



## Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE  
PEDRO CRUZ VILLALÓN  
presentate il 16 maggio 2013<sup>1</sup>

**Causa C-113/12**

**Donal Brady**  
**contro**  
**Environmental Protection Agency**

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dalla Supreme Court (Irlanda)]

«Ambiente — Direttive 75/442/CEE e 91/156/CEE — Nozione di “rifiuto” — Liquame prodotto in un’azienda suinicola — Liquame immagazzinato in attesa di essere utilizzato come fertilizzante — Classificazione del liquame come rifiuto — Classificazione del liquame come sottoprodotto — Onere della prova — Responsabilità personale del produttore per la violazione del diritto dell’Unione in materia di rifiuti commessa da terzi che utilizzano i liquami nei loro terreni come fertilizzante — Mancata trasposizione della direttiva 91/676/CEE — Principi generali del diritto dell’Unione — Diritti fondamentali — Proporzionalità»

1. Nell’ambito di un procedimento giurisdizionale in cui si discute delle condizioni imposte ad un allevatore di suini per ottenere un’autorizzazione alla vendita di liquami prodotti nella sua azienda come fertilizzanti, la Supreme Court pone alla Corte di giustizia una serie di questioni vertenti sulla nozione di «rifiuto» ai sensi della direttiva 75/442<sup>2</sup>. Oltre all’interesse suscitato da tale questione, in particolare poiché offre alla Corte di giustizia l’opportunità di definire la sua giurisprudenza sulle condizioni alle quali un «rifiuto» può trasformarsi in un «sottoprodotto», nella presente causa viene sollevato un altro problema, che travalica l’ambito vero e proprio della direttiva 75/442 per addentrarsi, come avremo occasione di vedere, nel terreno dei principi generali del diritto dell’Unione e, più precisamente, in quello della garanzia dei diritti fondamentali.

2. Difatti, il problema ultimo sollevato nel procedimento a quo si collega alla responsabilità che può essere imputata ad un venditore di liquami per l’uso improprio che l’acquirente di questi ultimi possa eventualmente farne. Una questione alla quale si aggiunge il problema di stabilire fino a che punto la libertà di cui godono gli Stati membri nel disciplinare la commercializzazione dei rifiuti permetta loro di imporre condizioni che possono risultare equivalenti al divieto di commercializzare questi ultimi o possono sottomettere tale commercializzazione a condizioni sproporzionate o arbitrarie. Tutto ciò in una situazione in cui la mancata trasposizione della direttiva 91/676<sup>3</sup> ha impedito di applicare una normativa capace di fornire una copertura all’impiego del liquame come fertilizzante.

1 — Lingua originale: lo spagnolo.

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

3 — Direttiva 91/676/CEE del Consiglio, del 12 dicembre 1991, relativa alla protezione delle acque dell’inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole (GU L 375, pag. 1).

## **I – Contesto normativo**

### *A – Normativa dell'Unione*

1. La direttiva 75/442 sui rifiuti

3. Nella versione vigente all'epoca dei fatti all'origine del procedimento a quo<sup>4</sup>, l'articolo 1, lettera a), della direttiva 75/442 stabiliva come segue:

«Ai sensi della presente direttiva, si intende per:

a) “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».

4. A tenore dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera b), della direttiva medesima rimanevano esclusi dall'ambito di applicazione di quest'ultima «qualora già contemplati da altra normativa»:

«(...)

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

5. Ai sensi dell'articolo 8 di detta direttiva:

«Gli Stati membri adottano le disposizioni necessarie affinché ogni detentore di rifiuti:-

- li consegna ad un raccoglitore privato o pubblico, 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 presente direttiva».

6. Gli articoli 9 e 10 della direttiva disponevano che gli stabilimenti o imprese che effettuavano operazioni di smaltimento o di recupero di rifiuti elencate, rispettivamente, negli allegati II A e II B della stessa direttiva, dovessero ottenere un'autorizzazione.

7. L'articolo 15 della direttiva 75/442 stabiliva come segue:

«Conformemente al principio “chi inquina paga”, il costo dello smaltimento dei rifiuti deve essere sostenuto:-

- dal detentore che consegna i rifiuti ad un raccoglitore o ad una impresa di cui all'articolo 9 e/o-
- dai precedenti detentori o dal produttore del prodotto causa dei rifiuti».

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

2. La direttiva 91/676 relativa ai nitrati

8. Ai sensi dell'articolo 1, la direttiva 91/676 mira a «ridurre l'inquinamento delle acque causato direttamente o indirettamente dai nitrati di origine agricola» e a «prevenire qualsiasi ulteriore inquinamento di questo tipo».

9. L'articolo 3 della direttiva 91/676, nei suoi primi due paragrafi, così dispone:

«1. Le acque inquinate e quelle che potrebbero essere inquinate se non si interviene ai sensi dell'articolo 5 sono individuate dagli Stati membri conformemente ai criteri di cui all'allegato I.

2. Entro un periodo di due anni a decorrere dalla notifica della presente direttiva, gli Stati membri designano come zone vulnerabili tutte le zone note del loro territorio che scaricano nelle acque individuate in conformità del paragrafo 1 e che concorrono all'inquinamento. Essi notificano tale prima designazione alla Commissione entro sei mesi».

10. A termini dell'articolo 4 della direttiva in parola:

«1. Al fine di stabilire un livello generale di protezione dall'inquinamento per tutti i tipi di acque, gli Stati membri provvedono, entro due anni dalla notifica della presente direttiva, a:

- a) fissare un codice o più codici di buona pratica agricola applicabili a discrezione degli agricoltori, il quale includa disposizioni pertinenti per lo meno agli elementi contemplati nell'allegato II<sup>5</sup>;
- b) predisporre, se necessario, un programma comprensivo di disposizioni per la formazione e l'informazione degli agricoltori, per promuovere l'applicazione del codice ovvero dei codici di buona pratica agricola.

2. Gli Stati membri comunicano alla Commissione informazioni dettagliate sui propri codici di buona pratica agricola. La Commissione include nella relazione di cui all'articolo 11 informazioni relative a tali codici. In base alle informazioni ricevute, la Commissione, qualora lo ritenga necessario, può presentare al Consiglio proposte appropriate».

11. L'articolo 5 della direttiva impone agli Stati membri l'obbligo di fissare programmi di azione per le zone vulnerabili. Tali programmi devono contenere obbligatoriamente le misure prescritte nel codice o nei codici di buona pratica agricola e quelle contemplate nell'allegato III della direttiva, che riguardano i periodi in cui è vietata l'applicazione di determinati fertilizzanti, la capacità dei depositi per effluenti di allevamento, le modalità di applicazione dei fertilizzanti e la quantità massima di effluenti da allevamento applicabile in funzione del loro contenuto di azoto.

5 — La lettera A dell'allegato II riguarda i periodi in cui l'applicazione al terreno di fertilizzanti non è opportuna; l'applicazione di fertilizzante a determinati terreni; la capacità e la costruzione dei depositi per effluenti da allevamento; le misure destinate a prevenire l'inquinamento idrico causato da scorrimento e infiltrazione nelle acque sotterranee e superficiali di liquidi contenenti effluenti da allevamento ed effluenti provenienti da materiale vegetale come i foraggi insilati; e le procedure di applicazione al terreno comprese percentuali e uniformità di applicazione sia di concimi chimici che di effluenti da allevamento in modo da mantenere le dispersioni nutrienti nell'acqua ad un livello accettabile.

### 3. La direttiva 96/61 sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento<sup>6</sup>

12. La direttiva 96/61 è stata codificata e abrogata dalla direttiva 2008/1<sup>7</sup>, a sua volta abrogata e sostituita dalla direttiva 2010/75<sup>8</sup>. Ai sensi del suo articolo 1, la direttiva aveva per oggetto «la prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento proveniente dalle attività di cui all'allegato I. Essa prevede misure intese a evitare oppure, qualora non sia possibile, ridurre le emissioni delle suddette attività nell'aria, nell'acqua e nel terreno, comprese le misure relative ai rifiuti, per conseguire un livello elevato di protezione dell'ambiente nel suo complesso, lasciando impregiudicate le disposizioni della direttiva 85/337/CEE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati nonché altri requisiti comunitari».

