

Causa C-836/19**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

18 novembre 2019

Giudice del rinvio:

Verwaltungsgericht Gera (Germania)

Data della decisione di rinvio:

14 novembre 2019

Ricorrente:

Toropet Ltd.

Resistente:

Landkreis Greiz

Oggetto del procedimento principale

Regolamento (CE) n. 1069/2009 - Norme sanitarie relative ai sottoprodotti di origine animale non destinati al consumo umano - Articolo 10 - Materiali della categoria 3 - Successiva soppressione dei requisiti per la categorizzazione - Deterioramento o decomposizione - Conseguenze giuridiche - Articolo 9 - Materiali della categoria 2 - Prodotti di origine animale dichiarati non idonei al consumo umano a causa della presenza di corpi estranei in tali prodotti - Condizione non scritta che si tratti di materiali da trasformare, destinati all'uso come mangimi

Oggetto e fondamento giuridico del rinvio

Interpretazione del diritto dell'Unione, articolo 267 TFUE

Questioni pregiudiziali

- 1) Se l'articolo 10, lettera a), del regolamento n. 1069/2009 debba essere interpretato nel senso che, qualora venga meno l'idoneità al consumo umano a causa di decomposizione e deterioramento, si perda la classificazione originaria come materiali della categoria 3.
- 2) Se l'articolo 10, lettera f), del regolamento n. 1069/2009 debba essere interpretato nel senso che, per i prodotti di origine animale o i prodotti alimentari contenenti prodotti di origine animale, qualora a causa di successivi processi di decomposizione o deterioramento da tali materiali possano derivare rischi per la salute pubblica e degli animali, si perda la classificazione originaria come materiali della categoria 3.
- 3) Se la disposizione di cui all'articolo 9, lettera d), del regolamento n. 1069/2009 debba essere interpretata in modo restrittivo nel senso che i materiali mescolati con corpi estranei, quali la segatura, debbano essere classificati come materiali di categoria 2 solo se si tratta di materiali da trasformare destinati all'uso come mangimi.

Disposizioni di diritto dell'Unione fatte valere

Regolamento (CE) n. 1069/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, recante norme sanitarie relative ai sottoprodotti di origine animale e ai prodotti derivati non destinati al consumo umano e che abroga il regolamento (CE) n. 1774/2002 (regolamento sui sottoprodotti di origine animale) (GU 2009, L 300, pag. 1), nella versione modificata dal regolamento (UE) n. 1385/2013 del Consiglio, del 17 dicembre 2013 (GU 2013, L 354, pag. 86), in particolare gli articoli 10, lettere a) e f), e 9, lettera d), nonché gli articoli 8, lettera a), sub i) e sub v), 9, lettere g) e h), 10, lettere b), c), d), e), g), h) e p), 14, lettere a), b), e d), 23, 33, 34 e 36

Disposizioni nazionali fatte valere

Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsgesetz (legge sullo smaltimento dei sottoprodotti di origine animale; in prosieguo: il «TierNebG») del 25 gennaio 2004 (BGBl. I, pag. 82), come modificato dalla legge del 4 agosto 2016 (BGBl. I, pag. 1966), articoli 1, 3 e 12;

Thüringer Ausführungsgesetz zum Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsgesetz (legge della Turingia sull'esecuzione della legge sullo smaltimento dei sottoprodotti di origine animale; in prosieguo: il «ThürTierNebG») del 10 giugno 2005 (Thür GVBl. 2005, pag. 224), articoli 2 e 3;

Thüringer Verordnung über die Einzugsbereiche nach dem Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsgesetz (regolamento della Turingia sui bacini di

utenza in base al TierNebG dell'11 ottobre 2005 (Thür GVBl. 2005, pag. 355), articolo 1.

