

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
F.G. JACOBS

presentate il 17 gennaio 2002¹

1. Nella causa in oggetto la Korkein Hallinto-oikeus (Corte amministrativa suprema, Finlandia) chiede alla Corte una interpretazione in merito ai criteri rilevanti per determinare se, in una serie di circostanze determinate, i detriti derivanti dallo sfruttamento di una cava di granito debbano essere considerati rifiuti ai sensi della direttiva 75/442, relativa ai rifiuti².

Direttiva relativa ai rifiuti

2. Il terzo 'considerando' del preambolo della direttiva 75/442 stabilisce 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».

3. Il primo 'considerando' del preambolo della direttiva 91/156³, che modifica la

direttiva 75/442 e ne sostituisce le disposizioni essenziali, stabilisce che «dette modifiche si basano su un livello elevato di protezione dell'ambiente».

4. Ai sensi dell'art. 1, lett. a), della direttiva, come modificata (in prosieguo: anche la «Direttiva relativa ai rifiuti»), per «rifiuto» si intende «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».

5. L'art. 1, lett. c), definisce il «detentore» come «il produttore dei rifiuti o la persona fisica o giuridica che li detiene».

6. L'allegato I della direttiva, intitolato «Categorie di rifiuti», include, al punto Q 11, «Residui provenienti dall'estrazione e dalla preparazione delle materie prime (ad esempio residui provenienti da attività minerarie o petrolifere, ecc.)». Il punto finale, Q 16, menziona «Qualunque sostanza, materia o prodotto che non rientri nelle categorie sopra elencate».

1 — Lingua originale: l'inglese.

2 — Direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, 75/442/CEE, relativa ai rifiuti (GU L 194, pag. 39).

3 — Direttiva del Consiglio 18 marzo 1991, 91/156/CEE (GU L 78, pag. 32).

7. L'art. 1, lett. a), prevede che la Commissione prepari un elenco dei rifiuti che rientrano nelle categorie di cui all'allegato I. Conformemente a tale disposizione un elenco particolareggiato, noto come Catalogo europeo dei rifiuti, è stato adottato con la decisione 94/3/CE⁴. Anche se nel Catalogo⁵ è stabilito che un materiale figurante nel catalogo non è in tutte le circostanze un rifiuto, ma solo quando esso soddisfa la definizione di rifiuto, va notato che la prima categoria, 01 00 00, è intitolata: «Rifiuti derivanti dalla prospezione, l'estrazione, il trattamento e l'ulteriore lavorazione di minerali e materiali di cava»⁶.

8. L'art. 4 della direttiva recita:

«Gli Stati membri adottano le misure necessarie per assicurare che i rifiuti siano ricuperati o smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedi-

menti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente e in particolare:

- senza creare rischi per l'acqua, l'aria, il suolo e per la fauna e la flora;
- senza causare inconvenienti da rumori od odori;
- senza danneggiare il paesaggio e i siti di particolare interesse.

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

4 — Decisione della Commissione 20 dicembre 1993, 94/3/CE, che istituisce un elenco dei rifiuti conformemente all'articolo 1 a), della direttiva 75/442/CEE del Consiglio relativa ai rifiuti (GU 1994, L 5, pag. 15). Il catalogo è allegato alla decisione. La decisione è stata annullata con effetto a partire dal 1° gennaio 2002 e sostituita dalla decisione della Commissione 3 maggio 2000, 2000/532/CE (GU L 226, pag. 3), il cui allegato è intitolato: «Elenco dei rifiuti conformemente all'articolo 1, lettera a), della direttiva 75/442/CEE relativa ai rifiuti e all'articolo 1, paragrafo 4, della direttiva 91/689/CEE relativa ai rifiuti pericolosi» (in prosieguo: l'«elenco dei rifiuti 2002»).

5 — Nel punto 3 della nota introduttiva (punto 1 dell'introduzione all'elenco dei rifiuti 2002).

6 — Nell'elenco dei rifiuti 2002: «Rifiuti derivanti da prospezione, estrazione, trattamento e ulteriore lavorazione di minerali e materiali di cava».

