

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
F.G. JACOBS

presentate il 10 aprile 2003 ¹

1. Nella causa in esame il Korkein hallinto-oikeus (Corte amministrativa suprema — Finlandia) ha chiesto alla Corte di giustizia un indirizzo circa i criteri rilevanti per stabilire se, in una serie di circostanze determinate, i detriti derivanti dall'estrazione di minerale e/o la sabbia di scarto risultante dal trattamento² di minerale nell'esecuzione di attività minerarie debbano essere considerati come rifiuti ai sensi della direttiva 75/442 relativa ai rifiuti, così come modificata³ (in prosieguo: la «direttiva sui rifiuti» o la «direttiva»).

risultanti dalla prospezione, dall'estrazione, dal trattamento, dall'ammasso di risorse minerali e dallo sfruttamento delle cave» sono esclusi dal campo di applicazione della direttiva «qualora già contemplati da altra normativa». Il giudice del rinvio chiede, in particolare, se l'espressione «altra normativa» comprenda anche la normativa nazionale e, in caso affermativo, se tale normativa (i) dovesse già essere in vigore al momento dell'entrata in vigore della direttiva e/o (ii) essere conforme a requisiti sostanziali relativi al livello di protezione dell'ambiente.

2. Dopo la proposizione della domanda di pronuncia pregiudiziale in esame, le questioni che ne formano oggetto sono state in gran parte risolte dalla Corte in occasione della sentenza pronunciata nella causa *Palin Granit*⁴. Tuttavia, il Korkein hallinto-oikeus ha posto anche una serie di questioni riguardanti la corretta interpretazione dell'art. 2, n. 1, lett. b), della direttiva sui rifiuti. A tenore di tale articolo, i «rifiuti

La direttiva relativa ai rifiuti

3. Nel terzo 'considerando' del preambolo della direttiva 75/442 (in prosieguo: la «direttiva originaria») si afferma 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».

1 — Lingua originale: l'inglese.

2 — Operazioni di preparazione o concentrazione dei minerali sottoposti a trattamento o ripulitura per rimuovere i materiali di scarto.

3 — Direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, 75/442/CEE, relativa ai rifiuti (GU L 194, pag. 47), come modificata dalla direttiva 18 marzo 1991, 91/156/CEE (GU L 78, pag. 32).

4 — Sentenza 18 aprile 2002, causa C-9/00 (Racc. pag. I-3533).

4. Nel primo 'considerando' del preambolo della direttiva 91/156⁵ (in prosieguo: la «direttiva di modifica»), che ha emendato la direttiva originale e sostituito le sue disposizioni sostanziali, si afferma che le «modifiche si basano su un livello elevato di protezione dell'ambiente».

5. L'art. 1, lett. a), della direttiva definisce «rifiuto» «qualsiasi sostanza od oggetto che rientri nelle categorie riportate nell'allegato I e di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi».

6. Ai sensi dell'art. 1, lett. c), per «detentore» s'intende «il produttore dei rifiuti o la persona fisica o giuridica che li detiene».

7. L'art. 2 dispone:

«1. Sono esclusi dal campo di applicazione della presente direttiva:

a) gli effluenti gassosi emessi nell'atmosfera;

⁵ — Cit. alla nota 3.

b) qualora già contemplati da altra normativa:

i) i rifiuti radioattivi;

ii) i rifiuti risultanti dalla prospezione, dall'estrazione, dal trattamento, dall'ammasso di risorse minerali o dallo sfruttamento delle cave;

iii) le carogne ed i seguenti rifiuti agricoli: materie fecali ed altre sostanze naturali e non pericolose utilizzate nell'attività agricola;

iv) le acque di scarico, esclusi i rifiuti allo stato liquido;

v) i materiali esplosivi in disuso.

2. Disposizioni specifiche o complementari a quelle della presente direttiva per disciplinare la gestione di determinate categorie di rifiuti possono essere fissate da direttive particolari».

8. L'allegato I alla direttiva, intitolato «Categorie di rifiuti» contempla, al punto Q 11, i «[r]esidui provenienti dall'estrazione e dalla preparazione delle materie prime (ad esempio i residui provenienti da attività minerarie o petrolifere, ecc.)». L'ultima categoria, denominata Q 16, menziona «[q]ualunque sostanza, materia o prodotto che non rientri nelle categorie sopra elencate».

11. L'art. 11, n. 2, del Jäteasetus (decreto sui rifiuti)⁷ elenca altre attività importanti in ordine allo smaltimento dei rifiuti. L'elenco comprende miniere e impianti di trattamento di minerale e, in forza di disposizioni transitorie, le vecchie miniere e gli impianti di trattamento di minerale che hanno iniziato l'attività prima dell'entrata in vigore, il 1° gennaio 1994, del Jätelaki. La miniera di cui trattasi nella controversia in esame rientra nel gruppo delle miniere e degli impianti di trattamento di minerale cui si applicano le dette disposizioni transitorie.

Normativa nazionale pertinente

9. La direttiva sui rifiuti è stata recepita in Finlandia con il Jätelaki (legge sui rifiuti)⁶. Tale legge definisce i rifiuti con termini sostanzialmente identici a quelli della direttiva, e cioè come «le sostanze o gli oggetti di cui il detentore si sia disfatto o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi».

12. Tuttavia, ai sensi dell'art. 1, n. 1, secondo comma, del Jäteasetus⁸, le disposizioni del Jätelaki relative all'autorizzazione non si applicano ai residui terrosi e minerali non pericolosi derivanti da attività minerarie che vengono recuperati o trattati in loco o altrove qualora il recupero o il trattamento dei residui avvenga in conformità di un piano approvato a norma del Kaivoslaki (legge sulle miniere)⁹. L'art. 1, n. 1, secondo comma, è entrato in vigore nel 1997.

10. L'art. 42, n. 1, del Jätelaki prescrive il rilascio di un'autorizzazione (autorizzazione per i rifiuti) per il recupero o il trattamento industriale o commerciale di rifiuti, per la raccolta commerciale di rifiuti problematici, nonché per altre attività importanti in ordine allo smaltimento dei rifiuti, attività da definire più dettagliatamente con decreto.

13. L'art. 3 del Jäteasetus classifica come rifiuti ai sensi del Jätelaki gli oggetti e le sostanze enumerati all'allegato I a tale decreto. Quest'ultimo allegato, che riporta sostanzialmente il contenuto dell'allegato 1 della direttiva, menziona 16 categorie, tra le quali la Q 11, contenente i residui derivanti dalla separazione e dalla trasformazione di materie prime, quali i residui

7 — Decreto 1390/1993, modificato con decreto 1414/1994.

8 — Come modificato dal decreto 294/1997.

9 — Legge 503/1965.

6 — Legge 1072/1993.

provenienti da attività minerarie. L'ultima categoria, la Q 16, è così formulata: «qualsiasi altro materiale, sostanza o prodotto, di cui il detentore si sia disfatto, o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi».

14. Il Kaivoslaki contiene disposizioni specifiche sui sottoprodotti dell'attività mineraria. In particolare, ai sensi dell'art. 40, n. 2, le masse di terra, i detriti risultanti da operazioni di scavo, nonché la sabbia di scarto risultante dal trattamento di minerale derivanti dall'esecuzione di attività minerarie che vengono accumulati nell'area mineraria data in concessione o in una zona accessoria e che vengono utilizzati nell'esercizio dell'attività mineraria o che sono idonei ad essere ulteriormente trasformati, sono considerati sottoprodotti dell'attività mineraria ai sensi della stessa legge. Secondo quanto esposto nell'ordinanza di rinvio, dal preambolo del disegno di legge governativo¹⁰ concernente questa disposizione emerge — sebbene nella stessa disposizione non lo si dichiara espressamente — che con la definizione di detriti e di sabbia di scarto risultante dal trattamento di minerale quali «sottoprodotti dell'attività mineraria», si è inteso escludere tali materiali dal procedimento di autorizzazione per i rifiuti, a condizione che gli stessi non siano fonte di pericolo per l'ambiente e che vengano impiegati nell'attività mineraria o che possano essere ulteriormente trasformati in prodotti commerciabili. L'art. 40, n. 2, è entrato in vigore nel 1995.