Breve esposizione dei fatti e del procedimento

- 1 La ricorrente effettua lavorazioni di sottoprodotti di origine animale ovvero commercia in tale ambito. I suoi clienti sono, tra l'altro, produttori di mangimi, imprese di recupero di grasso animale e impianti di produzione di biogas.
- 2 In base agli accertamenti del giudice del rinvio, i materiali oggetto del procedimento principale erano decomposti e ammuffiti o contaminati da corpi estranei (pezzi di intonaco di pareti o soffitti, segatura). I relativi contenitori erano stati notati in occasione di un controllo effettuato dalla resistente, l'ente locale competente, presso la sede della ricorrente.
- 3 La resistente classificava i materiali nella categoria 2. Essendo la ricorrente registrata come impianto che effettua operazioni intermedie solo per materiali della categoria 3, la resistente disponeva lo smaltimento dei materiali contestati, al quale, per diversi motivi, tra cui la mancanza di una cella frigorifera separata per l'immagazzinaggio intermedio, provvedeva direttamente. Tutti gli oneri e le spese venivano addebitati alla ricorrente.
- 4 Forma oggetto del procedimento principale la decisione con la quale la resistente ha confermato l'ingiunzione di smaltimento del materiale contestato. Il giudice del rinvio è chiamato a decidere se tale atto amministrativo sia illecito e leda la ricorrente nei suoi diritti. In tale contesto esso deve verificare in particolare se la resistente abbia classificato illegittimamente i materiali contestati nella categoria 2.

Argomenti essenziali delle parti nel procedimento principale

- 5 A parere della ricorrente, né la decomposizione e il deterioramento, né la presenza di corpi estranei comportano automaticamente un declassamento nella categoria 2.
- 6 Dall'articolo 14, lettera d), del regolamento n. 1069/2009 si evincerebbe che in linea di principio il materiale decomposto e deteriorato potrebbe ancora essere recuperato ai sensi dell'articolo 14, lettere a) e b), del regolamento n. 1069/2009. Detti materiali non dovrebbero essere necessariamente «smaltiti». Nell'articolo 10, lettera f), del regolamento n. 1069/2009 rientrerebbero, dato il suo scopo legislativo, solo i rischi significativi derivanti da malattie epizootiche. In relazione a tale aspetto, i rischi derivanti da carne deteriorata che presenta muffa o putrefazione sarebbero inesistenti. Si potrebbero escludere infezioni di massa. Tutt'al più sarebbero esposti ad eventuali pericoli per la salute a causa della muffa soggetti già malati o allergici.

- 7 L'idoneità al consumo umano sarebbe irrilevante in quanto i materiali della categoria 3 non sarebbero destinati ad uso alimentare. Il consumo di materiali menzionati nell'articolo 10, lettera h), del regolamento n. 1069/2009 appartenenti alla categoria 3 comporterebbe in tutta evidenza rischi per la salute. Eppure tali materiali verrebbero classificati nella categoria 3. Inoltre, di norma si potrebbe supporre che nei rifiuti di cucina e ristorazione [articolo 10, lettera p), del regolamento n. 1069/2009] si trovino muffa, merci deteriorate e batteri della putrefazione, senza che ciò impedisca una classificazione dei materiali stessi nella categoria 3.
- 8 Pertanto, persino in presenza di una contaminazione dei materiali della categoria 3 con materiali della categoria 2 non sarebbe sussistito alcun pericolo per l'uomo e gli animali. L'interesse del vicinato a un'atmosfera gradevole non motiverebbe ai sensi della disposizione in esame alcun rischio che giustifichi uno smaltimento.
- 9 Del pari, neppure una qualsiasi presenza di corpi estranei potrebbe determinare una classificazione come materiali della categoria 2, fintanto che risulti possibile una semplice separazione meccanica. Uno dei compiti tipici della ricorrente sarebbe appunto rimuovere corpi estranei (quali imballaggi di salumi, anelli per naso e marchi auricolari).
- 10 Secondo la resistente la decomposizione di materiali originariamente classificati nella categoria 3 fa sì che diventino materiali della categoria 2.
- 11 Il regolamento n. 1069/2009 non sarebbe limitato ai rischi riguardanti potenziali minacce di tipo epizootico. Ai sensi dell'articolo 10, lettera f), non sarebbe più possibile classificare dei materiali nella categoria 3 già nel caso in cui presentino rischi per la salute pubblica o degli animali. Si dovrebbe escludere che simili materiali si inseriscano nella catena degli alimenti e dei mangimi. Ciò sarebbe appropriato a motivo della notevole proliferazione di germi legata al deterioramento o alla decomposizione (agenti patogeni, germi dannosi per la salute, tossine). Laddove, ai sensi dell'articolo 10, lettera p), del regolamento n. 1069/2009, fossero classificati nella categoria 3 anche rifiuti di cucina e ristorazione (non provenienti da mezzi di trasporto che effettuano tragitti internazionali), ciò non esimerebbe da una valutazione di tale materiale sulla base dell'articolo 10, lettera f), del regolamento n. 1069/2009. Si dovrebbe tener conto dei cambiamenti effettivi e del grado di sicurezza rispetto all'attuale destinazione d'uso. Tale tesi sarebbe avvalorata anche dall'uso del tempo presente da parte del legislatore che ha redatto il regolamento.
- 12 In merito ai corpi estranei, la resistente considera parimenti che la presenza di quei corpi estranei che potrebbero essere separati senza difficoltà con mezzi meccanici non comporti una classificazione nella categoria 2. Tuttavia la situazione sarebbe diversa se il materiale, come nella specie, fosse completamente contaminato da resti di intonaco e di muro di diverse dimensioni o da pezzetti di legno frammentati e componenti di plastica.