9. La Direttiva definisce lo «smaltimento» come «tutte le operazioni previste nell'allegato II A»⁷ e il «ricupero» come «tutte le operazioni previste nell'allegato II B»⁸.

7 — Art. 1, lett. e).

8 — Art. 1, lett. f).

10. Gli allegati II A e II B della direttiva⁹ sono intitolati rispettivamente «Operazioni di smaltimento» e «Operazioni di recupero».

11. L'allegato II A include al punto D 1 il «Deposito sul o nel suolo (ad es. discarica)», al punto D 12 il «Deposito permanente (ad es. sistemazione di contenitori in una miniera, ecc.)» e, al punto D 15 il «Deposito preliminare prima di una delle operazioni di cui ai punti da D 1 a D 14 (escluso il deposito temporaneo, prima della raccolta, nel luogo in cui sono prodotti)».

12. L'allegato II B include al punto R 5 il «Riciclo/recupero di altre¹⁰ sostanze inorganiche» e al punto R 13 la «Messa in riserva di rifiuti per sottoporli a una delle operazioni indicate nei punti da R 1 a R 12 (escluso il deposito temporaneo, prima della raccolta, nel luogo in cui sono prodotti)».

13. Ai sensi della direttiva, gli Stati membri devono assicurare che ogni detentore di rifiuti li consegni ad un raccoglitore o ad un'impresa che effettua le operazioni previste nell'allegato II A o II B oppure provveda egli stesso al recupero o allo smaltimento, conformandosi alle disposizioni della direttiva¹¹. Gli stabilimenti che effettuano il recupero o lo smaltimento dei rifiuti

devono ottenere una autorizzazione¹². Le autorizzazioni per lo smaltimento «possono (...) essere accompagnate da condizioni e obblighi, o essere rifiutate (...) quando il metodo di smaltimento previsto non è accettabile dal punto di vista della protezione dell'ambiente»¹³.

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

14. Secondo il diritto finlandese per determinati progetti è richiesta una autorizzazione ambientale. Palin Granit Oy, una società finlandese, chiedeva al Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus (consiglio del consorzio intercomunale nel settore della sanità pubblica di Vehmassalo; in prosieguo: il «consiglio del consorzio») una autorizzazione ambientale per una cava di pietre. Secondo la domanda i detriti prodotti dall'estrazione — circa 50 000 metri cubi all'anno, pari a circa il 65-80% del quantitativo globale estratto — avrebbero dovuto essere depositati in un'area contigua. Dai documenti prodotti innanzi alla Corte emerge che i residui non hanno la forma o le dimensioni adatte per essere usati allo stesso modo del materiale di pietra venduto dopo essere stato estratto.

15. Nella domanda si dichiarava che l'area di deposito, di 7,2 ettari, era già in uso ma che vi era ancora spazio per depositare 700 000 metri cubi di materiale. I residui sarebbero usati come terrapieni laterali per

⁹ — Questi allegati, conformemente agli artt. 17 e 18 della direttiva, sono stati sostituiti dalla decisione della Commissione 24 maggio 1996, 96/350/CE (GU L 135, pag. 32).

¹⁰ — Cioè, diverse dai metalli e composti metallici, elencati al capo precedente.

¹¹ — Art. 8.

¹² — Artt. 9, n. 1, e 10.

¹³ — Art. 9, n. 2.

la cava, per costruire rampe e per abbellire la cava e per altri scopi come agglomerati¹⁴ o materiali di riporto. L'autorizzazione veniva accordata in conformità alla domanda.

16. Su ricorso della Turun ja Porin Lääninhallitus (amministrazione provinciale di Turku e Pori), il Turun ja Porin Lääninoikeus (Tribunale amministrativo di Turku e Pori) annullava la decisione del consiglio del consorzio, di accordare l'autorizzazione ambientale. Il Lääninoikeus dichiarava che i detriti dovevano essere considerati rifiuti, per cui la zona sarebbe diventata una discarica di rifiuti industriali. La competenza ad esaminare il ricorso spettava pertanto, secondo la legislazione nazionale, centro regionale per l'ambiente e non all'amministrazione comunale. Il Lääninoikeus trasmetteva quindi la domanda di autorizzazione al Lounais-Suomen Ympäristökeskus (Centro regionale per l'ambiente per la Finlandia sud occidentale; in prosieguo: il «centro regionale per l'ambiente»).

