2, ma si chiarisce esaminando la versione italiana di tale disposizione.

28. Secondo la versione tedesca la direttiva discariche continua *gegebenenfalls* [eventualmente] ad applicarsi ai rifiuti non derivanti da attività di estrazione utilizzati per riempire i vuoti di miniera. L'utilizzo dell'avverbio «gegebenenfalls» depone in senso sfavorevole all'ipotesi che la direttiva discariche sia sempre applicabile. Occorrerebbe piuttosto che siano soddisfatti i requisiti per la sua applicazione. Analogamente, per esempio, la versione inglese dell'articolo 10, paragrafo 2, della

direttiva sui rifiuti delle industrie estrattive, prevede che la direttiva discariche si applichi solo «as appropriate» [se del caso] [12].

29. Per contro, sia la versione italiana che, per esempio, quella francese dell'articolo 10, paragrafo 2, della direttiva sui rifiuti delle industrie estrattive rinunciano a specificazioni in merito [13]. Si potrebbe intendere tale approccio nel senso che la direttiva discariche si applichi in ogni caso ai rifiuti non derivanti da attività di estrazione utilizzati per la ripiena dei vuoti di miniera.

30. Poiché quindi le diverse versioni linguistiche dell'articolo 10, paragrafo 2, della direttiva sui rifiuti delle industrie estrattive differiscono, la necessità di un'interpretazione uniforme di tale disposizione richiede che sia interpretata in funzione del contesto e della finalità della normativa di cui essa costituisce un elemento [14]. Si deve inoltre tener conto della genesi di una disposizione, laddove consente di individuare la reale volontà del legislatore [15].

31. In tal senso si deve anzitutto rilevare che tutte le versioni linguistiche dell'articolo 10, paragrafo 2, della direttiva sui rifiuti delle industrie estrattive contengono un'indicazione che milita contro un'applicazione automatica della direttiva discariche. Infatti, un elemento comune a tutte le versioni linguistiche è che la direttiva discariche «continua» ad applicarsi. Ciò denota che occorre una precedente applicabilità di tale direttiva, ovvero dovevano essere soddisfatte le condizioni per la sua applicazione in un momento precedente.

32. La proposta della Commissione [16] in effetti conteneva già le prescrizioni dell'articolo 10, paragrafo 1, della direttiva sui rifiuti delle industrie estrattive per quanto riguarda la ripiena dei vuoti di miniera, ma non il rimando di cui all'articolo 10, paragrafo 2, alla direttiva discariche. Tale aggiunta è stata proposta dal Parlamento europeo [17] e inserita dal Consiglio nella posizione comune [18]. La precisazione «gegebenenfalls» non era ancora presente nella proposta di modifica del Parlamento, mentre lo era nelle versioni linguistiche della posizione comune che poi la riportano anche nella versione definitiva.

33. Dalla genesi dell'articolo 10, paragrafo 2, della direttiva sui rifiuti delle industrie estrattive non emerge quindi alcun indizio che consenta di ritenere che con il rimando alla direttiva discariche si volesse ampliare la sfera di applicazione della direttiva. Piuttosto appare ovvio intendere tale indicazione come chiarimento del fatto che le norme della direttiva sui rifiuti delle industrie estrattive riguardanti la ripiena dei vuoti di miniera non escludono che continui ad applicarsi la direttiva discariche ai rifiuti non derivanti da attività di estrazione.

34. Quanto sopra è conforme al sistema normativo e agli obiettivi della direttiva sui rifiuti delle industrie estrattive. Quest'ultima disciplina, ai sensi dei suoi articoli 1 e 2, la gestione dei rifiuti delle industrie estrattive, che nella direttiva sono definiti come rifiuti di estrazione. L'articolo 10, paragrafo 2, riguarda invece solo i rifiuti non derivanti da attività di estrazione. Sarebbe pertanto contraddittorio che la direttiva sui rifiuti delle industrie estrattive in un certo qual modo estendesse incidentalmente la sfera di applicazione di altre normative in materia di rifiuti.

12 — Anche le versioni danese, polacca e portoghese sembrano seguire questo schema.