Breve esposizione della motivazione del rinvio pregiudiziale

Prima e seconda questione

- 13 Nel presente procedimento sorge la questione se materiali che originariamente erano idonei al consumo umano [articolo 10, lettera a), del regolamento n. 1069/2009] o che non presentavano rischi per la salute [articolo 10, lettera f), del regolamento n. 1069/2009], a causa di deterioramento o muffa non rientrino più nella categoria 3, bensì debbano essere classificati in una categoria inferiore. Se non sono materiali di categoria 3 e neppure materiali di categoria 1, i sottoprodotti di origine animale devono essere ricondotti alla categoria 2 [articolo 9, lettera h), del regolamento n. 1069/2009].
- 14 Nella specie trattavasi prevalentemente di materiali di cui all'articolo 10, lettera a) o f), del regolamento n. 1069/2009.
- 15 La disposizione di cui all'articolo 10, lettera a), del regolamento n. 1069/2009 muove dal presupposto che carcasse e parti di animali macellati siano idonei al consumo umano, ma non destinati al consumo umano per motivi commerciali. La nozione di idoneità al consumo umano non si ricollega direttamente a una nozione di rischio; al contrario, l'idoneità al consumo umano viene accertata in sede di ispezione post mortem. Se determinati materiali sono idonei al consumo umano, non sussistono dubbi sul fatto che tali materiali non presentino rischi per la salute pubblica o degli animali. Qualora per contro tali materiali siano stati giudicati non idonei al consumo umano, per poter essere classificati come materiali della categoria 3 occorre che, come indicato dall'articolo 10, lettera b), del regolamento n. 1069/2009, essi non mostrino segni di malattie trasmissibili all'uomo o agli animali.
- 16 Sono materiali rientranti nell'articolo 10, lettera f), del regolamento 1069/2019 i prodotti di origine animale o prodotti alimentari contenenti prodotti di origine animale, non più destinati al consumo umano per motivi commerciali o a causa di problemi di fabbricazione o difetti di imballaggio o altri difetti che non comportano rischi per la salute pubblica o degli animali.
- 17 In caso di decomposizione, deterioramento e muffa di materiali della categoria 3 si generano tossine che sostanzialmente comportano la perdita dell'idoneità al consumo umano e presentano un rischio per la salute pubblica e degli animali. In questo contesto non è chiaro se tali modifiche comportino una categorizzazione diversa dalla precedente classificazione.
- 18 Sia nella disposizione di cui all'articolo 10, lettera a), del regolamento n. 1069/2009, sia in quella di cui alla lettera f) del medesimo articolo, la formulazione non si basa unicamente su malattie infettive trasmissibili o su potenziali minacce di tipo epizootico. Dai considerando del regolamento n. 1069/2009 non emerge una simile limitazione. È vero che, conformemente al considerando 1, l'insorgenza dell'afta epizootica e la diffusione delle

