

Gestione-Rifiuti.it

COMMISSIONE DELLE COMUNITA' EUROPEE

Procedure di infrazione per l'interpretazione autentica della definizione di rifiuto di cui all'art.14 del d. lgs.

Bruxelles, 200/2213 C(2002)3868

S.E.
On. Silvio BERLUSCONI
Presidente del Consiglio dei
Ministri Ministro degli Affari
esteri ad interim
P.le della Farnesina 1
I - 00194 ROMA

Signor Ministro,

vorrei richiamare la Sua attenzione sulla direttiva 75/442/CEE del Consiglio del 15 luglio 1975 sui rifiuti, come modificata dalla direttiva 91/156/CEE del Consiglio del 18 marzo 1991 (d'ora in avanti la "direttiva").

L'obiettivo principale della direttiva è la protezione della salute umana e dell'Ambiente contro gli effetti nocivi della raccolta, del trasporto, del trattamento, dell'ammasso e deposito dei rifiuti.

L'articolo 1 (a) di questa direttiva recita:

Ai sensi della presente direttiva, si intende per:

"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.

La Commissione, conformemente alla procedura di cui all'articolo 18, preparerà, entro il 1° aprile 1993, un elenco dei rifiuti che rientrano nelle categorie di cui all'allegato I.

Questo elenco sarà oggetto di un riesame periodico e , se necessario, sarà riveduto secondo la stessa procedura.

Conformemente a quanto stabilito in questa disposizione, la Commissione 532/200/CE del 3 maggio 2000, modificata dalle decisioni 2001/118/CEE, 2001/119/CEE e 2001/573/CE.

Gli allegati IIA e IIB alla direttiva elencano, rispettivamente, le operazioni di smaltimento e di recupero dei rifiuti " come avvengono nella pratica".

L'articolo 1 (a) della direttiva è stato trasposto nella legislazione italiana dall' articolo 6, comma 1, del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, recante "attuazione della direttiva 91/156/CEE sui



Gestione-Rifiuti.it

rifiuti pericolosi e 94/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio". Ai sensi di tale disposizione, è da intendersi per rifiuto "qualsiasi sostanza od oggetto che rientra nelle categorie riportate all'allegato A e di cui il detentore si disfi, o abbia deciso, o abbia l'obbligo di disfarsi". L'allegato A al decreto legislativo n. 22/97 riproduce l'allegato I della direttiva 75/442/CEE come modificata. Gli allegati IIA e IIB della direttiva sono riprodotti, rispettivamente, agli allegati B e C al decreto legislativo n. 22/97.

L'articolo 14 del decreto-legge n. 138 dell'8 luglio 2002 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 158 dell'8 luglio 2002) concernente "interpretazione autentica della definizione di rifiuto di cui l'articolo 6, comma I, lettera a) del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22", convertito in legge n. 178 dell'8 agosto 2002 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 187 del 10 agosto 2002, suppl. ordinario n. 168) e notificato alla Commissione con lettera del 5 settembre 2002 del Ministero dell'Ambiente, ha stabilito alcune regole interpretative vincolanti dei termini "si disfi", "abbia deciso" ed "abbia l'obbligo di disfarsi", contenuti nel summenzionato articolo 6, comma 1, lettera a) del decreto legislativo n. 22/97. In base a questa disposizione deve intendersi per:

- a) "si disfi": qualsiasi comportamento attraverso il quale in modo diretto o indiretto una sostanza, un materiale o un bene sono avviati o sottoposti ad attività di smaltimento o di recupero, secondo gli allegati B e C del decreto legislativo n. 22;
- b) "abbia deciso": la volontà di destinare ad operazioni di smaltimento e di recupero, secondo gli allegati B e C del decreto legislativo n. 22, sostanze, materiali o beni;
- c) "abbia l'obbligo di disfarsi": l'obbligo di avviare un materiale, una sostanza o un bene o da un provvedimento delle pubbliche autorità o imposto dalla natura stessa del materiale, della sostanza o del bene o dal fatto che i medesimi siano compresi nell'elenco dei rifiuti pericolosi di cui all'allegato D del decreto legislativo n. 22.

