CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
JULIANE KOKOTT
dell'8 febbraio 2007 [1]

I — Introduzione

1. Nel presente procedimento la Corte è chiamata a pronunciarsi sul rapporto fra la normativa relativa ai rifiuti e quella relativa alle acque reflue. Si pone la questione se le acque reflue che fuoriescono dal sistema fognario debbano essere considerate un rifiuto. Nel presente contesto è necessario chiarire soprattutto se il regime in materia di acque reflue contenga normative sufficienti a disciplinare il caso di specie.

1 — Lingua originale: il tedesco.

II — Contesto normativo

A — *Normativa comunitaria*

1. Normativa in materia di rifiuti

2. La normativa in materia di rifiuti, nel momento considerato, era disciplinata in primo luogo dalla direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, 75/442/CEE, relativa ai rifiuti [2] (in prosieguo: la «direttiva quadro relativa ai rifiuti»). Ai sensi dell'art. 20, n. 2, della direttiva 2006/12/CE, i riferimenti alla direttiva abrogata si intendono fatti alla nuova direttiva e si leggono secondo la tavola di concordanza di cui all'allegato IV. Conseguentemente la nuova direttiva è citata in prosieguo come la direttiva quadro relativa ai rifiuti.

2 — GU L 194, pag. 47, modificata dalla direttiva del Consiglio 18 marzo 1991, 91/156/CEE, che modifica la direttiva 75/442/CEE relativa ai rifiuti (GU L 78, pag. 32), da ultimo modificata dalla decisione della Commissione 24 maggio 1996, 96/350/CE, che adatta gli allegati II A e II B della direttiva 75/442/CEE del Consiglio relativa ai rifiuti (GU L 135, pag. 34). La direttiva è stata abrogata dalla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 5 aprile 2006, 2006/12/CE (GU L 114, pag. 9) e sostituita con una versione consolidata che non ne ha modificato il contenuto. V. anche la proposta della Commissione 4 gennaio 2006 di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai rifiuti, COM(2005) 667 def., http://register.consilium.europa.eu/pdf/it/06/st05/st05050.it06.pdf. Questo processo legislativo ancora in corso mira a riformare radicalmente la direttiva quadro relativa ai rifiuti.

3. La nozione di rifiuto è disciplinata dall'art. 1, lett. a), della direttiva quadro relativa ai rifiuti. Ai sensi del suddetto articolo, rifiuto comprende «qualsiasi sostanza od oggetto che rientri nelle categorie riportate nell'allegato I e di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsi».

4. L'art. 1, lett. d), definisce la nozione di «gestione» come «la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti, compreso il controllo di queste operazioni nonché il controllo delle discariche dopo la loro chiusura».

5. Ai sensi dell'art. 2, n. 1, lett. b), sono esclusi dalla direttiva quadro relativa ai rifiuti taluni rifiuti espressamente designati qualora già contemplati da altra normativa. Al punto iv) del medesimo articolo sono riportate le acque di scarico, esclusi i rifiuti allo stato liquido.

6. L'art. 2, n. 2, della direttiva quadro relativa ai rifiuti stabilisce che disposizioni specifiche particolari o complementari per disciplinare la gestione di determinate categorie di rifiuti possono essere fissate da direttive particolari.

7. L'art. 4 della direttiva quadro relativa ai rifiuti sancisce gli obblighi fondamentali relativi alla disciplina degli stessi:

«1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per assicurare che i rifiuti siano recuperati o smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente e in particolare:

a) senza creare rischi per l'acqua, l'aria, il suolo e per la fauna e la flora;

b) senza causare inconvenienti da rumori od odori;

c) senza danneggiare il paesaggio e i siti di particolare interesse.

2. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per vietare l'abbandono, lo scarico e lo smaltimento incontrollato dei rifiuti».

2. La disciplina relativa alle acque reflue

8. La disciplina relativa alle acque reflue è ricavabile dalla direttiva del Consiglio 21 maggio 1991, 91/271/CEE, concernente il trattamento delle acque reflue urbane [3] (in prosieguo: «la direttiva sulle acque reflue»). Essa concerne, a norma dell'art. 1, n. 1, la raccolta, il trattamento e lo scarico delle acque reflue urbane, nonché il trattamento e lo scarico delle acque reflue originate da taluni settori industriali. Ai sensi del n. 2, essa ha lo scopo di proteggere l'ambiente dalle ripercussioni negative provocate dalle menzionate acque reflue.

9. L'art. 3 disciplina la realizzazione di reti fognarie. Sono previste scadenze differenti a seconda delle dimensioni degli agglomerati e della sensibilità ambientale. Ai sensi dell'art. 3, n. 2, le suddette reti fognarie devono «rispondere ai requisiti dell'allegato I A».

10. L'allegato I A ha il seguente tenore:

«Per le reti fognarie vanno prese in considerazione le prescrizioni relative al trattamento delle acque reflue.

La progettazione, la costruzione e la manutenzione delle reti fognarie vanno effettuate adottando le tecniche migliori che non comportino costi eccessivi, tenendo conto in particolare:

— del volume e delle caratteristiche delle acque reflue urbane,

— della prevenzione di eventuali fuoriuscite,

— della limitazione dell'inquinamento delle acque recipienti, dovuto a tracimazioni causate da piogge violente».