17. Sia la Palin Granit, sia il consiglio del consorzio presentavano un ricorso dinanzi alla Korkein Hallinto-oikeus avverso la decisione del Lääninoikeus, chiedendo l'annullamento della medesima sulla base del fatto che, non potendosi considerare i detriti come rifiuti ai sensi della legislazione nazionale di attuazione della direttiva rela-

tiva ai rifiuti¹⁵, il loro deposito non dà luogo ad una discarica e la competenza ad esaminare la domanda di autorizzazione spettare quindi al consiglio del consorzio.

18. Motivo del contendere dinanzi al Korkein Hallinto-oikeus è pertanto quale debba essere l'autorità competente ad esaminare la domanda di autorizzazione. Il Korkein Hallinto-oikeus nell'ordinanza di rinvio spiega che la risposta al problema varia a seconda che, nel caso di specie, i residui derivanti dall'estrazione debbano essere considerati, o meno, rifiuti ai sensi della direttiva relativa ai rifiuti. Innanzi al Korkein Hallinto-oikeus la Palin Granit ha presentato tre argomentazioni a sostegno della tesi che i residui non debbano essere considerati in tale modo.

19. In primo luogo essa ha sottolineato che i residui consistono principalmente in diversi tipi di granito. Essi sono, quanto alla loro composizione minerale, sempre identici alla roccia naturale originaria. I detriti non cambiano mai di stato fisico indipendentemente dalla durata e dal modo di conservazione e sono sempre inoffensivi nei confronti delle persone e dell'ambiente.

20. In secondo luogo la Palin Granit ha osservato che i residui — diversamente dai sottoprodotti dell'attività mineraria —

14 — Usati ad esempio per la costruzione di porti e frangiflutti.

15 — La Jätelaki (legge n. 1072/93, relativa ai rifiuti).

possono essere riutilizzati senza particolari misure di recupero, per esempio per come materiale di riporto e per la costruzione di frangiflutti.

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.

21. In terzo luogo essa ha affermato che i detriti vengano depositati, in attesa di un ulteriore utilizzo, nelle immediate vicinanze del luogo di estrazione, su un'area a fianco di quest'ultimo.

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 ed il modo di conservazione.

22. Il Korkein Hallinto-Oikeus ritiene che la giurisprudenza della Corte non risolva direttamente il problema, se, tenendo in considerazione tali fattori, i residui siano rifiuti, ed ha quindi proposto alla Corte le seguenti questioni:

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.

«Se i detriti derivanti dallo sfruttamento di una cava di pietra vadano considerati rifiuti ai sensi dell'art. 1, lett. a), della direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, 75/442/CEE, come modificata dalla direttiva del Consiglio 18 marzo 1991, 91/156/CEE, tenuto conto delle circostanze illustrate infra alle lett. a)-d).

d) Quale rilevanza vada riconosciuta al fatto che sussiste la volontà di portar 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 annettere

a) Quale rilevanza occupi nell'ambito delle valutazioni soprammenzionate il fatto che i detriti vengano depositati, in attesa di un ulteriore utilizzo, su

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».

23. Il consiglio del consorzio, il governo finlandese e la Commissione hanno presentato osservazioni scritte. Non c'è stata udienza.

Analisi

24. Anche se ai sensi dell'art. 1, lett. a), della direttiva relativa ai rifiuti per «rifiuto» si intende «qualsiasi sostanza od oggetto (...) di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi», tale definizione non è completa ma dipende a sua volta dal significato di «disfarsi», di cui non viene data alcuna definizione. Le nozioni di «rifiuto» in generale e «disfarsi» in particolare sono state trattate dalla Corte in diverse sentenze. Anche se la Corte non ha sviluppato una definizione esaustiva di rifiuto, dalla giurisprudenza possono essere estrapolati i seguenti principi.