Non ricorrono le fattispecie di cui alle lettere b) e c) del comma a, per beni o sostanze e materiali residuali di produzione o di consumo ove sussista una delle seguenti condizioni:

- a) se gli stessi possono essere e sono effettivamente e oggettivamente riutilizzati nel medesimo o in analogo o diverso ciclo produttivo o di consumo, senza subire alcun intervento preventivo di trattamento e senza recare pregiudizio all'ambiente;
- b) se gli stessi possono essere e sono effettivamente e oggettivamente riutilizzati nel medesimo o in analogo o diverso ciclo produttivo o di consumo, dopo aver subito un trattamento preventivo senza che si renda necessaria alcuna operazione di recupero tra quelle individuate nell'allegato C del decreto legislativo n. 22.

L'allegato D del decreto legislativo 22/1997 riproduce la lista di rifiuti che, a norma della direttiva 91/689/CEE del Consiglio del 12 dicembre 1991, sono classificati come rifiuti pericolosi.

Pertanto, l'articolo 14 della legge n. 178 dell'8 agosto 2002 comporta l'esclusione della normativa sulla gestione dei rifiuti di tutte le sostanze e oggetti destinati alle operazioni di smaltimento e recupero non elencate agli allegati B e C del decreto legislativo n. 22/97. Sono inoltre esclusi dalla normativa sulla gestione dei rifiuti le sostanze e gli oggetti in relazione ai quali il detentore abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi, ma che consistono in materiali residuali di produzione o di



Gestione-Rifiuti.it

consumo che possono essere e sono effettivamente o oggettivamente riutilizzati nel medesimo o in analogo o diverso ciclo produttivo o di consumo dopo aver subito un trattamento preventivo, senza che si renda necessaria alcuna operazione di recupero tra quelle individuate nell'allegato C.

A parere della Commissione, questa esclusione, che ha per effetto la non applicabilità delle disposizioni sulla gestione dei rifiuti di cui alla direttiva, è contraria alla direttiva stessa, che non può essere derogata da una norma di diritto interno, e che non prevede alcuna esclusione dal suo ambito di applicazione per tali materiali residuali di produzione o di consumo.

In generale, come è stato messo in luce nell'abbondante giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee sul tema dell'interpretazione della nozione di rifiuto, l'ambito della nozione di rifiuto, che dipende dal significato del termine " disfarsi", va interpretato tenendo conto delle finalità della direttiva, e non può essere interpretato in senso restrittivo.

In mancanza di specifiche disposizioni comunitarie, gli Stati membri sono liberi di scegliere le modalità, di prova dei diversi elementi definiti nelle direttive da essi trasposte, purché ciò non pregiudichi l'efficacia del diritto comunitario. La Corte ha stabilito che potrebbe pregiudicare l'efficacia dell'art. 175 del Trattato e della direttiva 75/442/CEE come modificata l'uso, da parte del legislatore nazionale, di modalità di prova come le presunzioni Juris et de jure che abbiano l'effetto di restringere l'ambito di applicazione della direttiva escludendone sostanze, materie o prodotti che rispondono alla definizione del termine "rifiuti" ai sensi della direttiva. L'efficacia esistenza di un rifiuto ai sensi della direttiva deve essere accertata alla luce del complesso delle circostanze, tenendo conto delle finalità della direttiva ed in modo da non pregiudicarne l'efficacia.

Nel caso della legge n. 178, la Commissione sottolinea in primo luogo, in relazione al comma 1 dell'articolo 14, che la nozione di rifiuto non può essere commisurata allo specifico tipo di operazione di recupero o smaltimento che viene effettuata. Gli allegati IIA e IIB della direttiva 75/442/CEE, come modificata, così come gli allegati B e C elencano infatti le operazioni di smaltimento e recupero "come esaustivo di tutte le possibili operazioni di smaltimento e recupero. Ciò conferisce un carattere di oggettività alla nozione di rifiuto rispetto alle specifiche operazioni alle quali il rifiuto stesso verrà successivamente assoggettato.