Causa principale e questioni pregiudiziali proposte

15. In base alla legislazione finlandese è richiesta un'autorizzazione ambientale per taluni progetti. Nel 1996, la AvestaPolarit Chrome Oy (già Outokumpu Chrome Oy), una società finlandese, chiedeva al Lapin ympäristökeskus (Centro per l'ambiente della Lapponia; in prosieguo: lo «Ympäristökeskus») il rilascio di un'autorizzazione ambientale per proseguire le attività di estrazione e trattamento di minerale nella miniera di Kemi. Tali attività erano allora esercitate in quella miniera da circa trent'anni.

16. Dalla domanda di autorizzazione risulta che nella miniera sarebbe stata gradualmente introdotta l'estrazione sotterranea a partire dal 2002. Le attività della miniera comportano l'estrazione mediante perforazione e brillamento, frantumazione, produzione di materiale grezzo e raffinazione del medesimo. L'estrazione mineraria annuale raggiunge mediamente il quantitativo di 1 100 000 tonnellate, con una produzione di detriti pari a circa 8 000 000 di tonnellate.

17. La sabbia di scarto risultante dal trattamento di minerale viene accumulata in bacini di decantazione, sei in tutto. Di questi, nel momento in cui è stata presentata la domanda, uno era già colmo, due rischiavano di riempirsi completamente entro il 2000 e tre sarebbero stati in esercizio per lungo tempo. Le aree di cui

10 — 312/1994 vp.

trattasi fanno parte dei siti accessori della concessione mineraria il cui definitivo assetto paesaggistico verrà deciso alla scadenza della concessione mineraria.

18. Nelle zone di discarica della miniera sono accumulate circa 100 milioni di tonnellate di detriti. La miniera deve rivedere ogni anno il proprio piano di accumulo dei detriti che prevede che tali detriti saranno necessari per una durata prevedibile di 70-100 anni per riempire gli spazi sotterranei della miniera; tuttavia, prima dello scadere di tale periodo, le masse di detriti si saranno integrate nel paesaggio. Una parte dei detriti ammassati può rimanere sul posto a tempo indeterminato. Solo una piccola parte di detriti, forse un 20%, è utilizzabile come materia prima per conglomerati. Le masse di detriti già accumulate non possono servire per produrre conglomerati, possono però essere utilizzate come materiale di riempimento per frangiflutti e terrapieni.

19. Lo Ympäristökeskus ha accordato un'autorizzazione ambientale per la miniera di Kemi a determinate condizioni, che riflettevano la sua valutazione secondo cui i detriti e la sabbia di scarto risultante dal trattamento di minerale derivanti dalla miniera erano rifiuti ai sensi del Jätelaki.

20. La AvestaPolarit ha presentato un ricorso dinanzi al Korkein hallinto-oikeus contro la decisione dello Ympäristökeskus, chiedendo che venissero cancellate dalla

decisione sul rilascio dell'autorizzazione, inter alia, tutte le condizioni riguardanti i detriti e la sabbia di scarto risultante dal trattamento di minerale in cui questi sottoprodotti delle attività minerarie venivano definiti come rifiuti. La società faceva valere che tali condizioni non avevano fondamento legale e che per una serie di motivi i detriti e la sabbia di scarto risultante dal trattamento di minerale non costituivano rifiuti. Questi motivi emergono dalle questioni pregiudiziali, il cui testo è riportato in prosieguo¹¹.

21. La questione controversa dinanzi al Korkein hallinto-oikeus riguardava pertanto l'interrogativo se i detriti e la sabbia di scarto risultante dal trattamento di minerale dovessero essere considerati rifiuti ai sensi del Jätelaki, che utilizza la stessa definizione di rifiuto data dalla direttiva da esso attuata.

22. Tale giudice ha inoltre considerato che, qualora venisse data soluzione affermativa alla suddetta questione, acquisterebbe rilievo l'art. 2, n. 1, lett. b) della direttiva. In base a tale disposizione, la direttiva relativa ai rifiuti non si applica ai tipi di rifiuti enumerati sub i)-iv) «qualora già contemplati da altra normativa». Il punto ii) menziona i rifiuti risultanti dalla prospezione, dall'estrazione, dal trattamento, dall'ammasso di risorse minerali, vale a dire vari tipi di rifiuti provenienti da attività minerarie, come rifiuti che sarebbero esclusi dal campo di applicazione della direttiva, ove «contemplati da altra normativa». Il giudice nazionale ha ritenuto tuttavia che non fosse chiaro se l'espres-

11 — V. infra, paragrafo 25.

sione «altra normativa» potesse riferirsi anche alla normativa nazionale, come, nel caso di specie, il Kaivoslaksi e il Jäteasetus.

nazionali garantiscano un determinato livello di protezione ambientale.

23. Il Korkein hallinto-oikeus ha poi rilevato che le diverse versioni linguistiche dell'art. 2, n. 1, lett. b), non erano concordi, nel senso che la versione finlandese non conteneva restrizioni temporali, mentre nelle altre versioni linguistiche a disposizione dello stesso giudice compariva il termine «già» o un'espressione equivalente. Anche se si ritenesse che la versione finlandese fosse erranea, rimarrebbe comunque controverso il punto se l'art. 2, n. 1, lett. b), si riferisca soltanto alla normativa nazionale già vigente al momento di entrata in vigore della direttiva¹². Questo punto è rilevante ai fini della presente controversia perché, delle disposizioni di legge nazionali fatte valere dalla AvestaPolarit, l'art. 40, n. 2, del Kaivoslaksi era stato emanato il 17 febbraio 1995 e l'art. 1, n. 1, secondo comma, del Jäteasetus il 4 aprile 1997.

25. Il Korkein hallinto-oikeus ha di conseguenza deciso di sospendere il giudizio ed ha chiesto alla Corte di giustizia delle Comunità europee di pronunciarsi in via pregiudiziale sulle seguenti questioni:

«1) Se i detriti derivanti dall'estrazione di minerale nello sfruttamento di una miniera e/o la sabbia di scarto risultante dall'arricchimento del minerale stesso vadano considerati rifiuti ai sensi dell'art. 1, lett. a), della direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, 75/442/CEE, relativa ai rifiuti, come modificata dalla direttiva del Consiglio 18 marzo 1991, 91/156/CEE, tenuto conto dei fattori illustrati infra alle lett. a)-d).

24. Infine, qualora l'art. 2, n. 1, lett. b), si riferisse anche alla normativa nazionale, sorgerebbe la questione se le norme fondamentali della Comunità europea relative alla protezione dell'ambiente o, eventualmente, le disposizioni della stessa direttiva sui rifiuti, impongano che tali normative

a) Quale rilevanza presenti il fatto che i detriti e la sabbia di scarto vengano ammassati nell'area della miniera o nella zona ausiliaria di quest'ultima. Se in linea generale sia rilevante, ai fini dell'inclusione nella nozione di rifiuto, la circostanza che l'ammasso abbia luogo nell'area della miniera, nella zona ausiliaria di quest'ultima o più lontano.

12 — La direttiva di modifica è stata adottata il 18 marzo 1991 e doveva essere recepita entro il 1° aprile 1993.