25. In primo luogo, il termine «disfarsi» deve essere interpretato alla luce sia dello scopo della direttiva, che consiste nella protezione della salute umana e dell'am-

biente contro gli effetti nocivi della raccolta, del trasporto, del trattamento, dell'ammasso e del deposito di rifiuti¹⁶, sia dell'art. 174, n. 2, CE secondo il quale la politica della Comunità in materia ambientale mira ad un elevato livello di tutela ed è fondata, *inter alia*, sui principi di precauzione e dell'azione preventiva. Conseguentemente la nozione di rifiuto non può essere interpretata in maniera restrittiva¹⁷. In particolare, è alla luce del complesso delle circostanze, che va accertato se una determinata sostanza possa essere considerata rifiuto tenendo conto delle finalità della direttiva e dell'esigenze di non pregiudicare l'efficacia¹⁸.

26. In secondo luogo, nonostante il termine «disfarsi» ricomprenda lo smaltimento e il recupero di una sostanza o di un oggetto¹⁹, dal fatto che una sostanza sia sottoposta ad un'operazione menzionata nell'allegato II B²⁰ della direttiva non discende che l'operazione consista nel disfarsene e che pertanto la detta sostanza vada considerata un rifiuto²¹. Tuttavia, alcune circostanze possono costituire indizi del fatto che il detentore della sostanza se ne disfa, ovvero ha deciso o ha l'obbligo di disfarsene ai sensi dell'art. 1, lett. a), della direttiva. Ciò si verifica, in particolare, se la sostanza utilizzata è un residuo di produzione²².

16 — Terzo 'considerando' del preambolo, cit. sopra al paragrafo 2.

17 — Cause riunite C-418/97 e C-419/97, ARCO Chemie Nederland (Racc. pag. I-4475, punti 36-40). Va notato che la sentenza ARCO è stata pronunciata dopo la proposizione del presente ricorso pregiudiziale.

18 — Sentenza ARCO, punti 73, 88 e 97.

19 — Sentenza ARCO, punto 47.

20 — O, per analogia, nell'allegato II A.

21 — Sentenza ARCO, punto 51.

22 — Sentenza ARCO, punti 83-87.

27. In terzo luogo, la nozione di rifiuto può includere le sostanze e gli oggetti riutilizzabili economicamente²³. Analogamente può includere sostanze ed oggetti che possono essere riutilizzati in modo compatibile con le esigenze di tutela ambientali e senza trasformazioni radicali: l'impatto ambientale della trasformazione di tale sostanza non incide sulla sua classificazione come rifiuto. Più in generale il metodo di trasformazione o la modalità di utilizzo di una sostanza non sono determinanti per stabilire se si tratti o no di un rifiuto, che, ai sensi dell'art. 1, lett. a), della direttiva, è definito come ciò di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi²⁴.

28. Infine, la circostanza che una sostanza sia classificata come residuo riutilizzabile senza alcuna certezza di riutilizzo non sottrae tale sostanza dall'ambito di applicazione della direttiva²⁵.

29. La presente causa riguarda residui derivanti dall'estrazione di granito che sono depositati su un'area fino o all'utilizzo — a breve termine, per puntellare o abbellire la cava in via di sfruttamento, a lungo termine per il caso in cui dovessero servire per essere utilizzati come agglomerati e materiali di riporto — oppure (si potrebbe

desumere dai termini delle questioni proposte), qualora nessuno di questi usi si concretizzi, e tempo indefinito.

30. Il governo finlandese fa valere essenzialmente che i residui che risultano dall'estrazione di pietre non sono rifiuti ai sensi della direttiva laddove il loro uso sia parte integrante della produzione e siano utilizzati direttamente senza essere assoggettati ad operazioni di recupero o di smaltimento.

31. La Commissione ritiene che di fatto i residui siano rifiuti ai sensi della direttiva perché essi devono essere assoggettati ad operazioni di recupero e smaltimento ai sensi degli allegati II A e II B della direttiva e rappresentano un sottoprodotto non immediatamente utilizzabile.