Tuttavia l'articolo 14, comma 1, lettera a) e b) della legge n. 178 sembra fare riferimento alle operazioni esplicitamente indicate negli allegati B e C del decreto legislativo 22/97. L'aver stabilito che un'operazione di "disfarsi" è, tale solo quando una sostanza o un oggetto viene destinato a certe operazioni di smaltimento e recupero rappresenta una restrizione dell'ambito della nozione di rifiuto, e potrebbe determinare l'esclusione a priori di determinate sostanze od oggetti dalla nozione di rifiuto per la ragione che tali sostanze od oggetti sono destinati ad operazioni di smaltimento o recupero che non sono esplicitamente riprese agli allegati B e C del decreto legislativo 22/97.

In secondo luogo, il comma 2 dell'articolo 14 della legge n. 178 attua un'esplicita restrizione, non tanto della nozione di rifiuto, in quanto della sua applicabilità. Si tratta infatti di fattispecie per la quale è il decreto stesso a presupporre che siano presenti le condizioni che caratterizzano una sostanza o oggetto come rifiuto. Tuttavia, sulla base del comma 2 dell'articolo 14, l'applicabilità della normativa sui rifiuti a tali fattispecie viene poi esclusa. Tale esclusione viene effettuata sulla base di criteri che non riguardano unicamente una fase successiva, quella del trattamento dei rifiuti stessi.

La Commissione ritiene che non sia lecito escludere dall'ambito della normativa sui rifiuti di cui alla direttiva le sostanze o gli oggetti dei quali il detentore ha l'intenzione oppure ha l'obbligo di disfarsi, anche se riutilizzati e riutilizzati in un ciclo produttivo o di consumo, con o senza necessità di effettuare un (non meglio definito) trattamento preventivo, e senza recare pregiudizio all'ambiente in caso non si effettui alcun trattamento preventivo.

Basta ricordare che, in base alla giurisprudenza della Corte, né la destinazione futura di un oggetto o di una sostanza, né l'impatto ambientale della sostanza incidono sulla qualifica come rifiuto definita



Gestione-Rifiuti.it

dalla direttiva con riferimento al fatto che il detentore se ne disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsene. Non solo, ma i criteri menzionati al comma 2 dell'articolo 14, quali il riutilizzo nel medesimo o analogo ciclo di produzione o consumo, coincidono proprio con le operazioni di gestione di rifiuti che la direttiva mira a sottoporre a controllo.

Gran parte dei residui, prodotti di scarto e materiali derivanti da processi industriali o di consumo può essere ed è riutilizzata in ulteriori cicli di produzione o di consumo, in certi casi senza dover subire alcun trattamento preventivo. La nozione comunitaria di rifiuto non esclude in via di principio alcun tipo di residui, di prodotti di scarto e di altri materiali derivanti da processi industriali. Dal combinato disposto dell'articolo 1 della direttiva, come interpretato dalla Corte di Giustizia, e della decisione della Commissione 2000/532/CE che stabilisce il catalogo europeo dei rifiuti, emerge chiaramente che molti residui di produzione, riutilizzabili in cicli di consumo e produzione, con o senza trattamento preventivo, ricadono nell'ambito della direttiva 75/422/CEE come modificata. Considerazioni analoghe valgono per molte categorie di rifiuti di origine urbana. A titolo di esempio, in base alla disposizione italiana in oggetto, vari tipi di rifiuti elencati ai codici 150104 (imballaggi metallici), 160117 e 160118 (metalli ferrosi e non ferrosi provenienti dai veicoli fuori uso), ferro, acciaio, metalli misti provenienti da operazioni di costruzione e demolizione (codice 1704), metalli ferrosi prodotti da operazioni di trattamento dei rifiuti (codice 190102), da operazioni di frantumazione di rifiuti contenenti metalli (codici 191001 e 191002) o dal trattamento meccanico dei rifiuti (codici 191202 e 191203), non sarebbero da considerarsi rifiuti e non ricadrebbero nell'ambito delle disposizioni di trasposizione della direttiva. Analogamente, imballaggi di carta e cartone (codice 150101), la carta ed il cartone prodotti dal trattamento meccanico dei rifiuti (codice 191201) o raccolti in maniera differenziata dai rifiuti urbani (codice 200101) e riutilizzati come materia prima per la produzione di cartone riciclato, non sarebbero da considerarsi rifiuti. Lo stesso può dirsi di altro tipo, quali vetro, plastiche, rifiuti industriali di vario tipo, o persino combustibile derivato dai rifiuti (codice 191210) che viene riutilizzato in processi produttivi. E' evidente che l'effetto di tale disposizione italiana è di sottrarre larga parte delle sostanze ed oggetti che ricadono nell'ambito della nozione comunitaria di rifiuto dall'ambito delle disposizioni nazionali di trasposizione della direttiva 75/442/CEE come modificata, pregiudicandone l'efficacia in Italia.