encefalopatie spongiformi trasmissibili quali l'encefalopatia spongiforme bovina (BSE) rientrano tra i motivi che hanno portato all'adozione del regolamento. Allo stesso tempo, tuttavia, il legislatore ha rivolto l'attenzione anche alla presenza di diossina nei mangimi, e quindi ai composti chimici che celano rischi per la salute pubblica e degli animali. L'obiettivo principale del regolamento è il contenimento dei rischi per la salute pubblica e degli animali e la tutela della sicurezza della catena alimentare e dei mangimi (v. articolo 1 e considerando 11 del regolamento n. 1069/2009). Di conseguenza, la pericolosità non è riferita solo alla salute umana. Nel contempo, lo stesso legislatore sottolinea, con la disposizione di cui all'articolo 14, lettera d), del regolamento n. 1069/2009, che decomposizione e deterioramento comportano rischi per la salute pubblica e degli animali. Inoltre il legislatore utilizza formulazioni molto diverse tra loro negli articoli 8 e segg. del regolamento n. 1069/2009, quali «animali sospettati di essere affetti da una TSE» [articolo 8, lettera a), sub i)], «affetti da malattie trasmissibili all'uomo o agli animali» [articolo 8, lettera a), sub v)], o «rischi inaccettabili per la salute pubblica o degli animali» [articolo 14, lettera d)], per cui sembra legittimo concludere che «meri» rischi per la salute ai sensi dell'articolo 10, lettera f), del regolamento n. 1069/2009 non siano affatto collegati a requisiti più ampi.

- 19 Dall'articolo 9, lettera g), del regolamento n. 1069/2009 si evince altresì che un cambiamento dei materiali riscontrato a seguito dell'ispezione ante e post mortem può determinare una diversa classificazione nelle categorie. Peraltro, nella specie la relativa circostanza è riportata in modo esplicito.
- 20 In particolare, non rileva ai fini del presente procedimento il fatto che i materiali in discussione non siano più destinati al consumo umano, in quanto il regolamento n. 1069/2009 si applica comunque, ai sensi del suo articolo 2, paragrafo 1, unicamente ai sottoprodotti di origine animale e ai prodotti derivati che sono esclusi dal consumo umano, nonché ai prodotti derivati che, in seguito alla decisione di un operatore, che è irreversibile, sono esclusi dalla catena alimentare e destinati a fini diversi dall'alimentazione umana. Ad ogni modo, ai fini della classificazione nella categoria 3, ossia nella categoria di materiali che presentano un rischio non elevato, il legislatore ha formato classi di rischio facendo in parte riferimento alla presenza di idoneità al consumo umano o all'assenza di rischi per la salute pubblica e degli animali [articolo 10, lettere a), f) e g)]. Per altri materiali esso non ha richiesto particolari analisi dei rischi, in quanto secondo la valutazione del legislatore detti materiali presentano rischi non elevati [articolo 10, lettera e)]. Altri materiali non devono mostrare segni di malattie trasmissibili all'uomo o agli animali [articolo 10, lettere b), sub i), c), d) e h)].
- 21 Qualora l'utilizzo da parte del legislatore del tempo presente [articolo 10, lettere a), f) e g) del regolamento n. 1069/2009] serva come argomento per avvalorare la tesi secondo cui i materiali in questione possono essere classificati nella categoria 3 solo in presenza dei requisiti ivi specificati (vale a dire idoneità al consumo umano o assenza di rischi per la salute pubblica e gli animali), non si comprende per quale motivo non siano previste analoghe restrizioni per altre classi di cui all'articolo 10 del regolamento n. 1069/2009. In particolare non è comprensibile

che l'utilizzo del passato [nella versione tedesca] all'articolo 10, lettera b), sub i), del regolamento n. 1069/2009 comporti poi un risultato diverso. Non è appurato il motivo per cui, nel caso di materiali classificati come non idonei al consumo umano ai sensi dell'articolo 10, lettera b), sub i), del regolamento n. 1069/2009 che tuttavia, in sede di ispezione post mortem, non mostravano segni di malattie trasmissibili, un deterioramento o una decomposizione verificatisi successivamente dovrebbero ricevere un trattamento diverso da quanto previsto all'articolo 10, lettera a), del regolamento n. 1069/2009. In definitiva si tratta evidentemente di materiali potenzialmente meno pericolosi.