32. Va notato che le osservazioni sono state presentate prima che la Corte pronunciasse la sentenza nella causa ARCO²⁶ per cui esse non riflettono pienamente la giurisprudenza rilevante.

33. A mio avviso, dal fatto che certi residui rimangano indefinitamente nell'area va in

23 — Sentenza 28 marzo 1990, cause riunite C-206/88 e C-207/88, Vessoso e Zanetti (Racc. pag. I-1461).

24 — Sentenza ARCO, punti 64-66.

25 — Sentenza 25 giugno 1997, cause riunite C-304/94, C-330/94, C-342/94 e C-224/95, Tombesi (Racc. pag. I-3561, punti 53 e 54; v. anche paragrafo 61 delle conclusioni da me presentate in questa causa).

26 — Cit. in nota 17.

ogni caso dedotto che ci si sia voluti disfare dei medesimi, per cui essi devono essere considerato rifiuti. Il deposito di notevoli quantitativi di residui comporta manifestamente il rischio — come osserva il governo finlandese — di inquinamento acustico e da polveri e di danneggiamento del paesaggio, ridotto a misero spettacolo. È proprio una tale evenienza, comunque, che la direttiva cerca di evitare²⁷.

34. Si potrebbe obiettare che l'atto di depositare i residui non può essere correttamente inteso come disfarsene visto che il produttore in quel momento non sa se essi verranno utilizzati o no. Tuttavia bisogna tener presente che la definizione di rifiuto di cui all'art. 1, lett. a), della direttiva include sostanze o oggetti di cui il detentore *abbia deciso di* disfarsi. Un detentore che intenda lasciare depositato per una durata indefinita sull'area qualsiasi residuo che non venga utilizzato altrimenti soddisfa la definizione anche se nel momento rilevante non è in grado di identificare quali pietre resteranno e quali saranno utilizzate. Ogni altra interpretazione sarebbe manifestamente contraria allo scopo della direttiva e, ancor più, agli obiettivi della politica ambientale comunitaria, definiti nell'art. 174, n. 2, CE e potrebbe pregiudicare seriamente l'efficacia della direttiva.

35. Concludo quindi che i residui depositati per una durata indefinita devono essere classificati come rifiuti ai sensi della direttiva. Più specificamente, tale deposito può

essere considerato come operazione di smaltimento ai sensi del punto D I dell'allegato II A della direttiva, «Deposito sul o nel suolo (ad es. discarica)», oppure del punto D 12 «Deposito permanente (ad es. sistemazione di contenitori in una miniera, ecc.)», e quindi soggetti al requisito dell'autorizzazione ai sensi dell'art. 9 della direttiva.

36. Per quanto riguarda i residui depositati in attesa di un ulteriore utilizzo, mi sembra che lo scopo della direttiva obblighi a ritenere che anch'essi debbano essere considerati sostanze o oggetti di cui il detentore si disfa o intende disfarsi. In particolare, come osserva la Commissione, l'assenza di una qualsiasi garanzia che tali residui vengano utilizzati fa sì che essi rientrino nella sfera di applicazione della legislazione comunitaria in materia di rifiuti²⁸. Inoltre anche se essi vengono in definitiva usati, il loro deposito in attesa di un ulteriore utilizzo può dar luogo chiaramente allo stesso tipo di danno ambientale provocato da quelli depositati per una durata indefinita, incluso l'inquinamento acustico e da polveri nonché il rischio di «danneggiare il paesaggio» ai sensi dell'art. 4 della direttiva.

37. Sembra che gli usi potenziali ai quali i residui possono essere destinati includano terrapieni laterali per la cava, la costruzione di rampe e l'abbellimento della cava e altre utilizzazioni come agglomerati (usati ad esempio nella costruzione di porti e frangiflutti) e materiali di riporto. Tali usi possono costituire sia smaltimento che

27 — Art. 4, citata supra al paragrafo 8.

28 — V. sentenza Tombesi, cit. in nota 25, punti 53 e 54, riassunti sopra al paragrafo 28.

recupero, a seconda dello scopo principale dell'operazione e in particolare a seconda del fatto se, in assenza di rifiuti, sarebbe stato necessario utilizzare un'altra sostanza per la stessa operazione per ragioni non connesse al deposito di rifiuti²⁹.