In altri termini, contrariamente all'ambito della direttiva, il quale riguarda chiaramente sia i rifiuti destinati allo smaltimento che quelli destinati alle operazioni di recupero, la disposizione italiana ha l'effetto di escludere gran parte dei rifiuti recuperabili dall'ambito di applicazione della direttiva in Italia. L'aver escluso dal regime dei rifiuti i beni o sostanze materiali residuali di produzione o di consumo dei quali il detentore abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi, per il semplice fatto che gli stessi possono essere e sono riutilizzati in un ciclo produttivo o di consumo, a condizione che non sia effettuato alcun intervento preventivo di trattamento e che gli stessi non rechino pregiudizio all'ambiente, oppure, anche qualora venga effettuato in intervento preventivo di trattamento, quando quest'ultimo non configuri un'operazione di recupero fra quelle elencate all'allegato C del decreto legislativo n. 22/97, rappresenta un'indebita limitazione del campo di applicazione della nozione di rifiuto.

Alla luce di quanto sopra esposto, la Commissione ritiene che nella misura in cui l'articolo 14 del decreto-legge n. 138 dell'8 luglio 2002, convertito in legge n. 178 dell'8 agosto 2002 prevede un'esclusione dall'ambito di applicazione del decreto legislativo n. 22, che ha trasposto in Italia la direttiva 75/442/CEE come modificata, di sostanze o oggetti destinati alle operazioni di smaltimento o recupero di rifiuti, ma non esplicitamente elencate agli allegati B e C del decreto legislativo n. 22/97, e beni, sostanze o materiali residuali di produzione dei quali il detentore abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi, qualora gli stessi possono essere e sono riutilizzati in un ciclo produttivo o di consumo, a condizione che non sia effettuato alcun intervento preventivo di



Gestione-Rifiuti.it

trattamento, e che gli stessi non rechino pregiudizio all'ambiente, oppure, anche qualora venga effettuato in intervento preventivo di trattamento, quando quest'ultimo non configuri un'operazione di recupero fra quelle elencate all'allegato C del decreto legislativo n. 22/97, la Repubblica italiana sia venuta meno agli obblighi previsti dalla direttiva 75/442/CEE come modificata dalla direttiva 91/156/CEE.

La Commissione invita il Suo governo, conformemente all'articolo 226 del Trattato che istituisce la Comunità europea, a trasmettere le osservazioni su quanto precede entro due mesi dal ricevimento della presente lettera.

Dopo avere preso conoscenza di tali osservazioni, oppure in caso di omesso inoltro delle osservazioni entro il termine fissato, la Commissione si riserva il diritto di emettere, se del caso, il parere motivato previsto dal medesimo articolo.

Voglia gradire Signor Ministro, i sensi della mia alta considerazione.