11. Gli artt. 4-7 della direttiva sulle acque reflue disciplinano il trattamento cui esse devono essere sottoposte. All'art. 8 sono previste talune deroghe specifiche.

12. L'art. 10 contiene ulteriori requisiti relativamente agli impianti di depurazione:

«Gli Stati membri provvedono affinché la progettazione, la costruzione, la gestione e la

3 — GU L 135, pag. 40, da ultimo modificata dalla direttiva della Commissione 27 febbraio 1998, 98/15/CE, recante modifica della direttiva 91/271/CEE del Consiglio per quanto riguarda alcuni requisiti dell'allegato I (GU L 67, pag. 29).

manutenzione degli impianti di trattamento delle acque reflue urbane realizzati per ottemperare ai requisiti fissati agli articoli da 4 a 7 siano condotte in modo da garantire prestazioni sufficienti nelle normali condizioni climatiche locali. La progettazione degli impianti deve tenere conto delle variazioni stagionali di carico».

13. L'art. 9 concerne la soluzione di problemi relativi ad acque reflue che interessano più paesi.

14. L'art. 11 contiene requisiti relativi allo scarico di acque reflue industriali in reti fognarie, l'art. 13 condizioni per lo scarico di determinate acque reflue industriali non trattate. L'art. 12 riguarda l'utilizzo delle acque reflue trattate, l'art. 14 la gestione dei fanghi di depurazione.

15. L'art. 15 disciplina il controllo dell'applicazione della direttiva sulle acque reflue, l'art. 16 l'informazione dell'opinione pubblica, l'art. 17 l'applicazione della direttiva negli Stati membri, l'art. 18 l'adozione di misure da parte della Commissione e l'art. 19 l'attuazione della direttiva.

B — *Normativa nazionale*

16. La domanda di pronuncia pregiudiziale non contiene informazioni dettagliate circa la normativa nazionale. Da quanto emerge le normative determinanti ai fini della risoluzione delle questioni pregiudiziali, in particolare il Water Industry Act 1991 citato nella domanda pregiudiziale, danno solo attuazione alla normativa comunitaria.

III — I fatti e le questioni pregiudiziali

17. La Thames Water Utilities è responsabile di circa 80 000 chilometri di reti fognarie nella regione del Tamigi. Alla Thames Water Utilities è stato imputato quanto segue: nel periodo compreso fra febbraio e aprile 2003 si sono verificate, in 11 casi, fuoriuscite di acque reflue dalle detti reti fognarie, riversatesi nelle aree della Contea del Kent.

18. Dopo la presentazione di una denuncia in merito a questi fatti da parte dell'Environment Agency, la Thames Water Utilities è stata accusata, fra l'altro, di scarico illecito

di rifiuti. La Thames Water Utilities è tuttavia dell'avviso che le acque reflue fuoriuscite non costituiscano un rifiuto.

19. Il giudice nazionale sottopone pertanto le seguenti questioni pregiudiziali:

1) Se le acque reflue che fuoriescono da un sistema fognario gestito da un'impresa che si occupa del trattamento pubblico delle acque reflue urbane ai sensi della direttiva relativa alle acque reflue e/o del Water Industry Act 1991 equivalgano a rifiuti ai sensi della direttiva quadro sui rifiuti.

2) In caso di soluzione affermativa della prima questione, se le suddette acque:

a) costituiscano un rifiuto in forza dell'art. 2, n. 1, lett. b), iv), della direttiva quadro relativa ai rifiuti in combinato disposto con la direttiva relativa alle acque reflue e/o il Water Industry Act 1991, escluso in quanto tale dal campo di applicazione della direttiva quadro sui rifiuti, ovvero

b) siano soggette all'art. 2, n. 2, della direttiva quadro sui rifiuti e siano escluse dal campo di applicazione della medesima direttiva soprattutto in virtù della direttiva relativa alle acque reflue.

20. Hanno presentato osservazioni nel presente procedimento la Thames Water Utilities, l'Environment Agency, il Regno Unito, il Belgio, i Paesi Bassi e la Commissione.

IV — Valutazione

21. Con le questioni pregiudiziali si chiede che venga chiarito se le acque reflue siano soggette alla disciplina generale sui rifiuti, ove esse fuoriescano da un sistema fognario. Il giudice nazionale chiede pertanto chiarimenti relativamente a due deroghe della direttiva quadro relativa ai rifiuti. L'art. 2, n. 1, lett. b), iv), esclude la validità della

direttiva quadro relativa ai rifiuti per le acque di scarico, esclusi i rifiuti allo stato liquido, ove alle acque reflue sia già applicabile altra normativa (al riguardo, si veda infra sub B). Ai sensi dell'art. 2, n. 2, disposizioni particolari relative ai rifiuti possono prevalere sul regime generale (al riguardo, si veda infra sub C). Un'applicazione di entrambe le deroghe presuppone che le acque reflue costituiscano rifiuto ai sensi dell'art. 1, lett. a), della direttiva quadro relativa ai rifiuti (al riguardo, si veda infra sub A) [4].