- b) Quale rilevanza vada attribuita al fatto che siffatti detriti, quanto alla loro composizione minerale, sono del tutto identici alla roccia da cui sono estratti e che la composizione stessa non cambia qualunque siano la durata e le modalità del loro deposito. Se la sabbia di scarto risultante dal processo di arricchimento dei minerali possa essere valutata in modo diverso dai detriti.
- c) Quale rilevanza vada attribuita al fatto che i detriti non sono pericolosi per la salute delle persone e per l'ambiente, ma che, secondo il parere del centro regionale dell'ambiente, la sabbia di scarto libera sostanze nocive alla salute ed all'ambiente. In quale misura, su un piano generale, vada attribuita importanza ad eventuali incidenze dei detriti e della sabbia di scarto sulla salute e sull'ambiente al fine di stabilire se essi siano rifiuti.
- d) Quale rilevanza vada riconosciuta al fatto che non sussiste la volontà di disfarsi dei detriti e della sabbia di scarto. I detriti e la sabbia di scarto possono essere riutilizzati senza particolari misure di trasformazione, ad esempio per sostenere le gallerie della miniera ed inoltre, per quanto riguarda i detriti, cessata l'attività di quest'ultima, per l'assetto paesaggistico del sito. In futuro, con lo sviluppo della tecnica, i minerali potranno essere recuperati dalla sabbia di scarto in vista del loro riutilizzo. In quale misura occorra dare importanza al grado di certezza dei progetti di chi coltiva la miniera ai fini dell'utilizzo del minerale e alla rapidità con cui tale utilizzo venga effettuato dopo che i detriti e la sabbia di scarto siano stati scaricati nella zona della miniera o nella sua zona ausiliaria.
- 2) In caso di soluzione della prima questione nel senso che i detriti e/o la sabbia di scarto vanno considerati rifiuti ai sensi dell'art. 1, lett. a), della direttiva del Consiglio relativa ai rifiuti, occorre ancora risolvere le seguenti questioni supplementari:
- a) Se si riferisca unicamente alla normativa comunitaria medesima l'espressione "altra normativa" figurante all'art. 2, n. 1, lett. b), della direttiva relativa ai rifiuti (come modificata dalla direttiva 91/156/CEE), direttiva non applicabile ai rifiuti rientranti in siffatta normativa, e quindi tra l'altro, secondo il punto ii) della disposizione stessa, ai rifiuti risultanti dalla prospezione, dall'estrazione, dal trattamento, dall'ammasso di risorse minerali. Se per "altra normativa" ai sensi della direttiva relativa ai rifiuti possa intendersi anche la normativa nazionale come talune disposizioni della legge mineraria e del decreto finlandese sui rifiuti.

- b) Qualora per “altra normativa” s’intenda anche la normativa nazionale, se tale espressione si riferisca soltanto ad una normativa nazionale già vigente al momento di entrata in vigore della direttiva 91/156/CEE o anche a quella emanata dopo l’entrata in vigore di quest’ultima.
- c) Qualora per “altra normativa” s’intenda anche la normativa nazionale, se le norme fondamentali relative alla protezione dell’ambiente della Comunità o i principi della direttiva impongano alle normative nazionali requisiti relativi ai livelli di protezione dell’ambiente quale condizione per non applicare le disposizioni della direttiva. Quali potrebbero essere siffatti requisiti».

operazioni di estrazione e/o la sabbia risultante dal trattamento di minerale nell’esecuzione di attività minerarie debbano essere considerati rifiuti ai sensi della direttiva relativa ai rifiuti.

28. Nelle osservazioni scritte, il governo finlandese rende noto che dinanzi ai giudici finlandesi pendono attualmente numerosi procedimenti che vertono sulla classificazione dei minerali come rifiuti. Nel gennaio 2000, nell’ambito della causa *Palin Granit*¹³, il *Korkein hallinto-oikeus* ha posto alla Corte di giustizia alcune questioni relative ai criteri rilevanti per stabilire se i detriti derivanti dallo sfruttamento di una cava di granito debbano essere considerati rifiuti ai sensi della direttiva relativa ai rifiuti, tenuto conto delle seguenti circostanze:

26. Hanno presentato osservazioni scritte la *AvestaPolarit*, i governi austriaco, finlandese e tedesco, il governo del Regno Unito e la Commissione. All’udienza erano rappresentati la *AvestaPolarit*, i governi finlandese, olandese, del Regno Unito e la Commissione.

Prima questione pregiudiziale proposta

27. Con la prima questione il giudice del rinvio chiede quali criteri siano rilevanti al fine di stabilire se i detriti derivanti dalle

«a) Quale rilevanza occupi nell’ambito delle valutazioni soprammenzionate il fatto che i detriti vengano depositati, in attesa di un ulteriore utilizzo, su un’area contigua al luogo di estrazione. Se in generale sia rilevante la circostanza che i detriti vengano depositati sul luogo di estrazione, su un’area contigua al medesimo o più lontano.

¹³ — Cit. alla nota 4.

b) Quale rilevanza vada attribuita al fatto che siffatti detriti, quanto alla loro composizione minerale, sono del tutto identici alla roccia da cui sono estratti e che gli stessi non cambiano di stato fisico qualunque siano la durata e il modo di conservazione.

29. All'udienza del presente procedimento, tenutasi nel gennaio 2003, i presenti hanno concordato sul fatto che, riguardo alla prima questione, a seguito della pronuncia, avvenuta il 18 aprile 2002, della sentenza Palin Granit, le osservazioni scritte risultano ampiamente superate. Pertanto, in primo luogo, esaminerò in che misura tale sentenza ha effettivamente risolto la prima questione.

c) Quale rilevanza vada attribuita al fatto che i detriti non sono pericolosi rispetto alla sanità pubblica ed all'ambiente. In quale misura, su un piano generale, vada attribuita importanza ad eventuali incidenze dei detriti sulla salute e sull'ambiente al fine di stabilire se il detrito sia un rifiuto.

30. Dopo aver passato in rassegna la precedente giurisprudenza della Corte in merito alla definizione di rifiuto ai sensi della direttiva, nella sentenza Palin Granit il giudice comunitario ha messo in rilievo i punti seguenti.

d) Quale rilevanza vada riconosciuta al fatto che sussiste la volontà di portare via i detriti, in tutto o in parte, dall'area di deposito ai fini di un loro utilizzo, ad esempio, come materiale di riporto e per la costruzione di frangiflutti e che i detriti possono essere recuperati tali e quali senza che sia necessario procedere al loro riguardo ad operazioni di trasformazione o equivalenti. In quale misura, al riguardo, occorra riconoscere importanza, da un lato, al grado di certezza dei progetti del detentore dei detriti in merito al loro recupero e, dall'altro, al tempo di concretizzazione dei medesimi, dopo che i detriti siano stati rimossi dall'area di deposito».

31. La nozione di rifiuto, il cui ambito di applicazione dipende dal significato del termine «disfarsi»¹⁴, non può essere interpretata in senso restrittivo¹⁵. Né il fatto che i detriti siano stati oggetto di un'operazione di trattamento prevista dalla direttiva, né la circostanza che essi siano riutilizzabili bastano a provare che essi siano rifiuti ai sensi della direttiva¹⁶. I detriti provenienti dall'attività estrattiva, che non si configurano come produzione principale

14 — Sentenza 18 dicembre 1997, causa C-129/96, Inter-Environnement Wallonie (Racc. pag. I-7411, punto 26).

15 — Sentenza 15 giugno 2000, cause riunite C-418/97 e C-419/97, Arco Chemie Nederland e a. (Racc. pag. I-4475, punti 36-40).

16 — Sentenza 29 marzo 1990, cause riunite C-206/88 e C-207/88, Vessoso e Zanetti (Racc. pag. I-1461, punto 9); sentenza 25 giugno 1997, cause riunite C-304/94, C-330/94, C-342/94 e C-224/95, Tombesi e a. (Racc. pag. I-3561, punto 52), e sentenza Arco Chemie Nederland (punto 82).

derivante dallo sfruttamento di una cava di granito, rientrano, in via di principio, nella categoria dei «[r]esidui provenienti dall'estrazione e dalla preparazione delle materie prime», di cui al punto Q 11 dell'allegato I della direttiva¹⁷. Beni, materiali o materie prime derivanti da un processo di fabbricazione o di estrazione che non è principalmente destinato a produrli possono ciononostante essere considerati non tanto residui, quanto sottoprodotti, di cui l'impresa non ha intenzione di «disfarsi» ai sensi dell'art. 1, lett. a) della direttiva, ma che essa intende sfruttare o commercializzare a condizioni per lei favorevoli, in un processo successivo, senza operare trasformazioni preliminari. Tuttavia, dato che la nozione di rifiuto dev'essere interpretata in maniera estensiva, occorre circoscrivere tale argomentazione alle situazioni in cui il riutilizzo di un bene, di un materiale o di una materia prima non sia solo eventuale, ma certo, senza trasformazione preliminare e quale parte integrante del processo di produzione. Se, oltre alla mera possibilità di riutilizzo, il detentore consegue un vantaggio economico nel farlo, la probabilità di tale riutilizzo è alta. In un'ipotesi del genere la sostanza in questione non può più essere considerata un ingombro di cui il detentore cerchi di «disfarsi», bensì un autentico prodotto¹⁸.