- 22 Tuttavia, l'articolo 14, lettera d), del regolamento n. 1069/2009 depone in senso sfavorevole a una modifica successiva, a seguito di deterioramento e decomposizione, della classificazione originariamente effettuata in una classe di rischi. Secondo tale disposizione i materiali di categoria 3 possono essere trasformati, per esempio in mangimi, eccetto se si tratta di materiali di categoria 3 che hanno subito un processo di decomposizione o deterioramento tale da presentare rischi inaccettabili per la salute pubblica o degli animali, attraverso tali prodotti. Da tale disposizione si potrebbe trarre la conclusione che in ogni caso i processi di decomposizione o deterioramento lascino sostanzialmente impregiudicata la classificazione dei materiali di categoria 3 e che si debbano prevedere restrizioni solo nell'ambito dell'utilizzo. Solo qualora i processi di decomposizione o deterioramento abbiano già raggiunto un grado tale da comportare, attraverso i prodotti in questione, rischi inaccettabili per la salute pubblica o degli animali, detti materiali non possono essere utilizzati, ai sensi dell'articolo 14, lettera d), del regolamento n. 1069/2009, per la fabbricazione di mangimi o di fertilizzanti organici o ammendanti. In tal caso, se l'utilizzo ai sensi dell'articolo 14, lettera d), del regolamento n. 1069/2009 è escluso, si avrebbe tuttavia ancora la possibilità, in particolare, di smaltire i materiali come rifiuti mediante incenerimento [articolo 14, lettera a), del regolamento n. 1069/2009], di procedere al recupero o allo smaltimento mediante coincenerimento, qualora i materiali siano rifiuti [articolo 14, lettera b), del regolamento n. 1069/2009], o di smaltirli in una discarica autorizzata, dopo la trasformazione [articolo 14, lettera c), del regolamento n. 1069/2009].
- 23 È vero che la disposizione di cui all'articolo 14, lettera d), del regolamento n. 1069/2009 potrebbe riferirsi unicamente a materiali che il legislatore ha inquadrato nella categoria 3 senza specificare espressamente che essi non devono presentare rischi per la salute pubblica o degli animali o che i materiali devono essere idonei al consumo umano. Non appare evidente, tuttavia, per quale motivo i sottoprodotti di origine animale di cui all'articolo 10, lettera e), del medesimo regolamento, derivanti dalla fabbricazione di prodotti destinati al consumo umano, debbano essere soggetti in caso di deterioramento e decomposizione a criteri diversi da quelli previsti per le carcasse o gli alimenti già trasformati per il consumo umano.

Terza questione

- 24 I materiali che sono stati dichiarati non idonei al consumo umano a causa della presenza di corpi estranei devono essere classificati, ai sensi dell'articolo 9, lettera d), del regolamento n. 1069/2009, nella categoria 2.
- 25 Tuttavia, dall'allegato IV, capo I, sezione 4, punto 3, del regolamento (UE) n. 142/2011 della Commissione del 25 febbraio 2011, recante disposizioni di applicazione del regolamento (CE) n. 1069/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, recante norme sanitarie relative ai sottoprodotti di origine animale e ai prodotti derivati non destinati al consumo umano, e della direttiva 97/78/CE del Consiglio per quanto riguarda taluni campioni e articoli non sottoposti a controlli veterinari alla frontiera [testo rilevante ai fini del SEE] (GU 2011, L 54, pag. 1), emerge che non sempre la presenza di corpi estranei, per esempio non il materiale da imballaggio o pezzi di metallo, fa sì che i materiali debbano già essere classificati nella categoria 2. Detta disposizione prescrive piuttosto che gli impianti di trasformazione di materiale di categoria 3 devono disporre di un'installazione che consenta di rilevare la presenza di corpi estranei nei sottoprodotti di origine animale o nei prodotti derivati destinati ai mangimi. Tali corpi estranei vengono rimossi prima o durante la trasformazione. Una disposizione analoga era già presente anche nel regolamento (CE) n. 1774/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 ottobre 2002, recante norme sanitarie relative ai sottoprodotti di origine animale non destinati al consumo umano (GU 2002, L 273, pag. 1). La limitazione «destinati ai mangimi» avvalora tuttavia la tesi secondo cui non per tutte le destinazioni d'uso rilevi la presenza di corpi estranei. In particolare, in relazione a un eventuale incenerimento come rifiuti o alla produzione di biodiesel, non si comprende entro quali limiti siano necessarie misure di sicurezza in tal senso.