38. Il deposito di residui sull'area in attesa di un ulteriore utilizzo equivale, in se stesso, ad una operazione di recupero o smaltimento ai sensi del punto D 15 dell'allegato II A o del punto R 13 dell'allegato II B³⁰.

39. Il giudice di rinvio indica una serie di punti specifici che caratterizzano i fatti del procedimento principale e chiede in sostanza se tali punti siano rilevanti ai fini della questione, se i residui risultanti dall'estrazione di pietre possano essere considerati rifiuti ai sensi della direttiva.

40. In primo luogo, il giudice di rinvio chiede quale rilevanza occorre attribuire alla circostanza che i residui vengono depositati, in attesa di un ulteriore utilizzo, su un'area contigua alla cava e, in generale,

alla circostanza che essi sono depositati sul luogo di estrazione, o su un'area contigua o più lontana.

41. Ho già dichiarato che ritengo che la circostanza che i residui vengano depositati in attesa di un ulteriore utilizzo non preclude la loro classificazione come rifiuti. Il governo finlandese e la Commissione sono dello stesso avviso.

42. Per quanto riguarda l'ubicazione dell'area di deposito, dalla direttiva non emerge alcun elemento dal quale si possa dedurre che ai fini della classificazione dei residui come rifiuti sia rilevante se le pietre vengano depositate sul luogo di estrazione o su un'altra area, contigua o più distante. Se i residui siano rifiuti dipende unicamente dalla circostanza se di essi ci si sia voluti disfare. Come sottolinea il governo finlandese, se il produttore dei residui potesse sottrarre all'ambito di applicazione della normativa sui rifiuti le sue operazioni semplicemente depositando i residui in un posto piuttosto che in un altro ciò sarebbe in chiaro contrasto con gli scopi della direttiva.

43. Tuttavia in alcuni casi dall'ubicazione dell'area di deposito può dipendere, come osserva il governo finlandese, la necessità di un'autorizzazione, dato che si può desumere dalla formulazione dei punti D 15

29 — V., inoltre, le conclusioni da me presentate il 15 novembre 2001 nella causa C-6/00, A.S.A. Abfall Service, in particolare paragrafi 76-89.

30 — V. supra paragrafi 11 e 12.

dell'allegato II A e R 13 dell'allegato II B³¹ che il deposito temporaneo nell'area dove i rifiuti sono prodotti in attesa di essere raccolti per essere smaltiti o recuperati non è una operazione di smaltimento o di recupero e quindi non è assoggettato all'autorizzazione di cui agli artt. 9, n. 1, e 10 della direttiva³².

44. In secondo luogo, il giudice di rinvio chiede se sia rilevante che la composizione dei residui (i) è la stessa della roccia da cui sono estratti e (ii) che gli stessi non cambiano di stato fisico qualunque siano la durata e il modo di conservazione.

45. Di nuovo, a mio avviso, tali qualità dei residui sono irrilevanti ai fini della loro classificazione come residui anche se, in termini più generali, come osservano la Commissione e il governo finlandese, la composizione di una sostanza può determinare se si tratti di rifiuti pericolosi ai sensi della direttiva del Consiglio 12 dicembre 1991, 91/689/CEE, relativa ai rifiuti pericolosi³³. Analogamente possono esservi circostanze in cui la composizione di una sostanza può essere rilevante per determinare se di essa il detentore si sia disfatto, abbia inteso o sia stato obbligato a disfarsi: come la Corte ha affermato nella

sentenza ARCO³⁴, la circostanza che una sostanza sia un residuo la cui composizione non è adatta per l'uso che ne viene fatto o che speciali precauzioni debbano essere adottate al momento dell'utilizzo a causa della natura della sua composizione, pericolosa per l'ambiente, può essere un indizio che di essa ci si sia disfatti.