A — *Sulla nozione di rifiuto*

22. Ai sensi dell'art. 1, lett. a), della direttiva quadro relativa ai rifiuti occorre verificare se le acque reflue rientrino in una categoria di rifiuti riportata nell'allegato I e se il detentore se ne disfi, abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsene.

23. Le acque reflue rientrano quanto meno nella categoria di rifiuti Q16, comprendente sostanze o prodotti che non appartengono ad una delle altre categorie. Mi sembra anche evidente che il detentore originario si disfi e volesse anche disfarsi delle acque reflue scaricandole nella rete fognaria. Questa opinione è condivisa dalla Environment Agency, dal Regno Unito e dai Paesi Bassi.

24. Di conseguenza le acque reflue, all'atto dello scarico nella rete fognaria, costituivano un rifiuto. Questa tesi è corroborata peraltro anche dall'esistenza dalla deroga alla normativa sui rifiuti che dovrà essere affrontata in prosieguo. Se le acque reflue non fossero un rifiuto, esse non necessiterebbero della suddetta deroga.

25. Tale natura di rifiuto viene meno ove le acque reflue acquistino, mediante il trattamento previsto dalla direttiva sulle acque reflue, una qualità tale per cui possano essere fatte confluire in acque o riutilizzate. Il trattamento corrispondente equivale a riciclaggio, come precisato dalla Corte per i rifiuti di imballaggio [5]. Le acque reflue non trattate, per contro, hanno le medesime caratteristiche delle acque reflue scaricate nella rete fognaria e pertanto si deve

4 — V., per l'esame della deroga di cui all'art. 2, n. 1, lett. b, iv), sentenze 16 dicembre 2004, causa C-62/03, Commissione/Regno Unito (non pubblicata nella Raccolta, disponibile solo in inglese e francese, punto 11); 8 settembre 2005, causa C-416/02, Commissione/Spagna (Racc. pag. I-7487, punti 98 e segg.), nonché sentenza Commissione/Spagna, causa C-121/03, (Racc. pag. I-7569, punti 69 e segg.); entrambe le ultime sentenze riguardano aziende suinicole e le carcasse ivi prodotte.

5 — Sentenza 19 giugno 2003, causa C-444/00, Mayer Parry Recycling (Racc. pag. I-6163, in particolare punti 63-69).

continuare a considerarle come un rifiuto, in particolare in caso di fuoriuscita dalla rete stessa.

B — *Sull'art. 2, n. 1, lett. b), iv), della direttiva quadro relativa ai rifiuti*

26. Ai sensi dell'art. 2, n. 1, lett. b), iv), della direttiva quadro relativa ai rifiuti sono tuttavia escluse dal campo di applicazione della medesima direttiva le acque di scarico, esclusi i rifiuti allo stato liquido, ove sia già in vigore per le suddette acque altra normativa. Occorre dunque verificare se la direttiva relativa alle acque reflue contempli la suddetta normativa.

27. Nel campo di applicazione dell'art. 2, n. 1, lett. b), della direttiva quadro relativa ai rifiuti non è sufficiente, per fare scattare la deroga, che l'altra normativa riguardi le sostanze o gli oggetti in questione, ad esempio, da un punto di vista industriale; essa deve piuttosto contenere disposizioni precise che organizzano la loro gestione come rifiuti ai sensi dell'art. 1, lett. d), della direttiva quadro relativa ai rifiuti [6]. Essa deve inoltre raggiungere un livello di tutela dell'ambiente almeno equivalente a quello conseguito attraverso l'attuazione della direttiva quadro relativa ai rifiuti. In caso contrario si pregiudicherebbero gli obiettivi della Comunità nel settore dell'ambiente, come definiti all'art. 174 CE, e più in particolare gli obiettivi della stessa direttiva quadro relativa ai rifiuti [7].

28. La Thames Water Utilities è dell'avviso che occorra operare una distinzione, in relazione alla necessità di un livello di tutela equivalente, fra un'altra normativa di diritto comunitario e un'altra normativa nazionale. La disciplina comunitaria pertinente sarebbe sempre equivalente, avendola il legislatore adottata nella consapevolezza delle prescrizioni. Come tuttavia dedotto dalla Environment Agency, la Corte di giustizia ha già chiarito, nelle proprie sentenze relative alle aziende suinicole spagnole, che la necessità di un livello di tutela equivalente vale anche per le altre normative del diritto comunitario [8]. La suddetta equivalenza deve essere verificata in base ad un esame svolto caso per caso [9].

29. La direttiva sulle acque reflue mira, a norma dell'art. 1, n. 2, a proteggere l'am-

6 — Sentenza 11 settembre 2003, causa C-114/01, AvestaPolarit Chrome (Racc. pag. I-8725, punto 52).

7 — Sentenza AvestaPolarit Chrome (cit. alla nota 6, punto 59). V. anche sentenze 8 settembre 2005, causa C-416/02, Commissione/Spagna (cit. alla nota 4, punto 102) e 8 settembre 2005, causa C-121/03 (cit. alla nota 6, punto 72), nonché le mie conclusioni 7 settembre 2006, causa C-176/05, KVZ retec (sentenza 1 marzo 2007, Racc. pag. I-1721, paragrafo 98).