13. Il punto 6.6 dell'allegato I alla direttiva menzionava specificamente gli impianti per l'allevamento intensivo di suini con più di 750 posti scrofe.

14. In virtù dell'articolo 3, lettera c), della direttiva, «[g]li Stati membri prendono le disposizioni necessarie perché le autorità competenti garantiscano che l'impianto sia gestito in modo: (...) c) che sia evitata la produzione di rifiuti, a norma della direttiva 75/442/CEE (...), in caso contrario, questi sono recuperati o, ove ciò sia tecnicamente ed economicamente impossibile, sono eliminati evitandone e riducendone l'impatto sull'ambiente».

15. A termini dell'articolo 9, paragrafo 3, della direttiva «[s]e necessario, l'autorizzazione contiene disposizioni che garantiscono la protezione del terreno e delle acque sotterranee e le opportune disposizioni per la gestione dei rifiuti prodotti dall'impianto».

4. Il regolamento n. 1774/2002 recante norme sanitarie relative ai sottoprodotti di origine animale non destinati al consumo umano<sup>9</sup>

16. Esso aveva l'obiettivo di assicurare che gli Stati membri stabilissero sistemi atti a garantire che determinate categorie di sottoprodotti di origine animale potessero circolare in determinate catene autorizzate fino al momento in cui venissero smaltiti o utilizzati e, in particolare, che gli Stati permettessero l'inclusione nella catena alimentare soltanto di sottoprodotti di origine animale che non comportavano un rischio per la salute degli animali o per la sanità pubblica. Detto regolamento è stato abrogato e sostituito dal regolamento n. 1069/2009<sup>10</sup>.

### B – *Normativa nazionale*

17. L'Environmental Protection Act 1992 (legge sulla tutela dell'ambiente del 1992; in prosieguo: la «legge del 1992») ha istituito la Environmental Protection Agency (Agenzia per la protezione dell'ambiente; in prosieguo: la «APA»), le cui funzioni includono «la concessione di licenze, la regolamentazione e il controllo delle attività ai fini della protezione dell'ambiente» [articolo 52, paragrafo 1, lettera a)].

6 — Direttiva 96/61/CE del Consiglio, del 24 settembre 1996 (GU L 257, pag. 26).

7 — Direttiva 2008/1/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 gennaio 2008 (GU L 24, pag. 8).

8 — Direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 novembre 2010 (GU L 334, pag. 17).

9 — Regolamento (CE) n. 1774/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 3 ottobre 2002 (GU L 273, pag. 1).

10 — Regolamento (CE) n. 1069/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 ottobre 2009 (GU L 300, pag. 1).

18. Il Waste management Act 1996 (legge relativa alla gestione dei rifiuti del 1996; in prosieguo: la «legge del 1996») è stato adottato anche allo scopo di trasporre la direttiva 75/442, come modificata dalla direttiva 91/156. Il suo articolo 4 così dispone:

«1) Ai sensi della presente legge, per “rifiuto” si intende qualsiasi sostanza o oggetto appartenente ad una delle categorie di rifiuti riportate nell'allegato I, o che nel periodo rilevante figurino nel Catalogo europeo dei rifiuti, del quale il detentore si disfi o intenda o sia obbligato a disfarsi, e qualsiasi cosa di cui ci si disfi o che sia altrimenti trattata come rifiuto, si deve presumere che sia un rifiuto sino a dimostrazione del contrario (...)

3) Ai sensi della presente legge, il termine “smaltimento”, in relazione ai rifiuti, include ogni attività riportata nell'allegato III, e l'espressione “attività di smaltimento dei rifiuti” deve essere interpretata di conseguenza.

4) Nella presente legge, per “recupero”, in relazione ai rifiuti, si intende qualsiasi attività intrapresa allo scopo di risanare, riciclare o riutilizzare, in tutto o in parte, il rifiuto ed ogni attività collegata a tale risanamento, riciclo o riutilizzo, inclusa ogni attività riportata nell'allegato IV, e l'espressione “attività di recupero dei rifiuti” deve essere interpretata di conseguenza».

19. Conformemente all'articolo 51, paragrafo 2, lettera a), della legge del 1996:

«Fatto salvo il disposto di cui alla lettera b), non è richiesta una licenza relativa ai rifiuti (...) per il recupero di (...) materiale fecale di origine animale o avicola nella forma di letame o liquame (...).

20. La legge del 1992 ha introdotto un regime per la concessione di licenze nell'ambito del controllo integrato dell'inquinamento, che equivale a grandi linee a quello istituito dalla direttiva 96/61<sup>11</sup>. L'Irlanda ha adeguato il diritto nazionale alla direttiva 96/61 mediante il Protection of the Environment Act del 2003 (legge sulla tutela dell'ambiente del 2003; in prosieguo: la «legge del 2003»). Pertanto, la licenza nel caso di specie non è stata concessa in base alle misure nazionali adottate in attuazione della direttiva 96/61.

## II – Fatti

21. Il ricorrente nel procedimento principale è titolare di un'azienda suinicola in Irlanda. Sebbene l'attività principale consista nell'allevamento di suini, un prodotto secondario è costituito dal liquame che l'azienda può vendere ad altri agricoltori affinché lo usino come fertilizzante.

22. Poiché lo spargimento di tale fertilizzante sulle superfici coltivate è un'attività stagionale, il liquame deve essere immagazzinato nell'azienda del ricorrente in attesa di venire consegnato ad altri agricoltori. Nel 1999 la APA ha rilasciato al ricorrente una licenza per ampliare i propri impianti e vendere il liquame. In base a tale licenza, il ricorrente è obbligato in particolare a garantire che gli agricoltori utilizzino il liquame nella rigorosa osservanza di determinate condizioni.

23. Una di tali condizioni, intitolata «Gestione dei rifiuti», impone al ricorrente, per quanto qui interessa, i seguenti obblighi:

- «a) identificare prima della vendita di qualsiasi fertilizzante tutti i terreni non in suo possesso, proprietà o controllo, sui quali il fertilizzante sarà utilizzato; (...)
- c) assicurare che l'acquirente del fertilizzante non lo spargerà su terreni che non siano nel suo possesso, proprietà o controllo; (...)

11 — Direttiva 96/61/CE del Consiglio, del 24 settembre 1996, sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento (GU L 257, pag. 26).

- f) controllare l'uso del fertilizzante da parte di soggetti che lo acquistano per utilizzarlo sui loro terreni e indicare il modo in cui deve essere usato;
- g) controllare le acque superficiali che tagliano in due le aree sulle quali viene applicato il fertilizzante, ovvero luoghi non sotto il controllo del ricorrente;
- h) controllare i pozzi siti sui terreni ove viene sparso il fertilizzante, ovvero terreni fuori dal controllo del ricorrente;
- i) mantenere in qualunque momento un registro relativo all'uso del fertilizzante per consentire verifiche da parte dell'APA».

24. La licenza dell'APA è stata impugnata dinanzi alla High Court, che ha adottato una decisione sfavorevole al ricorrente, il quale si è quindi appellato alla Supreme Court, organo giurisdizionale che ha proposto la presente questione pregiudiziale.

25. Secondo la Supreme Court, i punti oggetto della controversia tra le parti del procedimento a quo sono i seguenti:

- a) se il liquame di suino i) sia un rifiuto in sé e per sé o ii) se costituisca un rifiuto solo in determinati casi, e iii) quali criteri debbano essere applicati al momento di valutare dette circostanze;
- b) se la convenuta possa includere nella licenza rilasciata una condizione che obbliga il ricorrente a controllare le attività degli agricoltori cui fornisce il liquame affinché venga usato come fertilizzante.