46. Tuttavia nulla nella direttiva suggerisce che la composizione di una sostanza determini più in generale se si tratti di un rifiuto. La definizione di rifiuto di cui all'art. 1, lett. a), della direttiva si riferisce a *qualsiasi sostanza od oggetto* che rientri nelle categorie elencate nell'allegato I; l'allegato stesso contiene una categoria residuale che si riferisce a *qualunque sostanza, materia o prodotto*. Inoltre emerge chiaramente dalla giurisprudenza della Corte che il concetto di rifiuti non deve essere interpretato restrittivamente³⁵. Più specificamente, alcune categorie di rifiuti indicate nell'allegato I della direttiva dimostrano che residui aventi la stessa composizione del loro materiale di origine possono essere rifiuti: si vedano ad esempio i punti Q 10, che comprende residui di lavorazione/sagomatura, e Q 11, che include residui provenienti dall'estrazione delle materie prime. Tale conclusione emerge anche da alcune categorie di rifiuti indicati dal Catalogo europeo dei rifiuti: si vedano per esempio alcune voci elencate ai punti 01 01 00 (rifiuti di estrazione di minerali), 01 04 01 (ghiaia e rocce triturate di scarto), 01 04 06 (rifiuti derivanti dalla lavorazione della pietra), 03 01 00 (rifiuti della lavorazione

31 — V. supra, paragrafi 11 e 12.

32 — V. supra, paragrafo 13.

33 — GU L 337, pag. 20.

34 — Citata in nota 17, punto 87.

35 — V. supra paragrafo 25.

del legno e della produzione di pannelli e mobili), 04 00 00 (rifiuti della produzione conciaria e tessile), 10 11 00 (rifiuti della fabbricazione del vetro e di prodotti di vetro), 12 01 00 [rifiuti di lavorazione (forgiatura, saldatura, stampaggio, trafilatura, smussamento, perforazione, taglio, troncatura e limatura), e 17 00 00 rifiuti di costruzioni e demolizioni (compresa la costruzione di strade)]³⁶. Inoltre la Corte, nella sentenza Tombesi³⁷, era chiaramente pronta ad accettare che i ritagli di marmo fossero rifiuti ai sensi della direttiva.

47. Analogamente nulla suggerisce che il fatto che una sostanza sia stabile significhi che essa non possa essere un rifiuto: infatti, come la Commissione osserva, potrebbe essere ancora più importante assicurare che residui che sussisteranno per un tempo indefinito siano correttamente recuperati o smaltiti. Ancora, tale interpretazione trova supporto sia nella ampia definizione di rifiuti di cui alla direttiva, come interpretata dalla Corte, sia in alcune categorie elencate nel Catalogo europeo dei rifiuti, per esempio al punto 01 00 00 (rifiuti derivanti dalla prospezione, l'estrazione, il trattamento e l'ulteriore lavorazione di minerali e materiali da cava) che copre varie categorie di rocce e pietre, e al punto 10 11 02 (vetro di scarto)³⁸.

36 — I capi equivalenti nell'elenco dei rifiuti 2002 sono: 01 01; 01 04 08; 01 04 13; 03 01; 04; 10 11; 12 01 e 17.

37 — Citata in nota 25.

38 — I capi equivalenti nell'elenco dei rifiuti 2002 sono 01 e 10 11 02.

48. In terzo luogo, il giudice di rinvio chiede quale rilevanza vada attribuita al fatto che i detriti non sono pericolosi rispetto alla sanità pubblica e all'ambiente e, in generale, in quale misura vada attribuita importanza ad eventuali incidenze dei detriti sulla salute e sull'ambiente al fine di stabilire se il detrito sia un rifiuto.

49. Mi è chiaro che anche tali fattori sono irrilevanti ai fini della questione, se i residui ricadano nella nozione di rifiuti. Vorrei sottolineare di nuovo la natura onnicomprensiva della definizione di rifiuto di cui all'art. 1, lett. a), ed all'allegato I della direttiva. Anche se le affermazioni del giudice di rinvio, che i residui di cui trattasi sono innocui per la sanità pubblica e per l'ambiente (ma si veda quanto rilevato sopra, paragrafo 33) fossero corrette, tale circostanza non potrebbe essere rilevante per determinare se i residui siano rifiuti. La questione, come ho già sottolineato, dipende unicamente dalla circostanza se il loro detentore se ne disfi — o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsene.