32. Nella sentenza *Palin Granit* la Corte ha concluso che, poiché nella fattispecie sottoposta al suo esame le uniche modalità prevedibili di riutilizzo dei detriti nella loro forma esistente, ad esempio per lavori di

riporto o per la costruzione di porti e frangiflutti, necessitavano, nella maggior parte dei casi, di operazioni di deposito che potevano avere una certa durata, rappresentare un intralcio per chi sfruttava la cava ed essere potenzialmente fonte di quella forma di inquinamento ambientale che la direttiva cercava di limitare, il riutilizzo non era sicuro ed era previsto solo a più lungo termine. I detriti potevano pertanto essere considerati solo «residui provenienti dall'estrazione» di cui il detentore «ha deciso o ha l'obbligo di disfarsi» ai sensi della direttiva e ricadevano quindi nella categoria di cui al punto Q 11 dell'allegato I della direttiva stessa¹⁹.

33. La Corte è poi passata a considerare i fattori evidenziati dal giudice del rinvio nelle questioni secondarie sub a)-d), concludendo che nessuno di essi era rilevante al fine di classificare i detriti come rifiuti.

34. Riguardo alla questione secondaria sub a), la Corte ha segnalato che, in considerazione dell'analisi svolta in merito alla questione principale, il luogo di deposito dei detriti non aveva alcuna incidenza sulla qualificazione di tali detriti come rifiuti. Allo stesso modo, le condizioni e la durata del deposito dei materiali non

17 — V. sentenza *Arco Nederland* (punti 83-87).

18 — Sentenza *Palin Granit*, cit. alla nota 4 (punti 33-37).

19 — Punto 38 della sentenza.

davano, di per sé, alcuna indicazione in ordine al valore che essi avevano per l'impresa, né sui vantaggi che essa avrebbe potuto derivarne, né permettevano di stabilire se il detentore dei materiali avesse l'intenzione di disfarsene²⁰.

35. In ordine alla questione secondaria sub b), la Corte ha riconosciuto come la circostanza che i detriti in oggetto presentassero la stessa composizione dei blocchi di pietra estratti dalla cava e il loro stato fisico non cambiasse avrebbe potuto renderli adatti all'utilizzo che se ne poteva fare. Tuttavia tale argomentazione sarebbe stata decisiva solo nel caso in cui fosse stata riutilizzata la totalità dei detriti. Il valore commerciale dei blocchi di pietra dipendeva dalla loro dimensione, dalla loro forma e dalla loro possibilità di utilizzo nel settore edile, tutte qualità che, nonostante l'identità della loro composizione, i detriti non presentavano. Pertanto i detti detriti non erano altro che residui di produzione. Per giunta, il rischio di danno all'ambiente generato da detriti inutilizzati non veniva attenuato da questa identità di composizione minerale, in quanto tale identità non escludeva le operazioni di deposito dei detti materiali, che avevano effetti sull'ambiente. Ad ogni modo, anche qualora una sostanza venisse sottoposta ad un'operazione di completo recupero e acquisisse in tal modo le medesime proprietà e caratteristiche di una materia prima, essa poteva comunque essere considerata un rifiuto se, in conformità alla definizione di cui all'art. 1 lett a) della direttiva, il suo detentore se ne disfacesse o avesse deciso o avesse l'obbligo di disfarsene²¹.

36. Quanto alla questione secondaria formulata sub c), la Corte ha rilevato in primo luogo che la direttiva è stata completata dalla direttiva sui rifiuti pericolosi²², il che implica che la nozione di rifiuto non deriva dalla pericolosità delle sostanze. La Corte ha poi affermato che, anche supponendo che i detriti non comportassero, per via della loro composizione, un pericolo per la sanità pubblica o per l'ambiente, il loro accumulo era necessariamente fonte di inconvenienti e danni per l'ambiente, dal momento che il loro riutilizzo completo non era né immediato, né tanto meno sempre previsto. Infine, l'assenza di pericolosità della sostanza in questione non era un criterio decisivo per valutare la volontà del relativo detentore al suo riguardo²³.

37. In merito alla questione secondaria sub d), la Corte ha ritenuto che essa fosse stata già risolta nel contesto della questione principale. La Corte ha affermato che l'incertezza relativa ai progetti di utilizzo dei detriti, nonché l'impossibilità di riutilizzarne l'integralità, permettevano di qualificare come rifiuti l'insieme di questi detriti, e non solo quelli che non sarebbero stati oggetto di un progetto di recupero. Essa ha aggiunto che, in ogni caso, ai sensi dell'art. 11 della direttiva, le autorità nazionali conservavano il potere di emanare norme che prevedessero dispense dal-

20 — Punto 42 della sentenza.
21 — Punti 43-46 della sentenza.

22 — Direttiva del Consiglio 12 dicembre 1991, 91/689/CEE, sui rifiuti pericolosi (GU L 377, pag. 20).

23 — Punti 47-50 della sentenza.

l'autorizzazione e di rilasciare dispense di tal genere per le operazioni di smaltimento e recupero di determinati rifiuti, e i giudici nazionali potevano assicurare il rispetto di tali norme in conformità alle finalità della direttiva²⁴.

38. Si tratta adesso di applicare i principi suesposti al caso in esame.

39. Nelle sue osservazioni scritte, il governo finlandese spiega che la differenza principale fra la causa *Palin Granit* e quella in esame consiste nel fatto che quest'ultima riguarda attività minerarie e non di cava, attività che comportano la produzione non soltanto di detriti ma anche di scarti di sabbia. All'udienza, la *AvestaPolarit* ha cercato di tracciare un'ulteriore distinzione tra la causa *Palin Granit* e quella in esame, principalmente in base al fatto che in quest'ultimo caso essa non si è disfatta dei sottoprodotti dell'attività mineraria ma li ha utilizzati senza ulteriore trattamento: le pietre sono state usate a sostegno delle gallerie della parte sotterranea della miniera in corso di sviluppo, mentre la sabbia di scarto risultante dal trattamento di minerale è stata ammassata.

40. Dinanzi al *Korkein hallinto-oikeus*, la *Avesta Polarit* aveva asserito che i sottoprodotti non potevano essere recuperati o utilizzati immediatamente e dovevano di

conseguenza essere ammassati nell'area della miniera o nella sua zona accessoria. La possibilità che una parte dei sottoprodotti venisse usata per le attività minerarie ed un'altra parte per altre operazioni dipendeva dall'ubicazione della miniera. I detriti, in quanto materiale roccioso inerte e non pericoloso, potevano venire recuperati a seconda della situazione e del luogo, ma tale operazione non era programmabile con anticipo. Non era sempre noto in anticipo per quanto tempo una miniera sarebbe rimasta attiva. In seguito, con lo sviluppo della tecnica, la sabbia risultante dal trattamento di minerale avrebbe potuto rivelarsi una preziosa materia prima e la sua possibilità di utilizzazione non doveva essere compromessa.

41. Se questa esposizione dei fatti è corretta (il che naturalmente dev'essere accertato dal giudice del rinvio) la soluzione delle questioni in esame sembra discendere direttamente dalla sentenza pronunciata dalla Corte nella causa *Palin Granit*. Il detentore dei rifiuti non può ridurre il campo di applicazione della normativa comunitaria sui rifiuti definendo a suo modo la portata del termine «disfarsi». Risulta chiaramente dalla giurisprudenza della Corte che il significato di questo termine dipende da una serie di fattori, dettati in particolare dalla preminente esigenza di protezione dell'ambiente enunciata nella direttiva. La Corte ha sottolineato come il grado di probabilità che un sottoprodotto venga riutilizzato sia un criterio rilevante al fine di determinare se lo stesso costituisca un rifiuto ai sensi della direttiva. Nella fattispecie, come nel caso *Palin Granit*, il riutilizzo dei detriti non è sicuro ed è previsto solo a lunga scadenza; il riutilizzo della sabbia di scarto risultante dal tratta-

24 — Punti 40 e 41 della sentenza.

mento di minerale appare poi, per ammissione della stessa AvestaPolarit, puramente teorico. I sottoprodotti in parola devono pertanto essere considerati in via di principio «residui provenienti dall'estrazione» di minerali, di cui il detentore «ha deciso o ha l'obbligo di disfarsi» ai sensi della direttiva, e ricadono quindi nella categoria di cui al punto Q 11 dell'allegato I della direttiva.

possibile riutilizzo debbano essere classificati come rifiuti ai sensi della direttiva e, ii) il luogo di ammasso dei detriti e della sabbia, la composizione degli stessi ed il fatto, anche se dimostrato, che tali materiali non comportano rischi reali per la salute umana o per l'ambiente, non siano criteri rilevanti al fine di stabilire se i detriti e la sabbia debbano essere o meno considerati rifiuti.