8 — Sentenze Commissione/Spagna (cit. alla nota 6, C-416/02, punto 99 o C-121/03, punto 69).

9 — V. sentenze Commissione/Spagna relativamente alle aziende suinicole (cit. alla nota 6, causa C-416/02, punto 101, e causa C-121/03, punto 71).

biente dalle ripercussioni negative provocate da tali acque. Essa concerne, a norma dell'art. 1, n. 1, la raccolta, il trattamento e lo scarico delle acque reflue originate da taluni settori industriali. Come osservano tutte le parti intervenute, le sue disposizioni costituiscono senza dubbio altra normativa ai sensi dell'art. 2, n. 1, lett. b), della direttiva quadro relativa ai rifiuti, che osta ad un'applicazione della disciplina sui rifiuti [10]. La Thames Water Utilities ne deduce che la deroga per le acque di scarico comprende anche la fuoriuscita delle suddette acque dalla rete fognaria.

30. Sino ad oggi la Corte non si è ancora pronunciata espressamente in merito alla questione della portata della deroga di cui al combinato disposto dell'art. 2, n. 1, lett. b), della direttiva quadro relativa ai rifiuti e di altre normative. Il punto di vista della Thames Water Utilities e anche del Belgio porterebbe ad affermare che l'esistenza di altra normativa che disciplini in modo sufficiente determinate questioni escluderebbe l'applicazione delle norme sui rifiuti anche per tutte le altre questioni.

31. Questa opinione è tuttavia inconciliabile con la lettera dell'art. 2, n. 1, lett. b), della direttiva quadro relativa ai rifiuti. Secondo la versione tedesca sono esclusi dalla direttiva quadro relativa ai rifiuti i rifiuti elencati «soweit für diese bereits andere Rechtsvorschriften gelten». Se ne deduce a contrario che la normativa sui rifiuti si applica laddove non siano applicabili altre normative.

32. Altre versioni linguistiche esprimono lo stesso concetto in una forma leggermente diversa, ovvero lo coprono con una congiunzione meno precisa in relazione al verbo [11]. Una «copertura» di determinate sostanze analoga a quella offerta dalla disciplina sui rifiuti è possibile soltanto fintantoché sia applicabile una normativa corrispondente.

33. Inoltre l'opinione della Thames Water Utilities sarebbe incompatibile con le constatazioni della Corte secondo cui l'altra normativa deve contenere disposizioni precise sulla gestione delle sostanze come rifiuti, ai sensi dell'art. 1, lett. d), della direttiva quadro relativa ai rifiuti [12] e deve conseguire un livello di tutela dell'ambiente almeno

10 — Così già l'avvocato generale Jacobs nelle sue conclusioni 10 aprile 2003, causa C-114/01, AvestaPolaritChrome (Racc. pag. I-8725, paragrafo 68).

11 — [Italiano: «qualora già contemplati da altra normativa»], inglese: «where they are already covered by other legislation», francese: «lorsqu'ils sont déjà couverts par une autre législation», spagnolo: «cuando ya están cubiertos por otra legislación».

12 — Sentenza AvestaPolarit Chrome (cit. alla nota 6, punto 52).

equivalente a quello che risulta dall'attuazione della stessa direttiva [13]. La Corte ha definito tali prescrizioni in ordine alla qualità dell'altra normativa prendendo soprattutto spunto dalle finalità della direttiva quadro relativa ai rifiuti e della normativa comunitaria sull'ambiente.

34. Ove manchino disposizioni relative alla gestione ovvero ove queste non garantiscano un livello di tutela sufficiente deve pertanto trovare applicazione la disciplina generale sui rifiuti. Conseguentemente la Environment Agency pretende a ragione, per applicare l'art. 2, n. 1, lett. b), iv), della direttiva quadro relativa ai rifiuti, in primo luogo la verifica del fatto che la direttiva sulle acque reflue garantisca, nel caso di fuoriuscita di acque di scarico dalla rete fognaria, un livello di protezione paragonabile a quello previsto dalla direttiva sui rifiuti [14].

35. Come già affermato, la direttiva sulle acque reflue disciplina la raccolta, il trattamento e lo scarico delle acque reflue urbane. In linea di principio, dunque, la deroga vale per le acque reflue durante la fase di raccolta delle stesse, ovvero precipuamente quando esse si trovano nella rete fognaria, durante il trattamento nell'impianto di depurazione e in fase di scarico.

36. Lo scarico di acque reflue è paragonabile alla fuoriuscita dalla rete fognaria in quanto tali acque abbandonano il campo di applicazione della direttiva sulle acque reflue. La medesima direttiva, tuttavia, disciplina le misure necessarie a tutela dell'ambiente in fase di scarico [15]. Di conseguenza la deroga di cui all'art. 2, n. 1, lett. b), iv), della direttiva quadro relativa ai rifiuti interviene per lo scarico in quanto tale. Dal momento che, inoltre, le acque reflue hanno perso la loro natura di rifiuto prima dello scarico a seguito del prescritto trattamento [16] è esclusa un'applicazione della disciplina sui rifiuti — diversamente da quanto paventato dalla Thames Water Utilities — anche dopo lo scarico.