### **III – Questione pregiudiziale**

26. Le questioni pregiudiziali sono del seguente tenore letterale:

«Se, in difetto di una interpretazione definitiva della nozione di “rifiuto” ai fini del diritto dell'Unione, uno Stato membro sia autorizzato dal diritto nazionale ad imporre a un produttore di liquame di suino l'obbligo di dimostrare che esso non costituisce rifiuto o se la qualità di rifiuto debba essere determinata in base a criteri oggettivi quali quelli richiamati nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea:

- 1) Nel caso in cui la nozione di rifiuti debba essere determinata in base a criteri oggettivi quali quelli richiamati nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, quale livello di certezza sia richiesto in merito al riutilizzo del liquame di suino che un detentore di licenza raccolga e immagazzini o possa immagazzinare per un periodo superiore ai dodici mesi in attesa di consegnarlo agli utilizzatori.
- 2) Nel caso in cui il liquame di suino costituisca rifiuto, o sia qualificato come tale in conformità agli opportuni criteri, se sia legittimo che uno Stato membro imponga ad un suo produttore – che non lo usa sui suoi terreni, ma lo vende a terzi proprietari perché lo usino come fertilizzante sui propri appezzamenti – di rispondere personalmente del rispetto della legislazione dell'Unione relativa al controllo dei rifiuti e/o dei fertilizzanti, al fine di assicurare che lo spargimento del liquame di suino operato da terzi non comporti un significativo rischio di inquinamento ambientale.

- 3) Se il citato liquame di suino sia escluso dall'ambito della nozione di «rifiuto» ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera b), punto iii), della direttiva 75/442/CEE, come modificata dalla direttiva 91/156, in quanto «già contemplat[o] da altra normativa» e, in particolare, dalla direttiva 91/676/CEE, in circostanze in cui, all'epoca della concessione della licenza, l'Irlanda non aveva trasposto la direttiva 91/676/CEE, non vi era nessuna altra normativa nazionale che regolamentasse l'uso del liquame di suino sui terreni come fertilizzante, e il regolamento (CE) n. 1774/2002 non era stato ancora emanato».

27. La Supreme Court ritiene che i criteri stabiliti dalla giurisprudenza della Corte di giustizia sulla nozione di rifiuto debbano essere applicati al liquame di suino al momento della produzione ed immagazzinamento e non in quello successivo di una sua potenziale riutilizzazione, in tale caso, da parte di altri agricoltori.

28. Al giudice del rinvio sembra che un approccio secondo cui il liquame di suino deve essere trattato in ogni circostanza come rifiuto non risponda esattamente ai principi enunciati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia. Ciononostante, il giudice del rinvio non è neanche convinto che la decisione della Corte di giustizia nelle sentenze Commissione/Spagna possa essere interpretata così estensivamente come sostenuto dal ricorrente.

29. Secondo la Supreme Court, se il liquame di suino rimane rifiuto, o deve essere trattato, smaltito o altrimenti eliminato come rifiuto, la questione che sorge è se, nel sistema complessivo del controllo degli inquinanti, un rifiuto destinato ad essere utilizzato senza trasformazioni preliminari su terreni di terzi debba essere controllato dall'utilizzatore, vale a dire dal proprietario di quei terreni, o se debba invece essere controllato su quei terreni dal produttore originario.

#### **IV – Procedimento dinanzi alla Corte di giustizia**

30. La domanda di pronuncia pregiudiziale è pervenuta presso la cancelleria della Corte di giustizia il 1° marzo 2012.

31. Hanno depositato osservazioni scritte il ricorrente nel procedimento principale, il governo francese e la Commissione.

32. All'udienza del 27 febbraio 2013 erano presenti per svolgere osservazioni orali i rappresentanti del ricorrente e la Commissione.

#### **V – Argomenti delle parti**

33. In merito alla questione preliminare, la Commissione ritiene che, in quanto il diritto irlandese non contempla disposizioni applicabili al liquame, qualora tale residuo non venga considerato un «rifiuto», conformemente alla legge del 1996, la cui definizione coincide con quella data dalla direttiva 75/442, è necessario determinare a) se il liquame sia un «rifiuto»; b) se non debba essere escluso dall'ambito di applicazione della citata direttiva in forza dell'articolo 2, e c) se possa determinare l'imposizione delle condizioni controverse.

34. D'altra parte, il sig. Brady, il governo francese e la stessa Commissione sostengono che, poiché la direttiva non rinvia al diritto nazionale, si impone una definizione autonoma e uniforme di «rifiuto», conforme ai criteri già stabiliti dall'articolo 5 della direttiva 2008/98, che devono essere obbligatoriamente applicati dalle autorità nazionali. Infine, l'APA sostiene che la questione

pregiudiziale in esame si riferisce, da un lato, alla natura dei criteri che consentono di qualificare una sostanza come «rifiuto» (terreno sul quale, a suo giudizio, non esiste una coerenza sistematica nella terminologia utilizzata dal diritto derivato) e, dall'altro, all'onere della prova (che gli Stati membri potrebbero legittimamente imporre ai produttori di liquame).

35. Per quanto attiene alla prima questione pregiudiziale, il sig. Brady sostiene che, nelle circostanze del caso di specie e conformemente alla giurisprudenza, la condizione relativa al livello di certezza è soddisfatta, indipendentemente dal fatto che il liquame sia utilizzato da altre persone o che queste lo spargano in maniera impropria. Da parte sua, il governo francese ritiene che il liquame non debba essere considerato «rifiuto» se il suo utilizzo come fertilizzante avviene nell'ambito di una pratica legittima e qualora il suo immagazzinamento sia limitato alle esigenze relative alle operazioni collegate a tale utilizzo, aspetti questi, che devono essere stabiliti dal giudice nazionale.

36. La Commissione mette in dubbio la correttezza della giurisprudenza secondo cui l'utilizzo del liquame al di là di quanto risulti necessario per esigenze dell'agricoltura non osta ad una classificazione del liquame come sottoprodotto, poiché tale affermazione non sarebbe compatibile con la necessità di interpretare la nozione di «rifiuto» alla luce dell'articolo 191 TFUE. La condizione relativa alla certezza sarebbe soddisfatta solo qualora si potesse dimostrare che, al momento del suo immagazzinamento, il liquame può essere sparso dal produttore sui propri appezzamenti di terreno e in quantità non superiori alle necessità agricole reali della sua azienda e/o che il liquame ha un valore economico positivo confermato dal produttore e viene destinato ad essere impiegato su terreni di altri produttori in base ad un contratto o ad un'offerta d'acquisto e in quantitativi che non eccedono quelli che possono essere utilizzati in tali terreni alle stesse condizioni. L'APA sostiene che sarebbe errato basarsi sul fatto che le sue competenze vengono definite con riferimento alla nozione di «rifiuto» ai sensi della direttiva 75/442, per vanificare gli obiettivi di riduzione drastica dell'inquinamento perseguiti nell'ambito della legge del 1992. Secondo tale agenzia, il livello di certezza esigibile è quello che esclude ogni ragionevole dubbio dell'autorità competente circa il fatto che il produttore non si disferà del liquame e che quest'ultimo verrà effettivamente utilizzato come fertilizzante nel rispetto delle condizioni stabilite. Tale certezza può essere fornita unicamente dal produttore, sul quale grava l'onere della prova, poiché in caso contrario prevarrebbe la presunzione che il liquame costituisce un «rifiuto» di cui il produttore può essere obbligato a disfarsi in forza del diritto nazionale, conformemente ad un regime che, nel caso dell'Irlanda, sarebbe imposto dalla legge del 1992, anche quando tale legge qualifichi come «rifiuti» sostanze che ai sensi della direttiva 75/442 non sono tali.

37. Riguardo alla seconda questione pregiudiziale, il sig. Brady sostiene che essa merita una risposta negativa poiché, pur essendo classificato come «rifiuto», il liquame sarebbe escluso dall'ambito di applicazione della direttiva 75/442, per effetto dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera b), sub iii), di quest'ultima, quale sostanza già contemplata dalla direttiva 91/676. Inoltre, le condizioni controverse risulterebbero in contrasto con i principi della certezza del diritto e di proporzionalità.