42. Riguardo alle questioni secondarie formulate sub a)-d), dall'esame sopra svolto discende che gli specifici fattori menzionati sub d) non sono rilevanti al fine di classificare i detriti come rifiuti in circostanze analoghe a quelle del caso in esame. Discende inoltre dalla sentenza della Corte nella causa Palin Granit che, allo stesso modo, neppure i fattori menzionati nelle questioni secondarie sub a)-c) sono rilevanti, per i motivi esposti in tale sentenza. Con la questione secondaria sub b) il giudice a quo chiede se la sabbia risultante dal trattamento di minerale debba essere valutata diversamente dai detriti: secondo me, l'analisi compiuta dalla Corte nella causa Palin Granit a proposito dell'analogha questione ivi in esame — analisi espressa in termini generali —, non mette in luce alcun motivo per operare una distinzione.

Seconda questione

44. Con la seconda questione il giudice a quo chiede raggugli sulla corretta interpretazione dell'art. 2, n. 1, lett. b), della direttiva relativa ai rifiuti. Tale articolo dispone che alcune specifiche categorie di rifiuti, tra cui «i rifiuti risultanti dalla prospezione, dall'estrazione, dal trattamento, dall'ammasso di risorse minerali e dallo sfruttamento delle cave» debbono essere esclusi dal campo di applicazione della direttiva «qualora già contemplati da altra normativa». Il giudice nazionale chiede in particolare se l'espressione «altra normativa» contenga anche la normativa nazionale e, in caso affermativo, se quest'ultima debba (i) essere stata già vigente al momento dell'entrata in vigore della direttiva e/o (ii) essere conforme ai requisiti sostanziali relativi al livello di protezione dell'ambiente.

43. Per quanto riguarda la prima questione, ritengo pertanto che (i) i detriti derivanti dall'estrazione di minerale e la sabbia derivante dal trattamento di minerale nelle attività minerarie, che vengono depositati per un periodo indefinito in attesa di un

45. Molti di coloro che hanno presentato osservazioni scritte fanno riferimento alle differenze tra la versione originale e quelle modificate di tale disposizione.

d) le acque di scarico, esclusi i rifiuti allo stato liquido;

46. L'art. 2 della direttiva originaria disponeva:

e) gli effluenti gassosi emessi nell'atmosfera;

«1. Fatta salva la presente direttiva, gli Stati membri possono adottare specifiche regolamentazioni per categorie particolari di rifiuti.

f) i rifiuti soggetti a specifiche regolamentazioni comunitarie».

47. La versione modificata dell'art. 2 della direttiva recita:

2. Sono esclusi dal campo d'applicazione della presente direttiva:

«1. Sono esclusi dal campo di applicazione della presente direttiva:

a) i rifiuti radioattivi;

a) gli effluenti gassosi emessi nell'atmosfera;

b) i rifiuti risultanti dalla prospezione, dall'estrazione, dal trattamento, dall'ammasso di risorse minerali o dallo sfruttamento delle cave;

b) qualora già contemplati da altra normativa;

c) le carogne ed i seguenti rifiuti agricoli: materie fecali ed altre sostanze utilizzate nell'attività agricola;

i) i rifiuti radioattivi;

ii) i rifiuti risultanti dalla prospezione, dall'estrazione, dal trattamento, dall'ammasso di risorse minerali o dallo sfruttamento delle cave; governi finlandese, olandese e per la Commissione tale espressione sarebbe riferita unicamente al diritto comunitario.

iii) le carogne ed i seguenti rifiuti agricoli: materie fecali ed altre sostanze naturali e non pericolose utilizzate nell'attività agricola; 49. A sostegno dei loro argomenti, la AvestaPolarit e i governi austriaco, tedesco e del Regno Unito si richiamano, in diversi modi, alla genesi, alla formulazione ed all'economia della direttiva.

iv) le acque di scarico, esclusi i rifiuti allo stato liquido; 50. In primo luogo, essi rilevano che, al momento dell'adozione della direttiva di modifica non esisteva una disciplina comunitaria delle categorie di rifiuti elencate all'art. 2, n. 1, lett. b), rispettivamente, sub ii) (rifiuti derivanti da attività minerarie), sub iii) (carcasse animali e taluni rifiuti agricoli) e v) (materiali esplosivi in disuso). Se con l'espressione «altra normativa» si fosse voluto intendere unicamente la normativa comunitaria, l'esclusione sarebbe stata priva di senso.

v) i materiali esplosivi in disuso.

2. Disposizioni specifiche particolari o complementari a quelle della presente direttiva per disciplinare la gestione di determinate categorie di rifiuti possono essere fissate da direttive particolari».

48. La AvestaPolarit e i governi austriaco, tedesco e del Regno Unito ritengono che l'espressione «altra normativa» di cui all'art. 2, n. 1, lett. b), comprenda anche la normativa nazionale, mentre per i

51. Il governo tedesco aggiunge come risulti chiaramente dal testo della direttiva originaria che il legislatore presupponeva che lo smaltimento dei rifiuti appartenenti alle tipologie elencate all'art. 2, n. 2, lett. a)-e) poteva venire assicurato dalla normativa nazionale. Quando ha modificato la direttiva nel 1991, il legislatore ha redatto un elenco molto più ristretto di eccezioni applicabili soltanto a rifiuti contemplati da altre normative dirette a garantire lo smaltimento di questi ultimi in conformità del diritto ambientale. Nulla

induce a credere, quindi, che tali modifiche fossero intese a cambiare la regola contenuta nella direttiva originaria ed escludere la possibilità che lo smaltimento effettuato in conformità del diritto ambientale potesse anche essere assicurato sulla base della normativa nazionale. Il Regno Unito adduce un argomento analogo.

prevede per alcune imprese dispense dall'obbligo di autorizzazione. Dal momento che le dispense possono essere concesse qualora le autorità competenti abbiano adottato norme generali per le attività considerate, la direttiva non potrebbe in nessun caso ottenere risultati identici nei diversi Stati membri.

52. La AvestaPolarit e i governi austriaco, tedesco e del Regno Unito fanno poi notare che, tanto la direttiva originaria quanto la direttiva modificata, quando intendono riferirsi esclusivamente a disposizioni di diritto comunitario, utilizzano diverse formulazioni quali «specifiche disposizioni comunitarie» e «direttive particolari».

54. Austria e Germania sostengono che nel caso in cui l'espressione «altra normativa» fosse riferita unicamente alla normativa comunitaria, l'elenco dei rifiuti esclusi dal campo di applicazione della direttiva, riportato all'art. 2, n. 1, lett. b, sarebbe superfluo, poiché, in forza del principio della *lex specialis*, le norme comunitarie specifiche prevalgono comunque sul diritto comunitario generale; non sarebbe pertanto necessaria una precisazione in tal senso.

53. Con riguardo all'economia della direttiva sui rifiuti, la AvestaPolarit asserisce che altre definizioni contenute in quest'ultima rimandano necessariamente al diritto nazionale, come ad esempio la categoria Q 13 dell'allegato I: «qualunque materia, sostanza o prodotto la cui utilizzazione è *giuridicamente* vietata», e la definizione di rifiuto di cui all'art. 1, lett. a), come «qualsiasi sostanza od oggetto (...) di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'*obbligo* di disfarsi»²⁵. Inoltre l'art. 11

55. La Germania aggiunge che la direttiva mira ad assicurare un elevato livello di protezione dell'ambiente. Tuttavia, alcune categorie di rifiuti quali i rifiuti radioattivi devono essere trattati in conformità di specifiche disposizioni. In generale, le direttive non costituiscono uno strumento adeguato per fissare tali obblighi specifici. È logico, pertanto, che tali rifiuti debbano essere esclusi dal campo di applicazione della direttiva e disciplinati invece da una diversa normativa specifica — anche se inizialmente tale normativa era presente solo a livello nazionale.