13 — Sentenza AvestaPolarit Chrome (cit. alla nota 6, punto 59). V. anche sentenze Commissione/Spagna (cit. alla nota 4, causa C-416/02, punto 102 o causa C-121/03, punto 72) e le mie conclusioni 7 settembre 2006, causa C-176/05, KVZ retec (cit. alla nota 7, paragrafo 98).

14 — V., in tal senso, le sentenze Commissione/Spagna relative alle imprese suinicole (cit. alla nota 4, causa C-416/02, punto 101, e causa C-121/03, punto 71), dove la Corte confronta la normativa di cui alla direttiva del Consiglio 27 novembre 1990, 90/667/CEE, che stabilisce le norme sanitarie per l'eliminazione, la trasformazione e l'immissione sul mercato dei rifiuti di origine animale e la protezione da agenti patogeni degli alimenti per animali di origine animale o a base di pesce e che modifica la direttiva 90/425/CEE (GU L 363, pag. 51) con la disciplina sui rifiuti, nonché le mie conclusioni nella causa KVZ retec (cit. alla nota 7, paragrafi 103 e segg.), dove confronto i requisiti stabiliti dal regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 3 ottobre 2002, n. 1774/2002, recante norme sanitarie relative a sottoprodotti di origine animale non destinati al consumo umano (GU L 273, pag. 1) relativamente alla spedizione di farina animale con quelli di cui al regolamento sulla spedizione di rifiuti.

15 — V. artt. 4, n. 1, 5, nn. 2 e 5, 6 n. 2, 7, 9, 12, nn. 2 e 3, nonché 15, nn. 1 e 2.

16 — V. supra paragrafo 25.

37. Il caso di specie, tuttavia, non verte sullo scarico previsto dalla direttiva sulle acque reflue; piuttosto, le suddette acque sono fuoriuscite *prima* di potere essere trattate secondo quanto prescritto dalla medesima direttiva.

38. Come evidenziato soprattutto dal Belgio, la direttiva sulle acque reflue prende in considerazione anche questa fattispecie. Ai sensi del combinato disposto dell'art. 3, n. 2, e dell'allegato I A la progettazione, la costruzione e la manutenzione delle reti fognarie vanno effettuate adottando le tecniche migliori che non comportino costi eccessivi. In questo contesto sono citati espressamente la prevenzione di fuoriuscite e la limitazione dell'inquinamento delle acque recipienti, dovuto a tracimazioni causate da piogge violente. La Commissione integra queste osservazioni asserendo che, ai sensi dell'art. 10, gli impianti di trattamento delle acque reflue urbane devono essere progettati, eseguiti, gestiti e sottoposti a manutenzione in modo da garantire prestazioni sufficienti *nelle* normali condizioni climatiche locali. La progettazione degli impianti deve tenere conto delle variazioni stagionali di carico.

39. Ne consegue che la direttiva sulle acque reflue disciplina la *fuoriuscita* di tali acque dalla rete fognaria ed addirittura le accetta ove la prevenzione di tali fuoriuscite determinerebbe costi eccessivi in caso di utilizzo delle tecniche migliori. Inoltre, in virtù degli stessi principi, eventuali fuoriuscite verificatesi devono essere riparate, essendo ciò compreso nella manutenzione obbligatoria della rete fognaria.

40. Contrariamente a quanto ritenuto dalla Environment Agency, la direttiva sulle acque reflue non manca pertanto del livello di tutela di cui alla direttiva quadro relativa ai rifiuti, il cui art. 4 sancisce un divieto di scarico incontrollato di rifiuti. È pur vero che la fuoriuscita di acque reflue potrebbe essere considerata alla stregua di scarico incontrollato, tuttavia un siffatto divieto non può valere in assoluto per ogni singolo caso di scarico; piuttosto, la sua portata deve essere limitata alla luce del principio di proporzionalità, nel senso che al detentore dei rifiuti non può più essere imputato uno scarico incontrollato se questi ha agito con la necessaria diligenza.

41. La direttiva sulle acque reflue precisa per l'appunto la diligenza di cui occorre dare prova. Essa infatti stabilisce quali misure debbano essere prese per evitare una fuoriuscita incontrollata di acque reflue. Si devono prendere in considerazione le tecniche migliori ed occorre operare un bilanciamento fra i costi della messa in sicurezza della rete fognaria e i possibili danni derivanti da tracimazioni.

42. Anche per il resto la disciplina sui rifiuti non contiene norme di più ampia portata per la tutela dell'ambiente in relazione ad incidenti durante il trasporto dei rifiuti, il cui livello di regolamentazione possa essere assente nella direttiva sulle acque reflue. In particolare, non sono disciplinati gli standard di sicurezza da applicarsi e la proporzionalità delle misure di sicurezza. Relativamente alla spedizione di rifiuti gli artt. 12 e 13 della direttiva quadro relativa ai rifiuti richiedono solo una notificazione e la verifica regolare. A titolo integrativo, l'art. 13 del regolamento (CEE) del Consiglio 1° febbraio 1993, n. 259/93, relativo alla sorveglianza e al controllo delle spedizioni di rifiuti all'interno della Comunità europea, nonché in entrata e in uscita dal suo territorio [17], impone agli Stati membri di istituire un sistema appropriato di sorveglianza e controllo delle spedizioni di rifiuti all'interno del proprio territorio. Questo livello di tutela è conseguito dalla direttiva sulle acque reflue, in quanto il gestore delle infrastrutture locali previste, ossia la rete fognaria e gli impianti di depurazione, è conosciuto, così come la natura dei rifiuti trasportati nella rete fognaria.