38. Secondo il parere della Commissione, se il liquame costituisce un «rifiuto» e non rimane escluso dall'ambito di applicazione della direttiva 75/442, il suo utilizzo deve essere considerato come un «recupero» o uno «smaltimento» ai sensi degli articoli 8 e 15 della direttiva stessa, poiché rientra nel potere discrezionale conferito agli Stati membri dall'articolo 288 TFUE la facoltà di imporre condizioni all'allevatore di suini per garantire che l'utilizzo del liquame non comporti un rischio per l'ambiente. Nel caso in cui non rientrino nella direttiva 75/442, nulla impedirebbe agli Stati membri, alla luce degli articoli 4, paragrafo 2, e 193 TFUE, di stabilire norme che garantiscano il buon uso ambientale del liquame. Il governo francese sostiene che il diritto dell'Unione non vieta agli Stati membri di prevedere che, qualora il letame sia considerato un «rifiuto», il produttore possa essere ritenuto responsabile dell'utilizzo che ne facciano altri produttori. In tal senso si esprime l'APA, la quale indica di non aver mai sostenuto che il produttore deve rispondere direttamente delle azioni degli agricoltori che utilizzano il letame come fertilizzante, ma che si tratterebbe pur sempre, quanto meno, di obbligare il titolare della licenza a vigilare affinché il terzo agisca in maniera corretta e, in caso contrario, vietargli la fornitura di liquame.

39. Infine, in relazione alla terza questione pregiudiziale, il sig. Brady sostiene che essa merita una risposta positiva, poiché l'Irlanda non potrebbe invocare un inadempimento dei propri obblighi per rendere inapplicabili le vigenti disposizioni del diritto dell'Unione, con la conseguenza che il singolo potrebbe avvalersi del diritto di opporre all'APA l'esclusione del liquame dall'ambito di applicazione della direttiva 75/442. Secondo il parere dell'APA, in mancanza di trasposizione, la direttiva 91/676 non potrebbe produrre effetti giuridici, e, qualora fosse stata trasposta, contemplerebbe unicamente l'impiego del liquame come fertilizzante, ma non il suo trattamento da parte del produttore, poiché gli obiettivi di prevenzione e di recupero dei rifiuti sono enunciati dalla direttiva 96/61. Dal canto suo, la Commissione ritiene che una sostanza non possa essere considerata coperta da un'altra legislazione qualora quest'ultima non sia stata approvata da uno Stato membro e pertanto non garantisce un livello di tutela equivalente a quello perseguito dalla direttiva 75/442; e anche nel caso in cui la direttiva 91/676 fosse stata trasposta, non si potrebbe ritenere con certezza che essa garantisca un livello di tutela equivalente, in quanto le zone vulnerabili cui si applicano le disposizioni ivi contenute potrebbero non coprire interamente il territorio di uno Stato membro.

## VI – Valutazione

### A – Questioni pregiudiziali

40. La Supreme Court pone tre questioni che sono precedute da una questione in un certo senso di carattere introduttivo, in cui, in via generale, si espone il problema sollevato nelle tre questioni successive.

41. Per quanto riguarda la suddetta questione preliminare, è necessaria a mio giudizio qualche precisazione. Nel formularla, il giudice del rinvio parte dal presupposto che non esiste «una interpretazione definitiva della nozione di “rifiuto” nell'ambito del diritto dell'Unione», il che lo porta a presentare la seguente duplice questione: A) se lo Stato membro possa obbligare il produttore a dimostrare che il letame non è un rifiuto, e B) se la classificazione del letame come rifiuto debba essere effettuata conformemente a criteri oggettivi come quelli stabiliti dalla giurisprudenza della Corte di giustizia.

42. Si deve osservare, fin dall'inizio, che la premessa da cui parte la Supreme Court non può significare che quest'ultima dubiti del fatto che quella di «rifiuto» sia una nozione autonoma di diritto dell'Unione. Sembra piuttosto che il giudice a quo alluda, come asserisce l'APA, alla presunta difficoltà di conciliare tra loro alcune pronunce della Corte di giustizia in materia<sup>12</sup>.

43. Pertanto il primo compito di queste conclusioni sarà quello di delineare la nozione comunitaria di «rifiuti». A tal fine, come vedremo, sarà necessario ponderare il criterio della certezza necessaria in relazione alla volontà di sfruttare economicamente le sostanze che, in linea di principio, potrebbero essere considerate un «rifiuto», poiché detto eventuale sfruttamento è determinante per la classificazione ultima della sostanza in questione. Per tale ragione, la risposta all'interrogativo formulato nella questione preliminare sarà data in concomitanza alla risposta alla prima questione sottoposta dalla Supreme Court, ossia alla questione in cui si chiedono chiarimenti circa il «livello di certezza (...) richiesto in merito al riutilizzo del liquame di suino che un detentore di licenza raccolga e immagazzini o possa immagazzinare per un periodo superiore ai dodici mesi in attesa di consegnarlo agli utilizzatori».

12 — Da un lato, la dottrina elaborata con le sentenze dell'8 settembre 2005, Commissione/Spagna (C-416/02, Racc. pag. I-7487, e C-121/03, Racc. pag. I-7569) e, dall'altro, la giurisprudenza risultante dalle sentenze del 18 dicembre 2007, Commissione/Italia (C-194/05, Racc. pag. I-11661, e C-195/05, Racc. pag. I-11699).

44. Una volta risolta questa prima parte, sarà il momento di esaminare l'alternativa posta dalla Supreme Court, in merito alla quale posso già anticipare che, secondo il mio parere, si tratta di una falsa alternativa. Difatti, la circostanza che lo Stato membro possa o meno obbligare il produttore a dimostrare che il liquame non è un «rifiuto» non esclude la possibilità che la classificazione del liquame come «rifiuto» debba basarsi sui criteri oggettivi considerati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia. Al contrario, e come ha sottolineato l'APA, la questione ha senso solo se si interpreta nel senso che si tratta di stabilire a chi spetta provare che, conformemente ai criteri della Corte di giustizia, il liquame è un «rifiuto».

45. Secondo il parere della Commissione e dell'APA, una volta risolte la questione «preliminare» e la «prima» questione, si dovrebbe rispondere alla «terza» questione formulata dal giudice del rinvio. A loro avviso, poiché tale questione mira a stabilire se esista «un'altra normativa» che renderebbe inapplicabile la direttiva 75/442, essa deve essere risolta prima di esaminare la «seconda» questione, in cui si chiede se sia conforme al diritto un regime di responsabilità come quello vigente in Irlanda in relazione all'adempimento della normativa dell'Unione in materia di rifiuti e /o fertilizzanti.

46. Concordo con l'impostazione della Commissione e dell'APA poiché, in effetti, prima di analizzare il regime di responsabilità controverso, dovremo identificare esattamente la normativa dell'Unione applicabile, al momento dei fatti di causa, al trattamento del liquame e la cui inosservanza poteva dar luogo, eventualmente, alla responsabilità del produttore nei termini previsti dalla legislazione irlandese.

#### *B – Sulla questione preliminare e sulla prima questione*

47. Il procedimento da cui trae origine la presente questione pregiudiziale ha ad oggetto le condizioni imposte da una licenza per la vendita di liquame come fertilizzante, rilasciata dall'APA il 22 ottobre 1999.

48. In tale data l'Irlanda aveva già trasposto la direttiva 75/442 con la legge del 1996, il cui articolo 4 contiene una definizione di «rifiuto» equivalente a quella stabilita dalla direttiva. Ciò implica che la risposta della Corte di giustizia potrà essere utile alla Supreme Court soltanto se si atterrà a tale contesto normativo e, di conseguenza, se la Corte risponderà alle questioni pregiudiziali che le sono sottoposte alla luce della direttiva 75/442, come modificata dalla direttiva 91/156.