13 — Anche le versioni spagnola, neerlandese, rumena e svedese sembrano seguire questo schema.

14 — V. per esempio le sentenze Nike European Operations Netherlands (C-310/14, EU:C:2015:690, punto 17), e Léger (C-528/13, EU:C:2015:288, punto 35).

15 — Sentenza Zurita García e Choque Cabrera (C-261/08 e C-348/08, EU:C:2009:648, punto 54 con ulteriori rimandi).

16 — COM(2003) 319 definitivo.

17 — Posizione del Parlamento europeo definita in prima lettura il 31 marzo 2004 in vista dell'adozione della direttiva 2004/.../CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla gestione dei rifiuti delle industrie estrattive.

18 — Posizione comune (CE) n. 23/2005 definita dal Consiglio il 12 aprile 2005 in vista dell'adozione della direttiva 2005/.../CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del ..., relativa alla gestione dei rifiuti delle industrie estrattive e che modifica la direttiva 2004/35/CE (GU 2005, C 172 E, pag. 1). V. già il documento del Consiglio 8933/04 del 28 aprile 2004.

35. Di conseguenza l'articolo 10, paragrafo 2, della direttiva sui rifiuti delle industrie estrattive deve essere interpretato nel senso che il riempimento di una cava con rifiuti non derivanti da attività di estrazione è soggetto alle disposizioni in materia di rifiuti contenute nella direttiva discariche solo in presenza dei requisiti per l'applicazione della suddetta direttiva.

B – *Sui requisiti per l'applicazione della direttiva discariche*

36. La seconda parte della questione sottoposta dal Consiglio di Stato italiano riguarda la sfera di applicazione della direttiva discariche, ovvero se essa comprenda solo lo smaltimento di rifiuti o anche determinati procedimenti di recupero.

37. La distinzione tra lo smaltimento e il recupero di rifiuti riveste un'importanza centrale nel diritto dell'Unione in materia di rifiuti. Nella gerarchia dei rifiuti di cui all'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva relativa ai rifiuti, lo smaltimento si colloca in ultima posizione, ovvero rappresenta l'opzione peggiore, mentre il recupero è al penultimo posto. In linea di principio esso è quindi preferibile allo smaltimento. Infatti il recupero comporta, in conformità dell'articolo 3, punto 15, che i rifiuti svolgano un ruolo utile, sostituendo altri materiali che sarebbero stati altrimenti utilizzati per assolvere una particolare funzione [19].

38. Ai sensi del suo articolo 3, paragrafo 1, la direttiva discariche si applica a tutte le discariche. Queste ultime sono definite all'articolo 2, lettera g), come *aree di smaltimento dei rifiuti* adibite al deposito degli stessi sulla o nella terra.

39. Su tale base, la direttiva discariche non comprende un *recupero* mediante deposito di rifiuti sulla o nella terra, e su tale punto sono anche concordi tutte le parti.

40. La direttiva discariche contiene però anche alcuni passaggi ambigui, che sollevano dubbi in merito alla possibilità di applicazione esclusivamente allo smaltimento di rifiuti, per esempio il considerando 15, l'articolo 3, paragrafo 2, secondo trattino, o l'articolo 6, lettera a).

41. Il considerando 15 della direttiva discariche afferma che il recupero di rifiuti inerti [20] o non pericolosi idonei ad essere utilizzati in lavori di accrescimento/ricostruzione e riempimento o a fini di costruzione «nicht notwendigerweise eine Deponierung dar[stellt]» [non necessariamente costituisce un'attività riguardante le discariche]. Letteralmente, perlomeno nelle versioni tedesca, inglese, neerlandese o francese, questo tipo di recupero, in determinate condizioni, potrebbe anche essere considerato come deposito in discarica. La versione italiana di tale considerando esclude per contro categoricamente i suddetti utilizzi di rifiuti da operazioni inerenti alle discariche («non può costituire un'attività riguardante le discariche»).