43. Di conseguenza la direttiva quadro sui rifiuti, ai sensi dell'art. 2 n. 1, lett. b), iv) in combinato disposto con la direttiva sulle acque reflue, non si applica alla fuoriuscita delle acque reflue dalla rete fognaria. L'attuazione delle prescrizioni di una rete fognaria deve avere luogo nel contesto della direttiva sulle acque reflue.

44. L'Environment Agency — ed in ultima analisi anche il Regno Unito e la Commissione — sono invece giustamente dell'avviso che la direttiva sulle acque reflue non contenga una normativa sufficiente in materia di acque reflue non trattate, *dopo* che queste siano fuoriuscite dalla rete fognaria.

45. Solo nella misura in cui le acque reflue rifluiscano nuovamente nella rete fognaria la relativa deroga diviene nuovamente applicabile. La situazione è invece diversa quando esse restano esternamente alla rete fognaria, soprattutto quando contaminano alcune aree. Ciò si può ad esempio verificare allorquando le componenti liquide percolano attraverso il suolo mentre quelle solide rimangono in superficie. Ove la percolazione non sia possibile, in assenza di ulteriori misure le acque reflue restano in superficie sino a che le componenti liquide non evaporano.

46. In tale situazione potrebbero trovare applicazione diverse disposizioni della diret-

17 — GU L 30, pag. 1, modificato dal regolamento (CE) della Commissione 28 dicembre 2001, n. 2557/2001, che modifica l'allegato V del regolamento (CEE) del Consiglio, n. 259/93, 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 349, pag. 1).

tiva quadro relativa ai rifiuti: ai sensi dell'art. 4 deve essere proibito non solo lo scarico incontrollato concretizzato nella direttiva sulle acque reflue, ma anche l'abbandono incontrollato, ipotizzabile quando il responsabile lasciasse le acque reflue fuoriuscite sulle superfici contaminate. L'art. 4, inoltre, dispone prescrizioni relativamente al recupero e allo smaltimento dei rifiuti. Al riguardo, la salute dell'uomo non deve essere messa in pericolo e non devono essere usati procedimenti e metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente, creando rischi per l'acqua, l'aria, il suolo, per la fauna e la flora, creando inconvenienti da rumori od odori ovvero danneggiando il paesaggio ed i siti di particolare interesse. Occorre inoltre menzionare l'obbligo di consegna ad un raccoglitore a norma dell'art. 8 e la normativa sulla responsabilità per i costi secondo il principio «chi inquina paga» ai sensi dell'art. 15 [18].

47. Conseguentemente, ai sensi della direttiva quadro relativa ai rifiuti potrebbe essere obbligatorio pompare le acque reflue ristagnanti, asportarne i componenti solidi rimasti in superficie ovvero — diversamente da quanto sostenuto dal Belgio — trattare il suolo interessato [19].

48. La direttiva sulle acque reflue non contiene assolutamente norme analoghe. Contrariamente all'opinione dei Paesi Bassi, pertanto, in questa direttiva non possono essere ravvisati neanche obblighi di eliminazione delle conseguenze. Ciò è confutato dalla Thames Water Utilities, dal Belgio e dai Paesi Bassi, quando deducono che la direttiva sulle acque reflue conterrebbe una normativa generale di vasta portata in materia di acque reflue, la quale escluderebbe l'applicazione della disciplina relativa ai rifiuti anche in caso di fuoriuscita.

49. Di conseguenza, la disciplina sui rifiuti è applicabile, nonostante la direttiva sulle

18 — V., al riguardo, sentenza 7 settembre 2004, causa C-1/03, Van de Walle e a. (Racc. pag. I-7613, punti 56 e segg.).

19 — V. sentenza Van de Walle e a. (cit. alla nota 18, punto 52). A questo punto giova ricordare che, nel contesto dell'emendamento della direttiva quadro relativa ai rifiuti, si discute se escluderne l'estensione ai suoli contaminati. V. al riguardo, l'art. 2, n. 1, lett. f), della proposta della Commissione cit. alla nota 2, nonché l'art. 2, n. 2, lett. b, della proposta di compromesso della presidenza finlandese 31 ottobre 2006, documento del Consiglio 14750/06, http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st14/st14750.en06.pdf. Qualsiasi normativa di questo tipo, tuttavia, potrebbe indebolire fortemente l'efficacia pratica della disciplina europea in materia di rifiuti, in relazione al superamento delle infrazioni, poiché lo smaltimento illegale dei rifiuti spesso viene realizzato mescolandoli con il terreno. Ciò vale in particolare per la contaminazione con i liquidi, ma si può anche verificare nel caso di abbandono illegale di sostanze solide in discariche abusive.

acque reflue, alle acque reflue non trattate, dopo che sono fuoriuscite dalla rete fognaria.

