



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
JULIANE KOKOTT
presentate il 29 novembre 2018¹

Causa C-60/18

**AS Tallinna Vesi
contro
Keskkonnaamet,
interveniente:
Keskkonnaministeerium**

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Tallinna Ringkonnakohus (Corte d'appello di Tallinn, Estonia)]

«Direttiva 2008/98/CE – Rifiuti – Cessazione della qualifica di rifiuto – Recupero – Criteri specifici per la cessazione della qualifica di rifiuto dei fanghi di depurazione – Mancanza di criteri a livello europeo o nazionale»

I. Introduzione

1. Da decenni, a partire dalla sentenza *Vessoso e Zanetti*², la Corte di giustizia dell'Unione europea (in prosieguo: la «Corte») si occupa della nozione di rifiuto. Più recente è la questione delle condizioni alle quali un rifiuto è trasformato nuovamente in un normale bene economico, non più assoggettato alle rigorose disposizioni della normativa sui rifiuti³. Nel 2008, con la rifusione della direttiva sui rifiuti⁴, il legislatore ha mosso i primi passi per giungere a una risposta. Di recente, esso ha precisato ulteriormente la direttiva di cui trattasi⁵; tuttavia, tali modifiche non sono ancora applicabili al procedimento principale.

2. A prescindere dalle più recenti modifiche, un aspetto importante a tal fine è se la sostanza o l'oggetto soddisfa i requisiti tecnici per l'utilizzo specifico e rispetta la normativa e gli standard esistenti applicabili ai prodotti. Tuttavia, ciò significa che un rifiuto non può più essere considerato tale solo se e dopo che è stato trasformato in un prodotto conforme agli standard generali all'uopo stabiliti? O il detentore dei rifiuti può esigere che le autorità competenti decidano, nel caso specifico e a prescindere dall'esistenza di standard di prodotto, se il rifiuto non debba essere più considerato tale?

¹ Lingua originale: il tedesco.

² Sentenza del 28 marzo 1990, *Vessoso e Zanetti* (C-206/88 e C-207/88, EU:C:1990:145).

³ Sentenza del 15 giugno 2000, *ARCO Chemie Nederland e a.* (C-418/97 e C-419/97, EU:C:2000:318).

⁴ Direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive (GU 2008, L 312, pag. 3). Le modifiche introdotte dal regolamento (UE) n. 1357/2014 della Commissione, del 18 dicembre 2014, che sostituisce l'allegato III della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive (GU 2014, L 365, pag. 89), e dalla direttiva (UE) 2015/1127 della Commissione, del 10 luglio 2015, che sostituisce l'allegato II della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive (GU 2015, L 184, pag. 13), non sono pertinenti nel procedimento in esame.

⁵ Direttiva (UE) 2018/851 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti (GU 2018, L 150, pag. 109).

3. La presente domanda di pronuncia pregiudiziale solleva tali questioni.

II. Contesto normativo

A. Direttiva sui rifiuti

4. In conformità dell'articolo 3, punto 1, della direttiva sui rifiuti, «si intende per: “rifiuto” qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsi».

5. L'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva in questione contiene la gerarchia dei rifiuti:

«La seguente gerarchia dei rifiuti si applica quale ordine di priorità della normativa e della politica in materia di prevenzione e gestione dei rifiuti:

- a) prevenzione;
- b) preparazione per il riutilizzo;
- c) riciclaggio;
- d) recupero di altro tipo, per esempio il recupero di energia; e
- e) smaltimento».

6. Determinante ai fini della cessazione della qualifica di rifiuto è l'articolo 6 della direttiva sui rifiuti:

«1. Taluni rifiuti specifici cessano di essere tali ai sensi dell'articolo 3, punto 1, quando siano sottoposti a un'operazione di recupero, incluso il riciclaggio, e soddisfino criteri specifici da elaborare conformemente alle seguenti condizioni:

- a) la sostanza o l'oggetto è comunemente utilizzata/o per scopi specifici;
- b) esiste un mercato o una domanda per tale sostanza od oggetto;
- c) la sostanza o l'oggetto soddisfa i requisiti tecnici per gli scopi specifici e rispetta la normativa e gli standard esistenti applicabili ai prodotti; e
- d) l'utilizzo della sostanza o dell'oggetto non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute umana.

I criteri includono, se necessario, valori limite per le sostanze inquinanti e tengono conto di tutti i possibili effetti negativi sull'ambiente della sostanza o dell'oggetto.

2. – 3. (...)