25 — Il corsivo è mio.

56. Non trovo convincenti gli argomenti addotti dalla AvestaPolarit e dai governi austriaco, tedesco e del Regno Unito. Almeno a prima vista sembra più plausibile che un provvedimento di armonizzazione debba consentire una normativa comunitaria più specifica in determinati settori rientranti nel suo ambito di applicazione, e non che debba consentire agli Stati membri di derogare da esso a piacimento attraverso la normativa nazionale. A mio parere, la precedente interpretazione si evince dagli scopi, dall'economia e dalla genesi della direttiva. Tuttavia, prima di passare ad esaminare tali aspetti della normativa, esaminerò brevemente la formulazione della disposizione di cui trattasi, che è stata fatta valere da tutte le parti summenzionate a sostegno del loro orientamento.

57. Non mi persuadono gli argomenti addotti dalle suddette parti secondo cui occorrerebbe dare maggior rilievo al fatto che, quando si riferisce in modo inequivocabile alla normativa comunitaria, la direttiva impiega una formulazione diversa e più specifica rispetto alla generica espressione «altra normativa». In un mondo ideale, naturalmente, l'estensore delle disposizioni legislative sarebbe sempre preciso, coerente e logico. Tuttavia, è giocoforza ammettere che questo modello ideale non è universalmente raggiunto. Nella fattispecie, la formulazione letterale appare ambigua; a mio parere, non si può certo interpretarla nel senso che essa abbia necessariamente il significato sostenuto dalla AvestaPolarit e dai governi austriaco, tedesco e del Regno Unito.

58. Può darsi inoltre che il legislatore abbia deliberatamente scelto di usare termini

diversi per distinguere i diversi effetti voluti di un'«altra normativa», ai sensi dell'art. 2, n. 1, lett. b), e delle «direttive particolari», di cui all'art. 2, n. 2. La direttiva originaria escludeva semplicemente dal proprio campo di applicazione «i rifiuti soggetti a specifiche regolamentazioni comunitarie». La direttiva modificata è più precisa. Determinate categorie specifiche di rifiuti sono escluse dal suo ambito di applicazione qualora «già contemplat[e] da altra normativa»; disposizioni specifiche sulla disciplina di determinate categorie di rifiuti necessarie per trattare casi particolari o per integrare la direttiva — che continuerà nondimeno ad applicarsi — possono inoltre essere fissate con «direttive particolari»²⁶. Così le «specifiche regolamentazioni comunitarie» menzionate nella direttiva originaria sono state in realtà suddivise in due gruppi di normative aventi obiettivi ed effetti diversi: l'«altra normativa», espressione in cui rientrano i rifiuti appartenenti alle categorie elencate all'art. 2, n. 1, lett. b), che vengono in tal modo sottratti dall'ambito di applicazione della direttiva, e le «direttive particolari» che integrano le norme della direttiva relativamente ad altre categorie di rifiuti.

59. Inoltre, non ritengo che si possa desumere molto dalle differenze di dettaglio tra l'art. 2 della direttiva originaria e l'art. 2 come modificato, nonostante il fatto che il Regno Unito tenti di ricavare da un meticoloso esame comparato delle dette differenze un conforto per l'interpretazione da esso suggerita. È tuttavia opportuno consi-

26 — Per un'ulteriore trattazione della distinzione tra queste due espressioni, v. infra, paragrafi 65 e 66.

derare le modifiche apportate alla direttiva nel 1991 nel loro più ampio contesto.

ricupero dei rifiuti può incidere sulla qualità dell'ambiente e il buon funzionamento del mercato interno»²⁷.

60. Nel preambolo della direttiva di modifica si legge quanto segue:

«(...) la direttiva 75/442/CEE ha istituito, a livello comunitario, una regolamentazione per lo smaltimento dei rifiuti; (...) per tenere conto delle esperienze acquisite nell'applicazione di tale direttiva da parte degli Stati membri, occorre modificare la stessa; (...) dette modifiche si basano su un livello elevato di protezione dell'ambiente;

(...) nella risoluzione del 7 maggio 1990 sulla politica in materia di rifiuti il Consiglio si è impegnato a modificare la direttiva 75/442/CEE;

(...) per rendere più efficace la gestione dei rifiuti nell'ambito della Comunità, sono necessarie una terminologia comune e una definizione dei rifiuti;

(...)

(...) una disparità tra le legislazioni degli Stati membri in materia di smaltimento e di

61. Il primo 'considerando' del preambolo della risoluzione del Consiglio 7 maggio 1990, sulla politica in materia di rifiuti²⁸, recita:

«(...) ai fini della protezione dell'ambiente, occorre una politica globale in materia di rifiuti nella Comunità, da applicare a ogni tipo di rifiuto che sia destinato a rivalorizzazione, riutilizzazione o smaltimento».

62. Pertanto, è chiaro che il sistema generale della direttiva di modifica è globale: la definizione di «rifiuto» è estensiva allo scopo di promuovere l'applicazione uniforme della normativa comunitaria sui rifiuti da parte degli Stati membri. Questa interpretazione trova inoltre conferma nella Relazione che precede la proposta della direttiva di modifica²⁹, in cui si legge:

«Il carattere di direttiva-quadro di questa direttiva viene sottolineato e gli viene data veste formale. Si tratta di una direttiva

27 — Primo, secondo, terzo e quinto 'considerando'.

28 — 90/C 122/02 (GU 1990, C 122, pag. 2).

29 — Proposta di direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 75/442/CEE relativa ai rifiuti; proposta di direttiva del Consiglio relativa ai rifiuti pericolosi, COM (88)391 def., presentata il 5 agosto 1988; la citazione che segue è tratta dalle «Osservazioni sul testo delle proposte».

generale le cui disposizioni si applicheranno a tutti i rifiuti. Dette disposizioni non verranno più ripetute nelle direttive particolari applicabili a determinate categorie di rifiuti».

determinate categorie di rifiuti possono essere fissate da direttive particolari».)
e

63. Le modifiche all'art. 2 della direttiva originaria consistono nei seguenti interventi:

(v) riformulazione dell'originaria categoria di cui all'art. 2, n. 2, lett. e) («effluenti gassosi emessi nell'atmosfera»), come art. 2, lett. a), con l'effetto che tali effluenti rimangono esclusi dal campo di applicazione della direttiva senza ulteriori condizioni.

(i) soppressione dell'art. 2, n. 1, originario («Fatta salva la presente direttiva, gli Stati membri possono adottare specifiche regolamentazioni per categorie particolari di rifiuti»);

64. Sembra evidente che lo scopo della prima modifica fosse quello d'impedire agli Stati membri di adottare ancora specifiche regolamentazioni per particolari categorie di rifiuti, in linea con l'obiettivo generale di stabilire una definizione uniforme di rifiuto a livello comunitario. L'argomento addotto dalla Germania, nel senso che le modifiche del 1991 erano dirette ad escludere la possibilità che la legislazione nazionale potesse continuare ad assicurare una gestione dei rifiuti senza pericoli per l'ambiente, non è, a mio parere, confermato dall'economia della direttiva di modifica.