49. Di conseguenza, nel presente procedimento, non possiamo avvalerci di norme emanate dopo la data di riferimento. In particolare, di quelle normative che, come la direttiva 2008/98/CE<sup>13</sup> hanno riformato o completato sostanzialmente il contenuto della direttiva 75/442. Ciò non significa, tuttavia, che sia fuori luogo ogni riferimento a tale normativa posteriore, poiché, in larga misura, il suo contenuto risponde alla volontà del legislatore di formalizzare alcuni criteri stabiliti dalla giurisprudenza della Corte di giustizia sulla direttiva 75/442. Un esempio al riguardo è fornito dall'articolo 5 della summenzionata direttiva 2008/98 che, nello stabilire le condizioni da soddisfare affinché una sostanza o un oggetto possano essere considerati un «sottoprodotto» anziché un «rifiuto», si serve dei criteri fissati dalla dottrina della Corte di giustizia relativamente alla definizione di «rifiuto» nell'ambito della direttiva 75/442. Si tratta quindi, in ogni caso, di condizioni perfettamente applicabili al momento di stabilire se, conformemente al diritto dell'Unione applicabile in Irlanda nel 1999, il liquame prodotto nell'azienda del sig. Brady dovesse o meno essere qualificato come «rifiuto» in funzione della volontà del sig. Brady di venderlo e, ciò facendo, di trasformarlo in un «sottoprodotto».

13 — Direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive (GU L 312, pag. 3).

50. Al fine di determinare se il liquame costituisca un «rifiuto» ai sensi della direttiva 75/442, devo anzitutto chiarire che non condivido la valutazione della Supreme Court sull'«assenza di un'interpretazione definitiva della nozione di “rifiuto” nell'ambito del diritto dell'Unione». Neppure credo che la giurisprudenza della Corte di giustizia in materia sia incorsa in contraddizioni o susciti in qualche modo perplessità. Il problema nasce piuttosto dal fatto che la nozione di «rifiuto» di cui alla direttiva 75/442 è, in sé e per sé, una nozione aperta, o, se preferiamo, «funzionale» o «subordinata», nei limiti in cui si costruisce fundamentalmente intorno al criterio della destinazione che si vuole dare ad oggetti, sostanze o prodotti che, in linea di principio, essendo inutili, dannosi o proibiti, debbono essere smaltiti e per di più in condizioni che non rechino danni all'ambiente.

51. Pertanto, all'interno della nozione di «rifiuto», coesistono una dimensione oggettiva, non problematica, che si concretizza nell'elenco di prodotti, oggetti e sostanze figuranti nell'allegato I della direttiva 75/442 come «categorie di rifiuti» e una dimensione che, in un primo momento, possiamo qualificare «intenzionale», rappresentata dalla volontà di utilizzare quei prodotti, oggetti o sostanze, immettendoli in commercio nel rispetto di determinate condizioni, e quindi escludendoli dall'obbligo di smaltimento cui, altrimenti, rimarrebbero necessariamente soggetti.

52. La dimensione oggettiva della nozione è di per sé sufficiente per qualificare come «rifiuto» qualsivoglia oggetto, sostanza o prodotto figurante nel citato allegato I della direttiva 75/442. Orbene, l'«intenzione» – confermata da una serie di circostanze di fatto e di diritto – di immettere in commercio tali residui implicherebbe la perdita della qualifica di «rifiuti». Tale dimensione «intenzionale» della nozione in parola è alla fine determinante per poter acquisire la qualifica di «sottoprodotto». In altre parole, la funzionalità del liquame – che costituisce oggettivamente un «rifiuto» – può, a determinate condizioni, trasformare quest'ultimo dal punto di vista sia funzionale che giuridico, in «sottoprodotto» e in quanto tale escluderlo dalla direttiva.

53. La casistica delle pronunce della Corte di giustizia in tale materia spiega le differenze che possono essere avvertite nelle citate sentenze Commissione/Spagna, da un lato, e Commissione/Italia, dall'altro. In tutte le citate sentenze si afferma che la nozione di «rifiuto» dipende dal significato del termine «disfarsi»<sup>14</sup> e della concorrenza della volontà di vendere o di sfruttare economicamente un bene, un materiale o una materia prima che in linea di principio potrebbero essere classificati come «rifiuti»<sup>15</sup>. In tutte le summenzionate sentenze si conclude nel senso che tale intenzione deve essere chiaramente dimostrata<sup>16</sup>. La differenza consiste nel fatto che, pur essendo stati applicati tali criteri a ciascuno dei casi esaminati, la Corte di giustizia ha dato un giudizio diverso sulla prova della certezza nell'uno e nell'altro caso.

54. La ragione di tale divergenza consiste chiaramente nel fatto che le due sentenze citate si riferivano ad oggetti tra loro assai diversi. La sentenza Commissione/Spagna riguardava infatti il liquame prodotto da una determinata azienda agricola, mentre la causa Commissione/Italia aveva ad oggetto l'esame di una normativa nazionale sull'ambiente.

55. Ciò ha permesso di constatare che, nel caso della prima sentenza, «dai documenti del fascicolo risulta che tale colaticcio viene utilizzato come fertilizzante agricolo e applicato a tal fine a terreni ben individuati [e che] [e]sso viene immagazzinato in una fossa in attesa dello spandimento»<sup>17</sup>, in modo tale che «[l]a persona che dirige lo stabilimento in esame non cerca quindi di disfarsene, cosicché tale

14 — Sentenze Commissione/Spagna (C-416/02, punto 86) e Commissione/Italia (C-194/05, punto 32), che citano entrambe la sentenza del 18 dicembre 1997, *Inter-Environnement Wallonie* (C-129/96, Racc. pag. I-7411, punto 26).

15 — Sentenze Commissione/Spagna (C-416/02, punto 87) e Commissione/Italia (C-194/05, punto 38), che citano entrambe, tra le altre, la sentenza del 18 aprile 2002, *Palin Granit e Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus* (C-9/00, Racc. pag. I-3533, punti da 34 a 36).

16 — Sentenze Commissione/Spagna (C-416/02, punto 90) e Commissione/Italia (C-194/05, punto 46).

17 — Sentenza Commissione/Spagna (C-416/02, punto 94).

colaticcio non costituisce un rifiuto ai sensi della direttiva 75/442»<sup>18</sup>. Si tratta chiaramente di un giudizio riguardante una realtà concreta, dimostrata nel caso di specie, e alla quale la Corte di giustizia ha potuto applicare direttamente i criteri elaborati dalla sua giurisprudenza relativamente alle condizioni necessarie perché il liquame possa essere considerato un sottoprodotto e non un rifiuto.

56. Per contro, la causa Commissione/Italia rientrava piuttosto nello schema di un giudizio astratto su norme di carattere generale, le quali, secondo il giudizio della Corte di giustizia, stabilivano una presunzione inaccettabile, ossia che in determinate situazioni le terre e le pietre da scavo non costituivano un rifiuto bensì un sottoprodotto, in ragione della loro potenziale utilità economica.

57. Non vi è alcuna contraddizione, secondo me, tra queste due sentenze. In entrambi i casi la Corte di giustizia si è attenuta alla sua dottrina sulla certezza richiesta in merito alla volontà di sfruttare economicamente e nel rispetto di determinate condizioni un materiale del quale il detentore potrebbe altrimenti disfarsi o sarebbe obbligato a disfarsi; volontà che, una volta dimostrata, trasforma detto materiale in un sottoprodotto. La differenza consiste nel particolare che nella causa Commissione/Spagna è stato possibile provare che, nel caso concreto, vi era una volontà non di «disfarsi» del liquame, ma di utilizzarlo come fertilizzante, mentre nella causa Commissione/Italia si è pervenuti alla conclusione che la normativa nazionale esaminata stabiliva una presunzione generale che impediva precisamente di dimostrare in concreto l'effettiva intenzione di commercializzare come sottoprodotto un materiale che, in linea di principio, dovrebbe essere considerato un rifiuto.

58. Ciò premesso, una volta fugati i possibili dubbi circa l'uniformità e la coerenza della giurisprudenza della Corte di giustizia in materia, si deve applicare tale giurisprudenza al caso in esame.