50. Inoltre sembra che la posizione del giudice di rinvio e del governo finlandese sia fondata sul presupposto che un prodotto, solo perché è «naturale» (in opposizione, suppongo, a creato dall'uomo), non possa essere un rifiuto. Il presupposto è chiaramente errato: molti prodotti naturali sono, come è prevedibile, elencati nel Catalogo europeo dei rifiuti [si vedano, in

particolare, molte delle voci al punto 02 00 00 (rifiuti provenienti da produzione, trattamento e preparazione di alimenti in agricoltura, orticoltura, caccia, pesca ed acquicoltura)]³⁹.

51. Se tuttavia determinati residui sono innocui sarà ovviamente più facile che venga soddisfatto il requisito dell'art. 4 della direttiva secondo il quale, una volta scartati, essi siano recuperati o smaltiti «senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente».

52. Infine, il giudice di rinvio chiede quale rilevanza vada riconosciuta al fatto che sussiste la volontà di portar via i detriti, in tutto o in parte, dall'area di deposito ai fini di un loro utilizzo, ad esempio come materiali di riporto o 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 e, più specificamente, in quale misura occorra dare importanza al grado di certezza dei progetti del detentore di detriti in merito al loro uso e al tempo di concretizzazione dei medesimi, dopo che i detriti siano stati rimossi dall'area di deposito.

53. Ho già dato risposta, negativa, a gran parte della questione⁴⁰. Ma non ho ancora esaminato la rilevanza della addotta mancanza di trasformazioni.

54. Anche se fosse corretta l'affermazione che i residui possono essere recuperati senza che sia necessario procedere al loro riguardo ad operazioni di trasformazione o equivalenti (e va notato che il governo finlandese sostiene che è possibile che i residui debbano essere frantumati in pezzi più piccoli a seconda dell'uso previsto), non vedo come ciò potrebbe influenzare la loro classificazione come rifiuti, che dipende, ripeto, dal fatto che il detentore se ne disfi, o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsene. In ogni caso emerge chiaramente dalla sentenza della Corte nella causa ARCO⁴¹ che né il grado di trasformazione a cui una sostanza è assoggettata attraverso il riutilizzo né l'impatto ambientale della trasformazione incide sulla sua classificazione come rifiuto. Anche ipotizzando che — come sembra essere il caso — il detentore si sia disfatto dei detriti, o perlomeno abbia avuto l'intenzione di disfarsene, un utilizzo futuro che non richieda una trasformazione costituirà ancora recupero ai sensi del punto R 5 dell'allegato II B della direttiva, «Riciclo/Recupero di altre sostanze inorganiche»⁴².

40 — V. supra, paragrafi 29-38.

41 — Citato in nota 17, punti 65 e 66; v. supra, paragrafo 27.

42 — V. inoltre paragrafi 80-82 delle conclusioni da me presentate nella causa A.S.A. Abfall Service, citata in nota 29.

39 — Capo 02 nell'elenco dei rifiuti 2002.

Conclusione

55. In base a tali considerazioni propongo di risolvere le questioni proposta dal korkein hallinto-oikeus come segue:

- «1) I residui derivanti dallo sfruttamento di una cava di pietre, depositati in attesa di un possibile utilizzo, mancando il quale essi rimarrebbero nell'area per una durata indefinita, devono essere considerati come residui di cui il detentore si sia disfatto, o abbia inteso disfarsi, e vanno quindi 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) Sono irrilevanti, ai fini della classificazione dei residui come rifiuti, le seguenti circostanze: a) che essi vengano depositati sul luogo di estrazione, su un'area contigua al medesimo o più lontano; b) che, quanto alla loro composizione minerale, sono del tutto identici alla roccia da cui sono estratti e che gli stessi non cambiano stato fisico qualunque siano la durata e il modo di conservazione; c) che non sono pericolosi per la sanità pubblica e per l'ambiente; d) che possono essere recuperati senza che sia necessario procedere al loro riguardo ad operazioni di trasformazione o equivalenti».