42. L'articolo 3, paragrafo 2, secondo trattino, della direttiva discariche riprende questo pensiero ed esclude dalla sfera di applicazione di tale direttiva l'uso di rifiuti inerti idonei in lavori di accrescimento/ricostruzione e riempimento o a fini di costruzione nelle discariche. Tale eccezione risulta necessaria solo se diversamente tale uso dei rifiuti potrebbe ricadere nell'ambito di applicazione della direttiva.

43. Si deve inoltre citare in questo contesto l'articolo 6, lettera a), della direttiva discariche. A norma del primo periodo di tale disposizione, si devono collocare a discarica solo i rifiuti trattati. Il trattamento di rifiuti comprende in base alla definizione di cui all'articolo 2, lettera h), diversi processi, che tra l'altro mirano altresì a «favorir[e]» il recupero. Anche questo elemento fa ritenere che un deposito in discarica possa costituire un recupero.

19 — V. anche la sentenza ASA (C-6/00, EU:C:2002:121, punto 69).

20 — V. supra, al paragrafo 10, la definizione di cui all'articolo 2, lettera e), della direttiva discariche.

44. Certo occorre ancora constatare che nessuna di queste disposizioni prevede l'applicazione della direttiva discariche al recupero di rifiuti. E neppure in generale si riesce a individuare una norma avente tale contenuto. Si deve quindi supporre che si tratti solo di disposizioni formulate in modo ambiguo, da attribuire al fatto che solo in seguito all'adozione della direttiva discariche la Corte ha statuito in merito alla questione se il deposito di rifiuti potrebbe costituire un recupero [21].

45. Quand'anche il riempimento di una cava dovesse essere considerato un recupero, ciò comunque non significa che l'ambiente non sia sufficientemente tutelato. È vero che in tale caso le rigorose e dettagliate disposizioni della direttiva discariche non troverebbero applicazione, ma le prescrizioni generali del diritto in materia di rifiuti, in particolare l'obbligo in merito alla tutela della salute umana e dell'ambiente di cui agli articoli 1 e 13 della direttiva relativa ai rifiuti, in linea di principio continuano ad applicarsi al recupero di rifiuti. Anche se tali disposizioni non precisano il contenuto delle misure che devono essere adottate, esse vincolano nondimeno gli Stati membri in merito all'obiettivo da raggiungere, lasciando agli stessi un potere discrezionale nella valutazione della necessità di tali misure [22].

46. Tra queste rientreranno in particolare misure per impedire il deposito di rifiuti *non idonei*, per esempio un'ispezione dei rifiuti utilizzati, quale quella prevista all'articolo 11 della direttiva discariche. Come sostiene l'Austria, inoltre, nell'individuazione di interventi di tutela che consistono nel recupero di rifiuti mediante il loro deposito appare anche ovvio che gli Stati membri si orientino in base alle disposizioni della direttiva discariche.

47. Solo dopo che idonei rifiuti siano stati oggetto di un'operazione di recupero completa, in seguito a deposito o ad altro procedimento, ovvero abbiano acquisito le stesse proprietà e caratteristiche di una materia prima utilizzata per il riempimento, potrebbero invece esulare dalla sfera di applicazione del diritto in materia di rifiuti [23].

48. In sintesi si deve pertanto rispondere alla seconda parte della questione dichiarando che la direttiva discariche non si applica al recupero, ma solo allo smaltimento di rifiuti mediante deposito degli stessi sulla o nella terra.

C – *Sulla distinzione tra smaltimento e recupero di rifiuti in caso di riempimento di cave con rifiuti*

49. Al fine di accertare se al riempimento di una cava con rifiuti si applichino le disposizioni specifiche della direttiva discariche o solo le prescrizioni generali della direttiva relativa ai rifiuti, occorre infine chiarire se, ovvero in quali condizioni, tale utilizzo debba essere considerato come smaltimento o recupero di rifiuti.

50. Si deve rispondere al suddetto interrogativo sulla base direttiva relativa ai rifiuti attualmente vigente, poiché a tutt'oggi nella cava non sono ancora stati collocati rifiuti. Di conseguenza tutti i rifiuti che vengono in esame a tal fine devono essere trattati secondo le indicazioni delle disposizioni vigenti allo stato attuale. Il fatto che la procedura di autorizzazione per il riempimento della cava sia stata avviata ancora nel periodo di vigenza della vecchia direttiva consolidata relativa ai rifiuti non può avere alcuna incidenza al riguardo.