59. Nella presente causa si può ovviare alle difficoltà inerenti alla questione di stabilire se il liquame «sia» o meno, oggettivamente, un rifiuto, poiché evidentemente lo è. Infatti, l'articolo 1 lettera a), della direttiva 75/442 definisce il termine «rifiuto» nel modo seguente: «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». Tuttavia, per quanto attiene specificamente al liquame, non è necessario verificare se esso sia compreso nel citato allegato, poiché la stessa direttiva 75/442 gli attribuisce espressamente la qualità di «rifiuto», dal momento che, come dispone l'articolo 2, paragrafo 1, lettera b), rimangono esclusi dal suo ambito di applicazione «qualora già contemplati da altra normativa» «iii) (...) i seguenti rifiuti agricoli: materie fecali (...)». Come è evidente, se il legislatore ha ritenuto necessario escludere espressamente le materie fecali dall'ambito della direttiva 75/442 è proprio perché, se non lo avesse fatto, e a motivo del contenuto e dell'economia della direttiva stessa, la sua inclusione in tale ambito era inevitabile, in quanto materia che costituisce di per sé un «rifiuto».

60. In tal senso, alcuni aspetti della questione «introduttiva» posta dalla Supreme Court perdono significato, poiché non è necessario esaminare se il liquame costituisca un «rifiuto (...) in base a criteri oggettivi quali quelli richiamati nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea» (questione preliminare). Il liquame è oggettivamente un rifiuto perché così stabilisce la stessa direttiva 75/442.

61. La questione da chiarire non è quindi se il liquame costituisca un «rifiuto» bensì se possa cessare di esserlo dal punto di vista funzionale, in che modo e a quali condizioni. In altri termini, il problema che si pone è se il liquame possa diventare, funzionalmente, un «sottoprodotto».

18 — Sentenza Commissione/Spagna (C-416/02, punto 94).

62. Perché ciò sia possibile, conformemente alla giurisprudenza della Corte di giustizia, occorre dimostrare l'intenzione di «sfruttare o commercializzare [il liquame] – altresì eventualmente per il fabbisogno di operatori economici diversi da quello che l'ha prodotto – a condizioni ad esso favorevoli, in un processo successivo, a condizione che tale riutilizzo sia certo, non richieda una trasformazione preliminare e intervenga nel corso del processo di produzione o di utilizzazione»<sup>19</sup>.

63. Se, come si è visto, ai fini della qualificazione di una sostanza come «rifiuto» è determinante il criterio dell'intenzione o della necessità di «disfarsene», il criterio fondamentale affinché un «rifiuto» diventi un «sottoprodotto» è l'intenzione del detentore di «riutilizzarlo», sfruttandolo o vendendolo.

64. Questa seconda intenzione, che è quella che qui interessa, deve chiaramente riferirsi ad un utilizzo corretto ed adeguato, ossia conforme alle condizioni stabilite dalla normativa applicabile in ogni caso allo sfruttamento dei beni che possono essere immessi in commercio. E deve trattarsi, in particolare, di un'utilizzazione certa, come si avverte nel punto della sentenza Commissione/Italia che ho appena citato.

65. Siamo così giunti al punto centrale della prima questione pregiudiziale: affinché un rifiuto possa essere considerato un sottoprodotto, qual è il soggetto che deve dimostrare, e con quale grado di certezza, l'intenzione di riutilizzarlo?

66. Secondo il mio parere, tale intenzione deve essere provata dal detentore del rifiuto e per di più con la certezza sufficiente per poter escludere ogni ragionevole dubbio circa la possibilità che venga effettuato un trattamento inadeguato o illecito del rifiuto in questione.

67. Quanto al primo aspetto, mi sembra chiaro che solo il detentore del residuo possa provare di avere l'intenzione di riutilizzarlo. Il motivo è evidente: si tratta di dimostrare un'intenzione che può essere soltanto sua. Orbene, la prova della sussistenza di tale requisito non può consistere in una mera valutazione delle intenzioni. Il detentore del liquame dimostrerà che la propria intenzione non è quella di disfarsi di un rifiuto bensì di commercializzarlo come sottoprodotto qualora soddisfi le condizioni richieste dallo Stato interessato per utilizzare il liquame come fertilizzante.

68. Spetta pertanto allo Stato membro interessato stabilire le condizioni per un uso adeguato di detto rifiuto come sottoprodotto. E, d'altra parte, spetta sempre allo Stato membro scegliere i mezzi di prova necessari affinché l'interessato possa dimostrare la propria intenzione. In tal senso è perfettamente applicabile la dottrina della Corte di giustizia in relazione alla prova della volontà di disfarsi di un rifiuto. E ciò perché, come «la direttiva [75/442] non suggerisce alcun criterio determinante per individuare la volontà del detentore di disfarsi di una determinata sostanza o di un determinato materiale»<sup>20</sup>, lo stesso accade riguardo all'intenzione di riutilizzare un residuo, sicché, anche a tal fine, si deve ammettere che «in mancanza di disposizioni comunitarie gli Stati membri sono liberi di scegliere le modalità di prova dei diversi elementi definiti nelle direttive da essi recepite, purché ciò non pregiudichi l'efficacia del diritto comunitario»<sup>21</sup>. Soluzione questa che è inoltre quella adottata dall'articolo 6, paragrafo 4, della direttiva 2008/98 per il caso in cui non sia stato definito a livello dell'Unione nessun criterio per determinare se un rifiuto abbia cessato di essere tale<sup>22</sup>.

69. Quanto al grado di certezza dell'intenzione che può essere richiesto, ritengo che, come ho già indicato, l'obiettivo consista nell'escludere ogni ragionevole dubbio sulla possibilità che, a causa di un trattamento inadeguato, la materia che si intende sfruttare come sottoprodotto finisca per essere trattata come un rifiuto del quale il detentore si disfi in maniera impropria.

19 — Sentenza Commissione/Italia (C-194/05), cit. (punto 38).

20 — Sentenza Commissione/Italia (C-194/05), cit. (punto 44).

21 — Sentenza Commissione/Italia (C-194/05), cit. (punto 44), che richiama le sentenze del 15 giugno 2000, ARCO CEIME Nederland e a. (C-418/97 e C-419/97, Racc. pag. I-4475, punto 41), e dell'11 novembre 2004, Niselli (C-457/02, Racc. pag. I-10853, punto 34).

22 — Al riguardo, v. sentenza del 7 marzo 2013, Lapin Luonnonsuojelupiiri (C-358/11, punti 55 e 56).

70. La prova relativa alla certezza dell'intenzione esige necessariamente la garanzia che il detentore del rifiuto adempia rigorosamente le condizioni stabilite per l'utilizzo dello stesso come sottoprodotto. In altri termini, l'intenzione del detentore di sfruttare commercialmente un rifiuto sarà sufficientemente provata qualora l'interessato dimostri di essere in grado di utilizzare tale rifiuto conformemente alla normativa all'uopo stabilita.

71. Dette condizioni dovranno essere tali che, una volta garantita la loro osservanza, possa essere escluso ogni ragionevole dubbio circa l'idoneità del detentore a trattare il rifiuto con la sicurezza dovuta, fintantoché questo non venga destinato all'uso commerciale desiderato (ossia fintantoché continui ad essere un rifiuto) e circa l'adempimento degli obblighi afferenti a tale utilizzo.

72. In concreto, le condizioni in questione altro non sono se non quelle che, formalizzando la giurisprudenza della Corte di giustizia in materia, come ho già detto, si sono successivamente materializzate nell'articolo 5 della direttiva 2008/98; cioè a dire, deve essere «certo che la sostanza o l'oggetto sarà ulteriormente utilizzata/o; (...) [che] la sostanza o l'oggetto può essere utilizzata/o direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale; (...) [che] è prodotta/o come parte integrante di un processo di produzione e [che] soddisfa, per l'utilizzo specifico, tutti i requisiti pertinenti riguardanti i prodotti e la protezione della salute e dell'ambiente e non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o la salute umana».