4. Se non sono stati stabiliti criteri a livello comunitario in conformità della procedura di cui ai paragrafi 1 e 2, gli Stati membri possono decidere, caso per caso, se un determinato rifiuto abbia cessato di essere tale tenendo conto della giurisprudenza applicabile. Essi notificano tali decisioni alla Commissione in conformità della direttiva 98/34/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 giugno 1998 che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione, ove quest'ultima lo imponga».

7. L'obbligo e l'obiettivo essenziali della direttiva sui rifiuti sono sanciti nell'articolo 13:

«Gli Stati membri prendono le misure necessarie per garantire che la gestione dei rifiuti sia effettuata senza danneggiare la salute umana, senza recare pregiudizio all'ambiente (...)».

8. Successivamente alla presentazione della domanda di pronuncia pregiudiziale, la direttiva sui rifiuti è stata modificata in vari punti, in particolare con riferimento all'articolo 6. Tuttavia, tali modifiche devono essere attuate solo entro il 5 luglio 2020 e non sono pertanto applicabili al procedimento principale.

B. La legge sui rifiuti estone

9. La domanda di pronuncia pregiudiziale si fonda, in particolare, sull'articolo 2¹ del Jäätmeseadus (legge sui rifiuti estone), nella versione vigente dal 18 luglio 2014 che disciplina la cessazione della qualifica di rifiuto:

«(1) I rifiuti cessano di essere tali quando siano sottoposti a un'operazione di recupero, incluso il riciclaggio, e soddisfino i criteri stabiliti sulla base dell'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva [sui rifiuti], da elaborare conformemente alle seguenti condizioni:

- 1) la sostanza o l'oggetto è comunemente utilizzata/o per scopi specifici;
 - 2) esiste un mercato o una domanda per tale sostanza od oggetto;
 - 3) la sostanza o l'oggetto soddisfa i requisiti tecnici, la normativa e gli standard di prodotto per gli scopi specifici;
 - 4) l'utilizzo della sostanza o dell'oggetto non porterà a impatti negativi sull'ambiente o sulla salute umana.
- (2) Ove non siano stati fissati criteri a norma del paragrafo 1 del presente articolo in conformità dell'articolo 6, paragrafo 2, della [direttiva sui rifiuti], tenuto conto delle condizioni di cui al precedente paragrafo 1, punti da 1 a 4, del presente articolo, il Ministro competente per il settore di cui trattasi può fissare, mediante regolamento, i criteri in ragione dei quali alcuni tipi di rifiuti cessano di essere tali.
- (3) Ove necessario, i criteri devono contenere valori limite per le sostanze inquinanti e tener conto dei possibili effetti negativi sull'ambiente o sulla salute umana.
- (4) L'operazione di recupero a seguito della quale i rifiuti cessano di essere tali deve essere indicata in una licenza per il trattamento dei rifiuti o in un'autorizzazione ambientale integrata rilasciata in conformità della legge sulle emissioni industriali all'impresa che ha eseguito l'operazione di recupero. (...)».

III. Fatti e domanda di pronuncia pregiudiziale

10. Nel 2014 e nel 2015, il Keskkonnaamet (Agenzia per l'ambiente) rilasciava alla AS Tallinna Vesi, un gestore di impianti di trattamento delle acque reflue, licenze per il trattamento di rifiuti relative all'attività di recupero di rifiuti in un impianto di trattamento sito a Tallinn (Estonia) fino a un quantitativo annuo complessivo di 32 000 tonnellate e in un impianto di trattamento sito nel comune di Harku in Harjumaa (Estonia), fino a un quantitativo annuo complessivo di 7 000 tonnellate.

11. Dalle motivazioni dei suddetti provvedimenti si evince che la Tallinna Vesi si occupa della canalizzazione di acque reflue urbane e del loro trattamento in un impianto a fanghi attivi.

12. L'Agenzia per l'ambiente e la Tallinna Vesi discutono sulla questione se i fanghi di depurazione in tal modo trattati debbano ancora essere considerati come rifiuto, il che limiterebbe significativamente il loro utilizzo, o se possano essere commercializzati liberamente come prodotto.

13. Secondo la Tallinna Vesi, l'operazione di depurazione delle acque reflue costituirebbe un riciclaggio biologico il quale, in base al diritto estone, costituisce un'operazione di recupero di rifiuti in cui i materiali di rifiuto sono trattati per ottenere prodotti e che comporta la cessazione della qualifica di rifiuto. La Tallinna Vesi desidera ottenere una licenza per il trattamento dei rifiuti in tal senso.