Per la Commissione

Margot WALLSTROM

Membro della Commissione

CERTIFICATO CONFORME ALLA DECISIONE PRESA DALLA COMMISSIONE

Ancora interrogativi sulla compatibilità dell'art.14 L.178/2002 con la disciplina comunitaria.

Il dubbio manifestato dai **Giudici di Udine** circa la compatibilità dell'interpretazione autentica del termine "rifiuto", introdotta con legge 178/2002, che ha convertito il D.L. cd. "omnibus", non è rimasto isolato in giurisprudenza.

Il gip di Terni lo scorso 20 novembre ha sospeso un giudizio penale instaurato a carico dei responsabili del trasporto di rottami ferrosi e ha disposto la trasmissione degli atti alla corte di Lussemburgo.

Il giudice ha richiesto una sentenza interpretativa che stabilisce se, dopo l'introduzione della definizione autentica del termine "rifiuto", quella introdotta con la direttiva 91/156/Cee (recepita in Italia con il decreto Ronchi) debba continuare ad essere intesa ed interpretata in Italia alla luce delle pregresse sentenze in materia emanate dalla Corte oppure alla luce del citato art. 14. Questo il testo pubblicato sulla GUCE C31 dell'8.2.2003:

Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Tribunale penale di Terni (Italia)-con ordinanza 20 novembre 2002, nel procedimento penale a carico di Antonio Niselli (Causa C-457/02)

Con ordinanza 20 novembre 2002, pervenuta nella Cancelleria della Corte di giustizia delle Comunità europee il 18 dicembre 2002, nel procedimento penale a carico di Antonio Niselli, il Tribunale penale di Terni (Italia) ha sottoposto alla Corte di giustizia delle Comunità europee le seguenti questioni pregiudiziali affinché stabilisca se la definizione di "rifiuto" introdotta con la direttiva 75/442/CEE ⁽¹⁾, come modificata dalla direttiva 91/156/CEE ⁽²⁾ debba continuare ad essere intesa ed interpretata a tutt'oggi in Italia alla luce delle pregresse sentenze in materia della Corte stessa ovvero alla luce dell'art. 14 del D.L. 8 luglio 2002, n. 138, convertito in L 8 agosto 2002, n. 178 ed in particolare, se è possibile che la nozione di rifiuto dipenda tassativamente dalla seguente condizione: che le parole: "si disfi", "abbia deciso" o "abbia l'obbligo di disfarsi" recepite in Italia dall'articolo 6, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, siano interpretate come segue:

a) "si disfi": qualsiasi comportamento attraverso il quale in modo diretto o indiretto una sostanza, un



Gestione-Rifiuti.it

materiale o un bene sono avviati o sottoposti ad attività di smaltimento o di recupero, secondo gli allegati B e C del decreto legislativo n. 22;

b) "abbia deciso": la volontà di destinare ad operazioni di smaltimento e di recupero, secondo gli allegati B e C del decreto legislativo n. 22, sostanze, materiali o beni;

c) "abbia l'obbligo di disfarsi": l'obbligo di avviare un materiale, una sostanza o un bene ad operazioni di recupero o di smaltimento, stabilito da una disposizione di legge o da un provvedimento delle pubbliche autorità o imposto dalla natura stessa del materiale, della sostanza e del bene o dal fatto che i medesimi siano compresi nell'elenco dei rifiuti pericolosi di cui all'allegato D del decreto legislativo n. 22.

se è possibile che tassativamente non ricorre la nozione di rifiuto per beni o sostanze e materiali residuali di produzione o di consumo ove sussista una delle seguenti condizioni:

a) se gli stessi possono essere e sono effettivamente e oggettivamente riutilizzati nel medesimo o in analogo o diverso ciclo produttivo o di consumo, senza subire alcun intervento preventivo di trattamento e senza recare pregiudizio all'ambiente;

b) se gli stessi possono essere e sono effettivamente e oggettivamente riutilizzati nel medesimo o in analogo o diverso ciclo produttivo o di consumo, dopo aver subito un trattamento preventivo senza che si renda necessaria alcuna operazione di recupero tra quelle individuate nell'allegato C del decreto legislativo n. 22/97 vigente in Italia (che ha trasposto pedissequamente l'allegato 11 B alla direttiva 91/156/CEE).