(ii) introduzione della condizione «qualora già contemplati da altra normativa» per le categorie originarie di cui all'art. 2, n. 2, lett. a), b), c), e d) [nuovamente numerate come art. 2, n. 1, lett. b), sub i)-iv)] alle quali è stata aggiunta la nuova categoria di cui alla lett. b), sub v), relativa ai «materiali esplosivi in disuso»;

(iii) soppressione dell'originaria categoria di cui all'art. 2, n. 2, lett. f) («i rifiuti soggetti a specifiche regolamentazioni comunitarie»);

65. La terza modifica è coerente con la conversione della direttiva originaria in direttiva quadro. La categoria dei «rifiuti soggetti a specifiche regolamentazioni comunitarie», che essa elimina è sostituita dal nuovo art. 2, n. 2, in forza della quarta modifica. Tale modifica era intesa a mettere in chiaro che il legislatore comunitario poteva continuare ad adottare «direttive particolari applicabili a determinate categorie di rifiuti», malgrado il fatto che la

(iv) aggiunta di un nuovo art. 2, n. 2 («Disposizioni specifiche particolari o complementari a quelle della presente direttiva per disciplinare la gestione di

direttiva 75/442, come modificata, fosse una direttiva quadro, applicabile in via di principio a tutti i rifiuti. Tale modifica prevede non l'adozione di ulteriori direttive recanti disposizioni generali per la gestione di categorie generali di rifiuti, che sarebbero pertanto escluse dal campo di applicazione della direttiva relativa ai rifiuti, ma anzi l'adozione di disposizioni riguardanti specifiche categorie per la gestione di determinate categorie di rifiuti al fine d'integrare le disposizioni della direttiva. Tale normativa stabilisce finalità, obiettivi, criteri o procedure specifici in relazione ad una categoria di rifiuti specificata, per la quale si ritiene opportuna l'adozione di disposizioni complementari alle disposizioni della direttiva relativa ai rifiuti, senza tuttavia escludere tali rifiuti dall'ambito di applicazione generale di quest'ultima. Un buon esempio in proposito (anche se ce ne sarebbero molti altri³⁰) è dato dalla direttiva sui rifiuti pericolosi³¹, nel preambolo della quale si afferma:

«(...) la normativa generale sulla gestione dei rifiuti, fissata dalla direttiva

75/442/CEE del Consiglio, del 15 luglio 1975, relativa ai rifiuti, modificata dalla direttiva 91/156/CEE, è d'applicazione anche per quanto riguarda la gestione dei rifiuti pericolosi;

(...) una corretta gestione dei rifiuti pericolosi richiede norme supplementari e più severe che tengano conto della natura speciale di questi rifiuti»³².

66. Rimane ora da esaminare la modifica sulla quale verte la presente causa, ossia la seconda, con cui è stata inserita l'espressione «qualora già contemplati da altra normativa» per introdurre le categorie di rifiuti elencate all'art. 2, n. 1, lett. b), sub i)-v). Ritengo che questa espressione abbia l'effetto di escludere le dette categorie di rifiuti dal campo di applicazione della direttiva qualora esse siano contemplate dalla normativa comunitaria. Alla data di adozione della direttiva di modifica, la normativa comunitaria disciplinava i rifiuti radioattivi³³, le carcasse animali³⁴ e le

30 — V., per esempio, direttiva del Consiglio 18 marzo 1991, 91/157/CEE, relativa alle pile ed agli accumulatori contenenti sostanze pericolose (GU L 78, pag. 38), modificata con direttiva della Commissione 22 dicembre 1998, 98/101/CE (GU 1999, L 1, pag. 1); direttiva del Consiglio 15 dicembre 1992, 92/112/CEE, che fissa le modalità di armonizzazione dei programmi per la riduzione, al fine dell'eliminazione, dell'inquinamento provocato dai rifiuti dell'industria del biossido di titanio (GU L 409, pag. 11); direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 20 dicembre 1994, 94/62/CE, sugli imballaggi e i rifiuti da imballaggio (GU L 365, pag. 10); direttiva del Consiglio 16 settembre 1996, 96/59/CE, concernente lo smaltimento dei policlorodifenili e policlorotrifenili (PCB/PCT) (GU L 243, pag. 31); direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 18 settembre 2000, 2000/53/CEE, relativa ai veicoli fuori uso (GU L 269, pag. 34) e, più recentemente, la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 27 gennaio 2003, 2002/95/CE, sulla restrizione dell'uso di determinate sostanze pericolose nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche (GU L 37, pag. 19).

31 — Cit. supra, nota 22.

32 — Terzo e quarto 'considerando'.

33 — V. la risoluzione del Consiglio 18 febbraio 1980, concernente la realizzazione di un piano d'azione comunitario in materia di residui radioattivi (GU 1980, C 51, pag. 1) e la decisione del Consiglio 15 dicembre 1989, che adotta un programma specifico di ricerca e sviluppo tecnologico per la Comunità europea dell'energia atomica e per la gestione e il deposito di residui radioattivi (1990-1994) (89/664/Euratom) (GU L 395, pag. 28).

34 — 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 dagli 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).

materie fecali utilizzate in agricoltura³⁵. È chiaro che tali direttive hanno istituito un codice completo per il trattamento dei rifiuti summenzionati. Per esempio, la direttiva sui rifiuti di origine animale contiene una definizione generale di «rifiuti di origine animale» e fissa procedure particolareggiate per il trattamento di tali rifiuti. Analogamente, la direttiva sui fanghi di depurazione fornisce un'ampia definizione di «fango» e ne disciplina in dettaglio l'uso in agricoltura. Non concordo con l'argomento del governo tedesco secondo cui le categorie di rifiuti riportate all'art. 2, n. 2, lett. b), della direttiva modificata dovrebbero, secondo logica, essere disciplinate dalla normativa nazionale, in quanto le direttive non costituiscono uno strumento appropriato per dettare obblighi specifici e dettagliati.

67. Non trovo neppure convincente l'argomento secondo cui tale esclusione sarebbe stata priva di senso qualora l'espressione «altra normativa» significasse solamente la normativa comunitaria, poiché all'epoca in cui fu adottata la direttiva di modifica non esisteva una normativa comunitaria sulle categorie di rifiuti di cui all'art. 2, n. 1, lett. b), sub ii) (rifiuti derivanti da attività minerarie), (iii) (carcasse animali e determinati rifiuti agricoli) e v) (materiali esplosivi in disuso). Al contrario, l'accostamento di categorie di rifiuti soggetti alla normativa comunitaria in essere e di categorie allora non disciplinate a livello comunitario

fa pensare, a mio parere, che il legislatore avesse previsto la possibile adozione in futuro di una normativa comunitaria che disciplinasse tali categorie; nel frattempo, tuttavia, considerato il carattere esplicitamente estensivo e globale dell'ambito che la direttiva modificata era volta a disciplinare, tali categorie di rifiuti erano destinate a rimanere entro tale ambito.

68. Tale caratteristica indica inoltre che l'uso del termine «già» nell'art. 2, n. 1, lett. b) della direttiva modificata non era inteso a limitare tale categoria a rifiuti contemplati da altre normative anteriori alla direttiva, bensì ad includere i rifiuti contemplati da altra normativa (comunitaria) in qualunque momento fosse sorta la questione, a prescindere dalla data di adozione della normativa stessa. Questa interpretazione è suffragata anche dalla situazione riguardante le acque di scarico, che sono escluse dalla direttiva in forza dell'art. 2, n. 1, lett. b) sub iv), «qualora già contemplat[e] da altra normativa». La direttiva sulle acque reflue³⁶ è stata adottata solo due mesi dopo la direttiva di modifica del 1991, sulla base di una proposta della Commissione pubblicata nel gennaio 1990, cinque giorni dopo la pubblicazione della proposta modificata della direttiva di modifica. Pertanto, per alcune fasi, l'iter legislativo delle due direttive è proceduto parallelamente, di modo che non si può pensare che nel momento dell'adozione dell'una, il legislatore non fosse al corrente dell'altra. Al termine «già»

35 — 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 (GU L 181, pag. 6).

36 — Direttiva del Consiglio 21 maggio 1991, 91/271/CEE, concernente il trattamento delle acque reflue urbane (GU L 135, pag. 40).

non può quindi attribuirsi il significato ristretto sopra illustrato: sarebbe assurdo sostenere che le acque di scarico rientrano nel campo di applicazione della direttiva sui rifiuti anche dopo l'adozione della direttiva sulle acque reflue soltanto perché quest'ultima è stata adottata due mesi dopo la prima.

essi intendono adottare per conseguire gli obiettivi di cui all'art. 3, n. 1, della direttiva³⁷, (ii) i piani di gestione dei rifiuti elaborati in conformità all'art. 7, n. 1³⁸, (iii) i provvedimenti necessari per impedire movimenti di rifiuti non conformi ai loro piani di gestione dei rifiuti³⁹, e (iv) le norme generali che disciplinano le attività di smaltimento o di recupero dispensate, in forza dell'art. 11, dall'obbligo di autorizzazione di cui agli artt. 9 o 10⁴⁰.

69. Ritengo istruttivo considerare le conseguenze che deriverebbero dall'interpretazione sostenuta dalla AvestaPolarit e dai governi austriaco, tedesco e del Regno Unito.