14. L'Agenzia per l'ambiente afferma invece che, ai fini della cessazione della qualifica di rifiuto, dovrebbero essere soddisfatti contemporaneamente tutti i criteri indicati nell'articolo 2¹, paragrafo 1, punti da 1 a 4, della legge sui rifiuti estone. In particolare, a norma dell'articolo 2¹, paragrafo 1, punto 3, di tale legge, una sostanza o un oggetto divengono un prodotto solo se soddisfano lo standard di prodotto per uno scopo specifico.

15. Per il prodotto ottenuto dalle operazioni di stabilizzazione e igienizzazione effettuate dalla Tallinna Vesi non sarebbe però previsto alcuno standard di prodotto, con la conseguenza che l'operazione di trattamento dei rifiuti condotta dall'impresa dovrebbe essere classificata come trattamento biologico *preliminare* al recupero dei rifiuti. Pertanto, a prescindere dal pretrattamento, chi fa uso di fanghi di depurazione dovrebbe registrarsi come gestore di rifiuti non pericolosi o disporre di una licenza per il trattamento dei rifiuti oppure di un'autorizzazione ambientale integrata.

16. Inoltre, l'Agenzia per l'ambiente sostiene a titolo complementare che l'articolo 2¹ della legge sui rifiuti estone non le accorderebbe il diritto di pronunciarsi sulla cessazione della qualifica di rifiuto, potendo essa invece operare unicamente sulla base di un atto giuridico dell'Unione europea o di un regolamento del Ministro dell'Ambiente.

17. La Tallinna Vesi impugnava le licenze per il trattamento di rifiuti nei limiti in cui, in base ad esse, i fanghi di depurazione trattati devono continuare a essere considerati rifiuti. A seguito del rigetto del suddetto ricorso in primo grado, l'impugnazione pende ora dinanzi alla Corte d'appello di Tallinn che, pertanto, sottopone alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

- 1) Se l'articolo 6, paragrafo 4, della direttiva sui rifiuti debba essere interpretato nel senso che è conforme a tale disposizione un atto giuridico nazionale il quale prevede che, in mancanza di criteri per la cessazione della qualifica di rifiuto stabiliti a livello di Unione con riferimento a un determinato tipo di rifiuti, detta cessazione dipenda dalla sussistenza per uno specifico tipo di rifiuti di criteri di portata generale stabiliti mediante un atto giuridico nazionale.
- 2) Se, in mancanza di criteri per la cessazione della qualifica di rifiuto stabiliti a livello di Unione con riferimento a un determinato tipo di rifiuti, l'articolo 6, paragrafo 4, primo periodo, della direttiva sui rifiuti conferisca al detentore dei rifiuti il diritto di chiedere all'autorità competente o a un giudice di uno Stato membro di accertare detta cessazione in linea con la giurisprudenza applicabile della Corte di giustizia dell'Unione europea a prescindere dal fatto che per uno specifico tipo di rifiuti esistano criteri stabiliti mediante un atto giuridico nazionale di portata generale.

18. Hanno presentato osservazioni scritte la AS Tallinna Vesi, la Repubblica di Estonia, la Repubblica italiana, la Repubblica d'Austria, il Regno dei Paesi Bassi e la Commissione europea. Non si è tenuta udienza, poiché la Corte ha ritenuto di essere sufficientemente informata.

IV. Analisi giuridica

19. Il giudice d'appello muove evidentemente dall'assunto che i fanghi di depurazione costituiscono un rifiuto; infatti, non chiede se essi debbano essere considerati tali alla luce dell'eccezione di cui all'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), della direttiva sui rifiuti in combinato disposto con la direttiva sulle acque reflue⁶ e/o con la direttiva sui fanghi di depurazione⁷. E parimenti, non chiede se la direttiva sui fanghi di depurazione possa integrare uno standard di prodotto sufficiente. Qualora dovessero sussistere ancora dubbi in merito alle questioni succitate, essi vengono lasciati, almeno per il momento, al giudice nazionale.

20. La domanda di pronuncia pregiudiziale riguarda invece una complessa disciplina, formulata forse, nella versione applicabile, in maniera infelice. È vero che l'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva sui rifiuti contiene determinate condizioni rilevanti ai fini della cessazione della qualifica di rifiuto; tuttavia, tali condizioni devono anzitutto essere specificate dalla Commissione all'interno di ulteriori atti giuridici prima che sia possibile stabilire, in base ad esse, se taluni rifiuti abbiano cessato di essere tali⁸. Qualora non siano stati stabiliti criteri a livello di Unione, a norma dell'articolo 6, paragrafo 4, gli Stati membri possono invece decidere, caso per caso, se un determinato rifiuto abbia cessato di essere tale tenendo conto della giurisprudenza applicabile.