50. Questa conclusione non è confutata neanche dall'argomento dedotto dal Belgio, secondo cui sarebbe contradditorio se la direttiva del Consiglio 12 giugno 1986, 86/278/CEE, concernente la protezione dell'ambiente, in particolare del suolo, nell'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura [20] escludesse i fanghi di depurazione dal campo di applicazione della disciplina sui rifiuti in virtù del terzo 'considerando' e ciò non valesse anche per le acque fuoriuscite. In effetti è dubbio che questo 'considerando' rappresenti ancora oggi la situazione giuridica in modo corretto. Come sottolineato dalla Environment Agency all'udienza facendo riferimento alla proposta, più chiara, della Commissione su questa direttiva [21] questo 'considerando' è ancora fondato sulla versione originaria della direttiva quadro relativa ai rifiuti. Nella versione di allora, la suddetta direttiva escludeva dal proprio campo di applicazione le acque di scarico e tutti gli altri rifiuti soggetti a specifiche regolamentazioni comunitarie, ancora senza ulteriori condizioni [22]. Secondo il regime giuridico attuale si dovrebbe invece verificare in che misura la direttiva 86/278 contenga un'altra normativa ai sensi dell'art. 2, n. 1, lett. b), della direttiva quadro relativa ai rifiuti. Anche ove tale verifica dovesse pervenire alla conclusione che i fanghi di depurazione in una situazione analoga non rientrano nella normativa sui rifiuti, la presente conclusione non ne sarebbe inficiata. Piuttosto tale differenza sarebbe giustificata dal fatto che esistono altre normative corrispondenti in materia di fanghi di depurazione.

51. Il Belgio, inoltre, opera un confronto con una delle sentenze relative alle aziende suinicole spagnole, nella quale la Corte ha negato che da una eventuale violazione della direttiva del Consiglio 12 dicembre 1991, 91/676/CEE, relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole [23] si possa concludere che lo spargimento del colaticcio equivalga ad un abbandono incontrollato di rifiuti [24]. Neanche questo confronto, tuttavia, inficia la conclusione.

52. Innanzi tutto ritengo che la menzionata sentenza non sia convincente su questo punto. Una violazione della direttiva 91/676 realizzatasi con lo spargimento del colaticcio è un ulteriore indizio che il detentore intende disfarsi dello stesso. Scopo di questa direttiva, infatti, è che sia sparsa solo la quantità di colaticcio che le piante possono utilizzare

20 — GU L 181, pag. 6.

21 — Proposta di direttiva del Consiglio concernente l'utilizzazione in agricoltura dei fanghi residuati dai processi di depurazione, GU 1982 C 264, pag. 3.

22 — V. art. 2, n. 2: «Sono esclusi dal campo di applicazione della presente direttiva: (...) d) le acque di scarico, esclusi i rifiuti allo stato liquido; (...) f) i rifiuti soggetti a specifiche regolamentazioni comunitarie».

23 — GU L 375, pag. 1.

24 — Sentenza Commissione/Spagna, causa C-416/02 (cit. alla nota 4, punto 96).

come concime. Spandere una quantità superiore di colaticcio è pertanto non solo dannoso per l'ambiente, bensì non serve neanche a concimare, ma solo a disfarsi dello stesso [25].

53. Ben più importante, tuttavia, è che la situazione di partenza nel caso citato relativo ad un'azienda suinicola si differenzia notevolmente dal caso di specie. Il colaticcio non deve necessariamente essere considerato come rifiuto in ogni caso, dal momento che il detentore non se ne vuole disfare sempre, ma potrebbe volerlo utilizzare come concime a seconda della propria organizzazione aziendale [26]. Per contro è evidente che i detentori originari si sono sbarazzati delle acque reflue quando le hanno immesse nella rete fognaria. Un'eventuale violazione della direttiva sulle acque reflue in questo contesto — diversamente dal caso relativo all'azienda suinicola — non costituirebbe affatto un possibile indizio circa la natura di rifiuto.

54. Quantunque sia ora chiaro che le acque reflue fuoriuscite siano soggette alla disciplina relativa ai rifiuti nonostante la direttiva sulle acque reflue, è possibile che nella normativa statale esistano disposizioni relative alle acque reflue esulanti dalla direttiva stessa e comprendenti anche le acque di scarico fuoriuscite e non rifluite nella rete fognaria, che garantiscano un sufficiente livello di protezione dell'ambiente. Anche siffatte normative escluderebbero l'applicazione della disciplina relativa ai rifiuti ai sensi dell'art. 2, n. 1, lett. b), iv), della direttiva quadro relativa ai rifiuti [27].

55. A motivo della mancanza di informazioni sufficienti circa il contenuto delle disposizioni in questione nel caso di specie da parte del giudice nazionale la Corte non può essere di aiuto in questa verifica. Ciononostante, gli argomenti dedotti dalle parti che hanno presentato osservazioni — in particolare il Regno Unito — fanno apparire improbabile l'esistenza di siffatte normative nel Water Industries Act 1991 citato nella domanda di pronuncia pregiudiziale. Tale legge sembra piuttosto limitarsi sostanzialmente ad attuare la direttiva sulle acque reflue. Per quanto attiene alle disposizioni dell'Environmental Protection Act 1990 relative a misure di contrasto per determinati danni all'ambiente, citate dalla Thames Water Utilities nella fase orale, sembra dubbio che si tratti di disposizioni puntuali sulla gestione delle acque reflue come rifiuto

25 — V. anche le conclusioni, molto più convincenti, dell'avvocato generale Stix-Hackl 12 maggio 2005, causa C-416/02, Commissione/Spagna (Racc. pag.I-7487, paragrafi 38 e segg.).