70. In primo luogo, diventerebbe estremamente difficile determinare con un minimo grado di affidabilità il campo di applicazione della direttiva relativa ai rifiuti in un dato momento. La direttiva non prevede che gli Stati membri, quando adottano una normativa che disciplina i rifiuti appartenenti alle categorie elencate all'art. 2, n. 1, lett. b), debbano dare comunicazione di tale normativa alla Commissione.

72. Inoltre, gli Stati membri sono tenuti a trasmettere alla Commissione, ogni tre anni, informazioni relative all'attuazione della direttiva, sotto forma di una relazione settoriale redatta sulla base di un questionario elaborato dalla Commissione⁴¹. Tale questionario⁴² ribadisce gli obblighi stabiliti dalla direttiva nell'esigere informazioni riguardo ai piani di gestione dei rifiuti ed alle misure adottate sulla base degli artt. 3, n. 1, 7, n. 3, e 11, n. 1.

71. Tale omissione, secondo me, sta a significare quanto segue: la direttiva controversa impone agli Stati membri obblighi specifici nel senso di informare la Commissione per quanto riguarda (i) le misure che

37 — Art. 3, n. 2.

38 — Art. 7, n. 2.

39 — Art. 7, n. 3.

40 — Art. 11, n. 3.

41 — V. art. 16 della direttiva come modificata dalla direttiva del Consiglio 23 dicembre 1991, 91/692/CEE, per la standardizzazione e la razionalizzazione delle relazioni relative all'attuazione di talune direttive concernenti l'ambiente (GU L 377, pag. 48).

42 — Allegato alla decisione della Commissione 24 ottobre 1994, 94/741/CE, relativa ai questionari per le relazioni degli Stati membri sull'applicazione di talune direttive concernenti i rifiuti (applicazione della direttiva del Consiglio 91/692/CEE) (GU L 296, pag. 42).

73. Pertanto, se è vero, come sostengono Austria e Germania, che la direttiva non può conseguire identici risultati nei diversi Stati membri, la Commissione deve essere regolarmente tenuta al corrente delle forme di attuazione nazionali. Appare impensabile che, nel contesto di un quadro normativo particolareggiato per la trasmissione di informazioni alla Commissione in merito alle misure nazionali adottate ai sensi della direttiva, gli Stati membri non fossero anche tenuti ad informare la Commissione riguardo all'adozione di normative nazionali nei settori elencati all'art. 2, n. 1, lett. b), con la conseguenza che — secondo l'interpretazione proposta dai governi di Austria, Germania e Regno Unito — tali settori rimarrebbero interamente esclusi dal campo di applicazione della direttiva.

74. Per di più, l'interpretazione proposta dalla AvestaPolarit e dai summenzionati governi significherebbe che il campo di applicazione della direttiva varierebbe da un momento all'altro in conseguenza dell'adozione, della modifica o dell'abrogazione, da parte dei singoli Stati membri, della normativa che si applica alle categorie di rifiuti enumerate all'art. 2, n. 1, lett. b). Anche se la Avesta Polarit e il Regno Unito considerano contemplata solo la normativa già in vigore al momento dell'adozione della direttiva di modifica, ambedue le parti asseriscono che la successiva modifica o il consolidamento di tale normativa non la esclude dalla definizione. Questa disposi-

zione, tuttavia, può ugualmente pregiudicare la certezza del diritto.

75. Ne deriverebbe una definizione per così dire, «patchwork», di rifiuto ai sensi della direttiva, che, non soltanto avrebbe l'effetto, come esposto in precedenza, di minare la certezza del diritto, ma sarebbe inoltre chiaramente in contrasto con gli obiettivi perseguiti dalla direttiva di modifica, e cioè ridurre le disparità tra le legislazioni degli Stati membri sui rifiuti ponendo in essere una politica comunitaria globale in materia di rifiuti basata su un elevato livello di protezione dell'ambiente⁴³.

76. Infine, all'udienza, il patrono della AvestaPolarit ha mostrato la copia di una lettera scritta nel dicembre 1992 dal capo dell'Unità per la gestione dei rifiuti della DG XI (attualmente Direzione generale Ambiente) e indirizzata allo studio legale McKenna & Co, solicitors di Londra. Nella lettera si legge:

«Come ho spiegato al telefono, la formulazione dell'art. 2, n. 1, lett. b) sub ii), è stata adottata con l'intesa che sarebbe stata applicabile ad un'altra normativa comunitaria e, in assenza di questa, ad un'altra normativa nazionale.

43 — V. supra, paragrafi 60 e 61.

La Commissione è dell'avviso che la normativa nazionale dovrebbe essere applicabile alla gestione dei materiali di cui trattasi.

i rifiuti risultanti dalla prospezione, dall'estrazione, dal trattamento, dall'ammasso di risorse minerali o dallo sfruttamento delle cave qualora siano già contemplati da altra normativa comunitaria»⁴⁵.

Non è stato ancora stabilito quale grado di equivalenza sia da prendere in considerazione».

78. Mi sembra pertanto che non si debba attribuire troppa importanza alla lettera prodotta dal patrono della AvestaPolarit.

77. Nella detta lettera si afferma esplicitamente che l'espressione «altra normativa» ai sensi dell'art. 2, n. 1, lett. b), può riferirsi anche alla legislazione nazionale. Tale scritto, tuttavia, esprime soltanto il parere di un rappresentante della Commissione in un determinato momento. Non si tratta di una posizione costantemente mantenuta. Nel 2000, per esempio, la Commissione ha espresso il punto di vista contrario in due distinte comunicazioni, in cui si legge: «la direttiva 75/442/CEE relativa ai rifiuti, modificata dalla direttiva 91/156/CEE, si applica ai rifiuti risultanti dalla prospezione, dall'estrazione, dal trattamento, dall'ammasso di risorse minerali e dallo sfruttamento di cave, in quanto queste ultime non sono disciplinate da altre normative comunitarie»⁴⁴ e «l'articolo 2 della direttiva 75/442/CEE sui rifiuti, modificata dalla direttiva 91/156/CEE, stabilisce che sono esclusi dal suo campo di applicazione

79. Di conseguenza, concludo nel senso che, conformemente al sistema ed agli obiettivi della direttiva, l'espressione «già contemplati da altra normativa» figurante all'art. 2, n. 1, lett. b), si riferisce alla normativa comunitaria, sia stata essa adottata prima ovvero dopo l'adozione della direttiva stessa. Dato che le questioni 2 b) e 2 c) formulate dal Korkein hallinto-oikeus sono proposte soltanto qualora l'espressione «altra normativa» di cui all'art. 2, n. 1, lett. b), comprendesse anche la normativa nazionale, propongo di non prenderle in considerazione.

44 — V. punto 3.1.1 della comunicazione della Commissione 3 maggio 2000 «Promuovere lo sviluppo sostenibile nell'industria estrattiva non energetica dell'UE», COM (2000) 265 def.

45 — V. punto 5.4.1 della comunicazione della Commissione 23 ottobre 2000 «Sicurezza delle attività minerarie: situazione dopo i recenti incidenti», COM (2000) 664 def.

Conclusione

80. Di conseguenza, propongo di risolvere le questioni poste dal Korkein hallinto-oikeus nei seguenti termini:

- 1) I detriti derivanti dall'estrazione di minerali e/o la sabbia di scarto risultante dal trattamento di minerali nell'esecuzione di attività minerarie, che vengono ammassati a tempo indeterminato in attesa di un loro possibile utilizzo, devono essere classificati come rifiuti ai sensi dell'art. 1, lett. a), della direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, 75/442/CEE, relativa ai rifiuti, come modificata dalla direttiva del Consiglio 18 marzo 1991, 91/156/CEE.
- 2) Il luogo di deposito dei detriti e della sabbia, la composizione di tali materiali ed il fatto, anche se dimostrato, che essi non comportano alcun rischio reale per la salute o per l'ambiente, non sono criteri rilevanti al fine di stabilire se i detti detriti e la detta sabbia debbano essere considerati rifiuti.
- 3) L'espressione «già contemplati da altra normativa» figurante all'art. 2, n. 1, lett. b), della direttiva 75/442 come modificata, si riferisce alla normativa comunitaria, sia essa stata adottata prima ovvero dopo l'adozione della direttiva stessa.