51. La definizione di smaltimento di cui all'articolo 3, punto 19, della direttiva relativa ai rifiuti comprende qualsiasi operazione diversa dal recupero anche quando l'operazione ha come conseguenza secondaria il recupero di sostanze o di energia.

21 — Sentenza ASA (C-6/00, EU:C:2002:121, punti da 58 a 71).

22 — Sentenza EU-Wood-Trading (C-277/02, EU:C:2004:810, punto 45).

23 — Sentenza Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri (C-358/11, EU:C:2013:142, punti 56 e 57).

52. Il recupero è invece definito all'articolo 3, punto 15, della direttiva relativa ai rifiuti come qualsiasi operazione il cui principale risultato sia di permettere ai rifiuti di svolgere un ruolo utile sostituendo altri materiali che sarebbero stati altrimenti utilizzati per assolvere una particolare funzione o di prepararli ad assolvere tale funzione, all'interno dell'impianto o nell'economia in generale. Tale definizione è ampiamente conforme – in modo particolarmente evidente nella versione inglese – alla giurisprudenza della Corte sulla vecchia direttiva relativa ai rifiuti [24].

53. Con queste premesse, ai fini di un recupero devono essere soddisfatti due presupposti, ovvero, in primo luogo, l'utilizzo dei rifiuti per uno scopo utile e, in secondo luogo, la sostituzione di materiali che sarebbero stati altrimenti utilizzati per assolvere una particolare funzione.

54. In realtà è fondamentale il primo criterio, in quanto solo se i rifiuti svolgono un ruolo utile è possibile in generale riconoscere un recupero. E in linea di principio l'utilizzo di rifiuti per il riempimento di una cava sembra utile. Tuttavia, emerge già dalla definizione di smaltimento, che precisa come il recupero di sostanze o di energia non escluda uno smaltimento [25], che un ruolo utile dei rifiuti da solo non è sufficiente.

55. Ai fini del recupero appare piuttosto decisivo il fatto che i rifiuti sostituiscano materiali che sarebbero stati altrimenti utilizzati per assolvere una particolare funzione [26].

56. Il Regno Unito sottolinea a ragione questa caratteristica. Dati i costi elevati, tale Stato membro dubita che di solito le cave vengano sottoposte a riempimento, nel caso in cui non fossero disponibili a tale scopo dei rifiuti. Il fatto che il riempimento sia eventualmente una condizione per l'autorizzazione della cava non incide a tale riguardo, poiché di norma l'autorizzazione riflette il progetto del gestore e di solito può anche essere modificata se dovesse emergere che il riempimento comporta costi eccessivi.

57. A prima vista tale posizione appare sorprendente, poiché la Corte ha già riconosciuto in linea di principio il riempimento come recupero. Tuttavia in quel caso si trattava del riempimento di gallerie di miniera, che a lungo andare senza riempimento presentano un rischio di crollo che può comportare danni alla superficie terrestre [27]. Rischi analoghi sono decisamente più ridotti nel caso di cave dismesse. Qualora si riscontrino tali rischi, probabilmente non occorre un riempimento totale per scongiurarli. Inoltre, contrariamente al parere della Polonia, non appare neppure indispensabile procedere in ogni caso al riempimento di una cava per poter utilizzare il terreno per altri scopi.

58. Si deve pertanto concordare con il Regno Unito che le autorità nazionali competenti devono verificare attentamente se i rifiuti utilizzati per il riempimento di una cava effettivamente sostituiscono altri materiali. Un indizio importante a tale proposito potrebbe essere se il gestore della cava deve pagare per tali rifiuti o se riceve un compenso affinché li utilizzi. In quest'ultimo caso molti elementi fanno ritenere che senza i rifiuti la cava non verrebbe riempita, e che quindi si tratti dello smaltimento di rifiuti [28].

24 — Sentenza ASA (C-6/00, EU:C:2002:121, punto 69).