21. Entrambe le questioni sottoposte alla Corte, vertenti sulla cessazione della qualifica di rifiuto, si riferiscono alla disposizione da ultimo citata. Da un lato, si chiede se sia compatibile con l'articolo 6, paragrafo 4, della direttiva sui rifiuti subordinare la cessazione della qualifica di rifiuto al fatto che, per la sostanza o per l'oggetto in esame, siano stati fissati standard di prodotto a livello europeo o nazionale; dall'altro, se il detentore dei rifiuti possa esigere che un'autorità o un giudice decida, caso per caso, se il rifiuto debba essere considerato ancora come tale o cessi di esserlo.

22. In tale contesto, la risposta fornita a una questione può incidere considerevolmente sulla risposta da dare all'altra. Infatti, ove fosse ammissibile subordinare la cessazione della qualifica di rifiuto alla fissazione di criteri, non potrebbe sussistere alcun obbligo di adottare, a prescindere da essi, una decisione caso per caso su detta cessazione. Dall'altro, il tenore letterale dell'articolo 6, paragrafo 4, della direttiva sui rifiuti - che autorizza gli Stati membri a decidere *caso per caso* - potrebbe anche essere inteso nel senso che gli Stati membri possono adottare *soltanto* decisioni individuali, senza poter fissare criteri generali.

23. Tuttavia, come illustrerò di seguito, le risposte vanno cercate tra questi due estremi. A tal fine, esaminerò anzitutto il tenore letterale dell'articolo 6, paragrafo 4, primo periodo, della direttiva sui rifiuti, per poi analizzare i presupposti giuridico-sostanziali della cessazione della qualifica di rifiuto e le facoltà riconosciute agli Stati membri in tale contesto. Infine affronterò il rapporto tra regole generali e decisioni individuali in sede di applicazione dell'articolo 6, paragrafo 4.

6 Direttiva 91/271/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1991, concernente il trattamento delle acque reflue urbane (GU 1991, L 135, pag. 40); pertinente sarebbe la versione come modificata dal regolamento (CE) n. 1137/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2008, che adegua alla decisione 1999/468/CE del Consiglio determinati atti soggetti alla procedura di cui all'articolo 251 del trattato, per quanto riguarda la procedura di regolamentazione con controllo – Adeguamento alla procedura di regolamentazione con controllo – Prima parte (GU 2008, L 311, pag. 1). V., per quanto riguarda la delimitazione dell'ambito di applicazione della direttiva sui rifiuti alle acque reflue, la sentenza del 10 maggio 2007, Thames Water Utilities (C-252/05, EU:C:2007:276).

7 Direttiva 86/278/CEE del Consiglio, del 12 giugno 1986, concernente la protezione dell'ambiente, in particolare del suolo, nell'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura (GU 1986, L 181, pag. 6); rilevante è la versione modificata dal regolamento (CE) n. 219/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2009, che adegua alla decisione 1999/468/CE del Consiglio determinati atti soggetti alla procedura di cui all'articolo 251 del trattato, per quanto riguarda la procedura di regolamentazione con controllo – Adeguamento alla procedura di regolamentazione con controllo – parte seconda (GU 2009, L 87, pag. 109).

8 Sentenza del 7 marzo 2013, Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri (C-358/11, EU:C:2013:142, punto 55).

A. Sul tenore letterale dell'articolo 6, paragrafo 4, primo periodo, della direttiva sui rifiuti

24. La risposta alla domanda di pronuncia pregiudiziale sembra potersi desumere in maniera relativamente chiara dall'articolo 6, paragrafo 4, primo periodo, della direttiva sui rifiuti. In base ad esso, ove la Commissione non abbia fissato alcun criterio a livello di Unione, gli Stati membri *possono* decidere, caso per caso, se un determinato rifiuto abbia cessato di essere tale tenendo conto della giurisprudenza applicabile.

25. Prima facie può pertanto apparire logico rifarsi al tenore letterale della disposizione in parola, in particolare, all'utilizzo del verbo «possono», tenendo eventualmente conto anche della facoltà riconosciuta agli Stati membri, conformemente all'articolo 193 TFUE, di prendere provvedimenti per una protezione ancora maggiore. Se ne potrebbe già desumere che, in mancanza di specifiche disposizioni europee o nazionali per determinate sostanze od oggetti, né l'amministrazione nazionale, né i giudici degli Stati membri sono *tenuti* ad accertare la cessazione della qualifica di rifiuto. Essi non sarebbero quindi obbligati né a fissare criteri, né ad adottare decisioni individuali.