(1) GU L 194, del 25.07.1975, pag. 39.

(2) GU L 78, del 26.03.1991, pag. 32.

Inapplicabilità dell'articolo 14 (interpretazione autentica della definizione di rifiuto) della legge n. 178 dell'8 agosto 2002 (Legge Omnibus):

Anche il Consiglio di Stato, con recente sentenza del 5 dicembre 2002, ha contribuito a fare chiarezza nel rapporto tra la legge italiana in materia di rifiuti e la disciplina comunitaria. L'art. 14 (interpretazione autentica della definizione di rifiuto) viene definito "di dubbia legittimità" evidenziando come esso "sembra reintrodurre sotto forma di interpretazione autentica la distinzione fra rifiuto e residuo riutilizzabile". Viene inoltre disapplicata, in forza del "principio di primazia del diritto comunitario sul diritto interno con esso contrastante (su cui Corte di Giustizia 9/3/1978 causa 106/77 Simmenthal e Corte Cost. n.170/1984), la norma interna di cui al d.l. n.113/1996 che ha reso a suo tempo legittimo lo smaltimento senza autorizzazione in violazione del diritto comunitario trasposto (direttiva 75/442 e d.p.r. n.915/1982)", non potendosi la disciplina suddetta ritenere mera attuazione del potere degli Stati di dispensa dall'autorizzazione previsto dalle direttive comunitarie 91/156 e 91/689.

Nozione di rifiuto - la disapplicazione delle norme interne riguardante l'interpretazione autentica della nozione di rifiuto confliggenti con il diritto comunitario

- la sentenza Tombesi - c.d. "materie prime secondarie" - c.d. "emergenza rifiuti" - giurisprudenza della Cassazione e del Consiglio di Stato - la dispensa dal regime autorizzatorio - c.d. "decreti catenaccio" - i rifiuti pericolosi - la c.d. "messa in riserva" in attesa del recupero - il principio di prevenzione e precauzione - l'interesse a ricorrere in via autonoma delle associazioni ambientaliste riconosciute e la situazione dell'associazione di fatto - intervento ad adiuvandum - la competenza all'installazione della centrale termoelettrica - l'attività di utilizzazione dei residui - disciplina dei rifiuti - la valutazione della legittimità dei provvedimenti amministrativi - il principio tempus regit actum - ius superveniens - ius receptum - l'atto amministrativo che non sia immediatamente lesivo di un interesse legittimo - l'impugnazione di atti successivi - la rilevabilità d'ufficio - l'inizio immediato



Gestione-Rifiuti.it

di attività potenzialmente dannose per l'ambiente non si concilia con il principio di prevenzione e precauzione - l'obbligo di disapplicare la norma interna in violazione del diritto comunitario.

Consiglio di Stato, Sezione VI del 5 dicembre 2002, Sentenza n. 6657.

Nozione di rifiuto - disapplicazione dell'art. 14 legge 2002 n.178 (c.d. Omnibus) - le decisioni della giurisprudenza comunitaria sono vincolanti e di immediata applicazione nel nostro ordinamento giuridico, come affermato da Corte Cost. con la sentenza del 23.04.1985, n. 113.

Tribunale di Udine Decreto Pm ed Ordinanza GIP 14 ottobre 2002



W.S.T. ITALIA S.R.L. - Div. Sicurezza Operativa Ambientale
SEDE LEGALE: Via P. Catte, 94 - 08100 Nuoro
FILIALE OPERATIVA: Via Archimede, 224 -21042 Caronno P.Ia (VA)
Tel. 02/96459201 r.a. Fax 02/96458936 E-mail: tecnico@gestione-rifiuti.it
R.E.A. 71805 Iscrizione Tribunale di Nuoro n. 267/1999 C.F. 02790920967 P.IVA 01057710913