25 — V. in proposito anche la sentenza Commissione/Lussemburgo (C-458/00, EU:C:2003:94, punto 43).

26 — V. le conclusioni presentate dall'avvocato generale Jacobs nella causa ASA (C-6/00, EU:C:2001:610, paragrafi 86 e 87) e nella causa Palin Granit e Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus (C-9/00, EU:C:2002:24, paragrafo 37), nonché la sentenza Commissione/Lussemburgo (C-458/00, EU:C:2003:94, punto 44).

27 — V. le conclusioni presentate dall'avvocato generale Jacobs nella causa ASA (C-6/00, EU:C:2001:610, paragrafi 85 e 87) e la sentenza AvestaPolarit Chrome (C-114/01, EU:C:2003:448, punti da 36 a 38).

28 — V. le conclusioni presentate dall'avvocato generale Jacobs nella causa ASA (C-6/00, EU:C:2001:610, paragrafo 88).

59. Del resto, l'avvocato generale Jacobs ha già fatto presente nelle sue conclusioni nella causa ASA che la caratteristica della sostituzione di altri materiali racchiude un criterio che pone in evidenza in particolare la Commissione, ovvero l'idoneità dei rifiuti per l'operazione prevista [29]. Infatti, rifiuti non idonei non potrebbero sostituire altri materiali. Sarebbe inoltre difficile ritenere che l'utilizzo di rifiuti non idonei svolga un ruolo utile ai sensi del primo presupposto per un recupero di rifiuti.

60. Laddove la definizione della nozione di riempimento di cui all'articolo 1, punto 6, della decisione 2011/753 richiede l'idoneità dei rifiuti, essa non limita pertanto la nozione di recupero, bensì chiarisce solo un requisito della nozione di recupero che implicitamente è già contenuto nella stessa. Un significato analogo va attribuito al riferimento all'idoneità dei rifiuti contenuto nel considerando 15 e nell'articolo 3, paragrafo 2, secondo trattino, della direttiva discariche.

61. Come correttamente osservano la Provincia di Bari e la Commissione, le informazioni trasmesse dal Consiglio di Stato sui rifiuti previsti per la ripiena fanno sorgere dubbi che i tipi di rifiuti presi in considerazione siano effettivamente idonei per l'operazione di riempimento. Dal considerando 15 della direttiva discariche si evince che vengono in esame a tale scopo in linea di principio solo rifiuti inerti o rifiuti non pericolosi idonei. Non è chiaro se tutti i tipi di rifiuti previsti rientrino in una di queste categorie. La suddetta questione dev'essere ulteriormente chiarita dalle autorità e dai giudici nazionali.

62. Si deve quindi rispondere alla terza parte della questione nel senso che il riempimento di una cava con rifiuti non derivanti da attività di estrazione costituisce un recupero se le autorità competenti constatano che i rifiuti svolgono una funzione utile, sostituendo effettivamente altri materiali, caratteristica che in particolare presuppone l'idoneità dei rifiuti a sostituire tali materiali.

V – Conclusione

63. Suggerisco pertanto di rispondere alla domanda di pronuncia pregiudiziale come segue:

1) L'articolo 10, paragrafo 2, della direttiva 2006/21/CE relativa alla gestione dei rifiuti delle industrie estrattive deve essere interpretato nel senso che il riempimento di una cava con rifiuti non derivanti da attività estrattive rientra nella sfera di applicazione delle disposizioni sui rifiuti contenute nella direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti solo se sono soddisfatte le condizioni di applicazione di quest'ultima direttiva.

2) La direttiva 1999/31 non si applica al recupero, ma solo allo smaltimento di rifiuti mediante deposito degli stessi sulla o nella terra.

3) Il riempimento di una cava con rifiuti non derivanti da attività estrattive costituisce un recupero se le autorità competenti constatano che i rifiuti svolgono una funzione utile, sostituendo effettivamente altri materiali, caratteristica che in particolare presuppone l'idoneità dei rifiuti a sostituire tali materiali.

29 — EU:C:2001:610, paragrafo 87.