26 — Sentenze Commissione/Spagna (cit. alla nota 4, causa C-416/02, punto 94 o causa C-121/03, punto 65); ancora più chiare le conclusioni dell'avvocato generale Stix-Hackl in questa causa, C-416/02 (cit. alla nota 25, paragrafi 35 e segg.).

27 — V. sentenza AvestaPolarit Chrome (cit. alla nota 6, punti 49 e segg.).

ai sensi dell'art. 1, lett. d), della direttiva quadro relativa ai rifiuti [28]. Ciò sarebbe tuttavia necessario per potere applicare la deroga di cui all'art. 2, n. 1, lett. b), iv), della direttiva quadro relativa ai rifiuti.

C — Sull'esistenza di una normativa particolare ai sensi dell'art. 2, n. 2, della direttiva quadro relativa ai rifiuti

56. Per risolvere in modo esauriente le questioni pregiudiziali occorre in conclusione rispondere alla domanda se la direttiva sulle acque reflue contenga una normativa particolare ai sensi dell'art. 2, n. 2, della direttiva quadro relativa ai rifiuti, la quale esclude l'applicazione alle acque reflue del regime generale relativo ai rifiuti.

57. Come dedotto al riguardo dall'Environment Agency, dai Paesi Bassi e dalla Commissione, la Corte ha già chiarito nella sentenza AvestaPolarit Chrome che normative particolari ai sensi dell'art. 2, n. 2, della direttiva quadro relativa ai rifiuti possono soppiantare la disciplina generale relativa alla gestione dei rifiuti senza che le sostanze in questione siano per il resto sottratte ad essa [29]. Il Regno Unito cita a questo riguardo, a titolo di esempio, la sentenza Mayer Parry Recycling [30] la quale verteva su normative speciali relative al riciclaggio di rifiuti di imballaggio.

58. In adesione agli argomenti dedotti dall'Environment Agency e dal Regno Unito la direttiva sulle acque reflue, però, non contiene affatto normative particolari equivalenti in materia di acque reflue fuoriuscite e non più rifluite nella rete fognaria [31]. In caso contrario la deroga per le acque di scarico comprenderebbe anche le acque fuoriuscite e non resterebbe spazio per un'applicazione dell'art. 2, n. 2, della direttiva quadro relativa ai rifiuti.

59. Se ed in quale misura la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 21 aprile 2004, 2004/35/CE, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale [32] contenga normative particolari non rileva nel caso di specie, dal momento che il termine di attuazione scade il 30 aprile 2007 ed essa non si applica ai danni cagionati da emissioni, eventi o accadimenti verificatisi prima di tale

28 — V. supra, paragrafo 27.

29 — Cit. alla nota 6, punto 48.

30 — Cit. alla nota 5.

31 — V. supra, paragrafo 48.

32 — GU L 143, pag. 56.

data. È pertanto esclusa una sua applicazione agli episodi di fuoriuscita di acque reflue oggetto della presente controversia. Tale direttiva non è stata nemmeno discussa dalle parti intervenute.

60. In futuro, tuttavia, si dovrà porre la questione dell'interazione fra il regime relativo ai rifiuti e i danni alle acque o al terreno, secondo la definizione di cui all'art. 2, n. 1, lett. b) e c), della direttiva 2004/35. Questi danni fanno scattare obblighi di riparazione ai sensi degli artt. 6 e segg., i quali potrebbero essere di natura speciale rispetto all'obbligo di utilizzo o smaltimento dei rifiuti.

61. A fini di completezza si deve infine accennare al fatto che la direttiva 2004/35 non contiene altra normativa nell'accezione di cui all'art. 2, n. 1, lett. b), iv), della direttiva quadro relativa ai rifiuti per le acque reflue al di fuori della rete fognaria, in quanto non disciplina in modo speciale la gestione delle acque reflue come rifiuto.

V — Conclusione

62. Suggerisco pertanto di risolvere le questioni pregiudiziali nel seguente modo:

1. Le acque reflue non trattate fuoriuscite dalla rete fognaria sono un rifiuto nell'accezione dell'art. 1, lett. a), della direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, 75/442/CEE, relativa ai rifiuti.

2. Il combinato disposto dell'art. 2, n. 1, lett. b), iv), della direttiva 75/442 e della direttiva del Consiglio 21 maggio 1991, 91/271/CEE, concernente il trattamento

delle acque reflue urbane esclude la validità della direttiva 2006/12 per le acque di scarico nel momento in cui esse fuoriescono dalla rete fognaria depositandosi su talune aree, ma non ne escludono la validità per le acque reflue non trattate, dopo che siano fuoriuscite dalla rete fognaria.

3. La direttiva 91/271 non contiene disposizioni particolari nell'accezione dell'art. 2, n. 2, della direttiva 75/442, per le acque reflue fuoriuscite.