73. A titolo di prima conclusione intermedia, ritengo che spetti al produttore di liquami, il quale vuole che questi cessino di essere rifiuti ai sensi della direttiva, provare la sua «intenzione» di commercializzarli come fertilizzanti e che egli debba provare tale intenzione con un grado di certezza sufficiente per fugare ogni ragionevole dubbio circa il rischio di un loro utilizzo indebito. Tale «intenzione» si considererà provata, in particolare, con la certezza richiesta, attraverso l'adempimento delle condizioni stabilite dalla normativa regolante lo sfruttamento del liquame come fertilizzante. Spetta al giudice nazionale verificare se dette condizioni risultino sufficienti al fine di assicurare, oltre ogni ragionevole dubbio, siffatto utilizzo del fertilizzante, nel senso che non si tratti di un'operazione equivalente allo smaltimento di un rifiuto.

74. Tale conclusione ci porta ad analizzare la seconda questione pregiudiziale posta dalla Supreme Court, cioè il problema delle condizioni specifiche vigenti e, in particolare, quella relativa alla responsabilità per inadempimento della normativa sul trattamento ed il controllo dei rifiuti; ossia della normativa dal cui rispetto dipende, in ultima analisi, la circostanza che il liquame possa cessare di essere un rifiuto per diventare un sottoprodotto.

75. Tuttavia, come ho anticipato nel precedente paragrafo 46, prima di compiere tale esame si deve individuare esattamente la normativa la cui inosservanza dà luogo al regime di responsabilità messo in questione del giudice del rinvio.

#### *C – Sulla terza questione*

76. La terza questione pregiudiziale, secondo me, non presenta grandi difficoltà.

77. In base all'articolo 2, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 75/442, rimangono esclusi dall'ambito di applicazione di tale direttiva, tra le varie materie e sostanze, anche le materie fecali «qualora già contemplat[e] da altra normativa».

78. Il problema consiste pertanto nel verificare se, nel caso che qui interessa, esista un'«altra normativa». Nel 1999 l'Irlanda non aveva ancora trasposto la normativa comunitaria che avrebbe potuto svolgere tale funzione, cioè a dire la direttiva 91/676 sui nitrati, che istituisce un regime specifico per il trattamento dei rifiuti, né era stato ancora adottato il regolamento n. 1774/2002, recante norme sanitarie relative ai sottoprodotti di origine animale. D'altra parte, come afferma la Supreme Court, nessuna normativa nazionale poteva fare le veci di quest'«altra normativa».

79. Di conseguenza, la controversia principale deve essere risolta alla luce della direttiva 75/442.

80. Certamente, come ha sostenuto il sig. Brady, il fatto che l'Irlanda non abbia trasposto la direttiva 91/676 non può consentire a tale Stato membro di invocare l'inadempimento dei propri obblighi per giustificare la mancata applicazione della direttiva a beneficio dei singoli. Se ciò è vero, lo è altrettanto che l'articolo 2, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 75/442 si riferisce a materiali «contemplati da un'altra normativa», espressione con cui deve intendersi che detta «copertura» deve essere equivalente a quella della direttiva, per quanto riguarda tanto l'estensione e la portata quanto il livello di tutela garantito. Nel caso della direttiva 91/676 non si raggiunge, secondo me, l'equivalenza richiesta con la direttiva 75/442 quanto alla portata dell'ambito di applicazione giacché, come ha osservato la Commissione, mentre quest'ultima è applicabile all'intero territorio degli Stati membri, la prima è circoscritta a talune «zone vulnerabili» in cui sono presenti o fluiscono determinate acque. Ciò detto, fatto salvo quanto espongo di seguito rispondendo alla seconda questione formulata dalla Supreme Court.

81. Di conseguenza, e a titolo di conclusione intermedia, ritengo che, nelle circostanze del caso di specie, il liquame non rimanga ab initio escluso dall'ambito di applicazione della direttiva 75/442, come sostiene il ricorrente nel procedimento principale, poiché non esiste un'altra normativa applicabile a tale sostanza.

#### *D – Sulla seconda questione*

82. Il giudice del rinvio chiede se gli Stati membri possano far valere la responsabilità del produttore di liquame per l'uso che ne facciano i terzi ai quali lo ha venduto per essere utilizzato come fertilizzante. Si tratta in realtà della questione centrale della presente causa nonché del procedimento a quo.

83. Le parti concordano sul fatto che gli Stati membri possano stabilire regimi che garantiscono il corretto trattamento del liquame dal punto di vista ambientale, ma il problema è se possano farlo nei termini previsti dalla normativa irlandese. Tali termini devono essere relativizzati, secondo l'APA, poiché non si tratterebbe tanto di far valere la responsabilità del produttore per il comportamento di terzi, quanto piuttosto di obbligarlo a vigilare sul buon utilizzo del liquame e a smettere di fornirlo a coloro che lo utilizzano in maniera impropria.

84. Se venisse intesa come obbligo di astenersi dal fornire il liquame come fertilizzante ad operatori che non adempiano le condizioni oggettive che il produttore è tenuto a far rispettare, la responsabilità di quest'ultimo si riferirebbe ad un atto proprio e quindi cadrebbero le critiche che potrebbe suscitare il requisito di una responsabilità oggettiva per comportamento altrui.

85. È opportuno ripetere nuovamente, per ragioni di chiarezza espositiva, quali siano gli obblighi del produttore imposti dall'APA di cui si discute nel procedimento principale:

- «a) identificare prima della vendita di qualsiasi fertilizzante tutti i terreni non in suo possesso, proprietà o controllo, sui quali il fertilizzante sarà utilizzato; (...)
- c) assicurare che l'acquirente del fertilizzante non lo spargerà su terreni che non siano nel suo possesso, proprietà o controllo; (...)

- f) controllare l'uso del fertilizzante da parte di soggetti che lo acquistano per utilizzarlo sui loro terreni e indicare il modo in cui deve essere usato;
- g) controllare le acque superficiali che tagliano in due le aree sulle quali viene applicato il fertilizzante, ovvero luoghi non sotto il controllo del ricorrente;
- h) controllare i pozzi siti sui terreni ove viene sparso il fertilizzante, ovvero terreni fuori dal controllo del ricorrente;
- i) mantenere in qualunque momento un registro relativo all'uso del fertilizzante per consentire verifiche da parte dell'APA».

86. Secondo me, tali condizioni implicano qualcosa di più che non il mero obbligo di non vendere il liquame agli operatori che non siano in grado di utilizzarlo come fertilizzante. Alcune di esse – lettere c) e f) – impongono al produttore l'obbligo di sorvegliare il comportamento di un terzo, mentre in altri casi – lettere g) e h) – gli richiedono di provare gli elementi fisici dell'ambiente circostante ai terreni sui quali viene sparso il liquame, il che è ben lontano dall'essere una condizione ragionevole.

87. A mio giudizio, si può certamente richiedere al produttore di liquami che venda questi ultimi soltanto a chi soddisfi determinate condizioni oggettive necessarie per garantirne un utilizzo adeguato, ma sempre che l'adempimento di tali condizioni, per quanto difficile possa essere, possa essere dimostrato dall'eventuale acquirente mediante l'autorizzazione opportunamente estesa a tal fine dall'autorità competente. Altrimenti, richiedere al produttore la prova di dati e comportamenti che sono al di fuori della sua portata equivale a rendere impossibile il commercio del liquame come fertilizzante o, eventualmente, a permetterlo unicamente sotto la responsabilità (poco importa se civile, amministrativa o penale) del venditore per il comportamento futuro di un terzo.

88. Il primo risultato non si concilierebbe completamente con lo spirito della stessa direttiva 75/442, la cui interpretazione giurisprudenziale mette in luce che, prima di imporre il divieto assoluto del commercio di liquami, è necessario provvedere affinché tale commercio sia organizzato in maniera tale da garantire (sempre entro limiti ragionevoli e proporzionati) la tutela dell'ambiente. Il secondo risultato comporterebbe, con ogni probabilità, la violazione di principi fondamentali dell'Unione e la violazione di determinati diritti garantiti da quest'ultima.

89. Tra detti principi, quello della certezza del diritto e del divieto di arbitrarietà dei pubblici poteri, inerenti allo Stato di diritto, sulla cui osservanza si fonda l'Unione (articolo 2 TUE), poiché, in definitiva, il rilascio dell'autorizzazione necessaria per la vendita di un prodotto si subordina a condizioni che, in quanto sproporzionate, finiscono per equivalere ad un divieto, senza offrire la minima chiarezza esigibile al momento di delimitare l'ambito di ciò che è vietato e ciò che è invece soggetto a regolamentazione.

90. Tra tali diritti figurano, in primo luogo, tutti quelli che alimentano i principi di legalità e di proporzionalità dei reati riconosciuti dall'articolo 49 CDFUE, poiché alla base di tutti i diritti in parola giace il diritto di rispondere unicamente dei propri atti o degli atti delle persone di cui siamo legalmente responsabili, ciò che esclude il caso in cui, come nella fattispecie, possano imporsi condizioni che possono essere soddisfatte soltanto a rischio di incorrere nella responsabilità per il comportamento di un terzo, con il quale esista solo un rapporto commerciale. È certamente vero che la giurisprudenza ammette la responsabilità per gli atti compiuti da terzi nel caso di un imprenditore

quando le violazioni sono commesse dai suoi dipendenti o incaricati<sup>23</sup>, ma nel caso in esame manca proprio l'elemento della dipendenza che è alla base di tale dottrina, poiché tra il produttore del liquame e chi acquista il liquame per utilizzarlo come fertilizzante esiste solo un rapporto di compravendita.

91. Vi figura inoltre lo stesso diritto di proprietà, in quanto la normativa irlandese stabilisce condizioni per la vendita dei liquami che collocano il produttore dinanzi ad una scelta inaccettabile: o elimina i liquami, assumendosi i relativi costi economici; o li vende, assumendosi un rischio non indifferente di responsabilità per il comportamento di un terzo, per la quale potrebbe eventualmente essere prevista una copertura assicurativa, che pertanto potrebbe nuovamente generare costi, prevedibilmente non inferiori ai primi. In entrambi i casi si produce evidentemente un pregiudizio al diritto di proprietà del produttore, cui si impongono oneri finanziari ai danni del suo patrimonio; ci troviamo quindi dinanzi ad un caso che configura un «intervento sproporzionato ed inammissibile», che pregiudica un diritto fondamentale<sup>24</sup>, e pertanto la previsione di condizioni più proporzionate permetterebbe di offrire al produttore uno sbocco economico per il liquame e di gestire tale attività in maniera tale da non comportare necessariamente un costo, bensì, a determinate condizioni, da ottenerne un guadagno.

92. In definitiva, la normativa irlandese impone al produttore di liquame una serie di condizioni sproporzionate per il riutilizzo del medesimo come fertilizzante. È infatti sproporzionato richiedere al produttore la verifica di determinati dati riguardanti il comportamento di un terzo che, in realtà, possono essere alla portata soltanto delle autorità pubbliche e che, in mancanza di tali dati, l'alternativa consista nell'assunzione della responsabilità personale per il comportamento altrui.

93. Al riguardo, non posso fare a meno di ricordare le affermazioni dell'APA, secondo cui la normativa nazionale in esame non mira tanto a far valere la responsabilità diretta del produttore per gli atti commessi da un terzo quanto piuttosto ad obbligarlo a vendere il liquame unicamente ad operatori che lo utilizzino come fertilizzante. Sebbene questo possa essere lo spirito con cui viene applicata in concreto la normativa controversa – come si deduce dalle osservazioni della Supreme Court nei punti da 38 a 43 della sentenza di appello – resta il fatto che, se interpretata letteralmente, detta normativa rende perfettamente possibile una sua applicazione diversa e più funzionale all'obiettivo di imporre un'autentica condizione di responsabilità personale per il comportamento di un terzo. Nei limiti in cui la Corte di giustizia deve attenersi principalmente al tenore della disposizione nazionale, piuttosto che alle modalità di applicazione di questa, ritengo che essa debba accogliere un'interpretazione che corrisponde spontaneamente al tenore dell'enunciato della disposizione controversa, specialmente perché, nel caso che ci occupa, il significato della normativa in questione evoca immediatamente l'idea della responsabilità personale rigorosa per il comportamento di un terzo.

94. Certamente, è innegabile che con tale approccio la tutela dell'ambiente viene oggettivamente garantita in termini assoluti. Tuttavia questo risultato finale non può essere l'effetto di una normativa che non mira formalmente a che il commercio di liquami sia un'attività vietata, ma soltanto regolata.

95. E ciò, d'altra parte, indipendentemente dal fatto che il diritto dell'Unione non impone un divieto di utilizzare il liquame come fertilizzante ma, al contrario, come emerge dalla direttiva 91/676, prevede tale utilizzo come un'attività regolamentata. Come ho indicato nel paragrafo 84, la direttiva 91/676, a differenza della direttiva 75/442, non si applica all'intero territorio degli Stati membri, ma è circoscritta a determinate «zone vulnerabili». In ogni caso, non si può escludere che, per quanto attiene all'azienda del sig. Brady, quest'ultima si trovi in una di tali «zone vulnerabili» appunto, e quindi le risulti applicabile la direttiva 91/676 con le relative condizioni per l'impiego di fertilizzanti.

23 — V., per tutte, la sentenza del 10 luglio 1990, Hansen (C-326/88, Racc. pag. I-2911, punti da 16 a 20), recentemente richiamata nella sentenza del 9 febbraio 2012, Márton Urbán (C-210/10, punto 47).

24 — Nei termini della sentenza del 10 luglio 2003, Booker Aquaculture e Hydro Seafood (C- 20/00 e C-64/00, Racc. pag. I-7411, punto 68).

Per tale ragione, la situazione della legislazione in Irlanda al momento dei fatti di cui si discute nel procedimento principale, è la conseguenza della mancata attuazione di una direttiva che, se fosse stata opportunamente trasposta, avrebbe potuto dare una copertura all'attività del sig. Brady, assoggettandola a condizioni più proporzionate e ragionevoli di quelle stabilite dal diritto interno.

96. In ogni caso, e anche qualora la direttiva 91/676 non risultasse direttamente applicabile al caso del sig. Brady, la sua trasposizione nell'ordinamento irlandese avrebbe permesso ai giudici nazionali di avvalersi di una normativa in materia di fertilizzanti suscettibile di essere applicata, grazie ad un'interpretazione estensiva, in circostanze materialmente comparabili a quelle contemplate dalla direttiva.

97. Di conseguenza, e come ultima delle mie conclusioni intermedie, ritengo che non sia compatibile con il diritto dell'Unione il fatto che uno Stato membro esiga che il produttore che vende il liquame ad un terzo affinché lo usi come fertilizzante sia considerato personalmente responsabile del rispetto da parte di quest'ultimo della normativa dell'Unione in materia di rifiuti e/o fertilizzanti.

## VII – Conclusione

98. Alla luce delle considerazioni che precedono, suggerisco alla Corte di giustizia di rispondere alle questioni pregiudiziali nei seguenti termini:

- «1. Grava sul produttore di liquame l'onere di provare la sua intenzione di utilizzare il liquame come fertilizzante con un grado di certezza sufficiente per escludere al di là di ogni ragionevole dubbio il rischio di un'utilizzazione indebita dello stesso. Detta intenzione si considera provata con l'adempimento delle condizioni stabilite dalla normativa nazionale regolante l'attività di sfruttamento dei liquami come fertilizzanti. Spetta al giudice nazionale determinare se le condizioni di cui trattasi siano sufficienti per assicurare, al di là di ogni ragionevole dubbio, che l'utilizzazione dei fertilizzanti non equivalga all'azione di disfarsi di un rifiuto.
2. Nelle circostanze del caso di specie, il liquame non rimane escluso dall'ambito di applicazione della direttiva 75/442, poiché non esiste un'altra normativa applicabile a tale materiale.
3. Non è compatibile con il diritto dell'Unione il fatto che uno Stato membro consideri il produttore di liquame responsabile del rispetto, da parte dell'acquirente, delle condizioni atte a garantire che il liquame sia utilizzato come fertilizzante in maniera innocua per l'ambiente, e tutto ciò come condizione affinché tale liquame perda dal punto di vista funzionale la qualifica di "rifiuto" per essere considerato un "sottoprodotto"».