26. Tuttavia, questo approccio sarebbe di fatto troppo superficiale. La domanda di pronuncia pregiudiziale esige invece un'analisi più approfondita della nozione di rifiuto e, in particolare, delle condizioni per la cessazione della qualifica di rifiuto. Infatti, non sarebbe conforme alla direttiva sui rifiuti continuare a considerare una sostanza o un oggetto come rifiuto quando, in base a tale atto giuridico, esso cesserebbe di essere tale. Occorre invece perseguire un equo temperamento delle finalità della direttiva sui rifiuti, vale a dire, da un lato, quella di garantire un elevato livello di protezione e, dall'altro, quella di trasformare quando possibile i rifiuti in prodotti utili.

B. Sulla cessazione della qualifica di rifiuto

27. L'articolo 6 della direttiva sui rifiuti indica due modalità che portano alla cessazione della qualifica di rifiuto.

28. In conformità dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva sui rifiuti, taluni rifiuti specifici cessano di essere tali quando sono sottoposti a un'operazione di recupero e soddisfano criteri specifici che la Commissione elabora conformemente a determinate condizioni. In base ad esso, la qualifica di rifiuto dovrebbe necessariamente cessare ma i presupposti di tale disposizione non sussistono. Infatti, la Commissione non ha stabilito i criteri succitati con riferimento ai fanghi di depurazione.

29. La seconda modalità per giungere alla cessazione della qualifica di rifiuto è stabilita all'articolo 6, paragrafo 4, della direttiva in esame. L'ivi prevista decisione degli Stati membri deve tener conto della giurisprudenza (della Corte di giustizia).

30. La giurisprudenza citata nell'articolo 6, paragrafo 4, è stata sviluppata in maniera indipendente dall'articolo medesimo e si fonda sulla definizione di cui all'articolo 3, punto 1, della direttiva sui rifiuti⁹. In base ad essa, per rifiuto si intende qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsi. L'obbligo, l'intenzione o l'atto del disfarsi devono essere (oggettivamente) accertati alla luce del complesso delle circostanze, tenendo conto della finalità della direttiva e in modo da non pregiudicarne l'efficacia¹⁰.

31. La definizione di cui trattasi potrebbe essere intesa nel senso che la sostanza o l'oggetto cessa di costituire rifiuto se il detentore non se ne disfa più o non ha più l'intenzione o l'obbligo di agire in tal senso.

⁹ Sentenza del 7 marzo 2013, Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri (C-358/11, EU:C:2013:142, punto 57, e la giurisprudenza ivi citata).

¹⁰ Sentenze del 18 dicembre 2007, Commissione/Italia (C-263/05, EU:C:2007:808, punto 40), e del 12 dicembre 2013, Shell Nederland e Belgian Shell (C-241/12 e C-242/12, EU:C:2013:821, punto 40).

32. Tuttavia, un siffatto (potenzialmente spontaneo) mutamento della qualifica di rifiuto sarebbe incompatibile con il sistema di gestione dei rifiuti stabilito nella direttiva in materia, posto che esso presuppone anzitutto che la normativa sui rifiuti continui a trovare applicazione.

33. In particolare, a norma dell'articolo 15, paragrafo 1, della direttiva sui rifiuti, gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire che ogni produttore iniziale o altro detentore di rifiuti provveda personalmente al loro trattamento oppure li consegna ad un commerciante o ad un ente o a un'impresa che effettua le operazioni di trattamento dei rifiuti o ad un soggetto addetto alla raccolta dei rifiuti pubblico o privato in conformità degli articoli 4 e 13.

34. L'articolo 13 della direttiva sui rifiuti contiene l'obbligo centrale sotto il profilo della normativa sui rifiuti, vale a dire quello di garantire che la gestione dei rifiuti sia effettuata senza danneggiare la salute umana e senza recare pregiudizio all'ambiente. L'articolo 4 stabilisce la gerarchia dei rifiuti all'interno della quale è indicata, al primo posto, la prevenzione dei rifiuti, seguita dalla preparazione per il riutilizzo, dal riciclaggio, dal recupero di altro tipo e, solo quale ultima possibilità, dallo smaltimento dei rifiuti.

35. Tuttavia, in questo contesto, chi tratta i rifiuti a livello professionale non se ne disfarà, quantomeno nel corso del loro trattamento. Al contrario, il possesso di rifiuti costituisce un presupposto essenziale della rispettiva attività e dei profitti mediante essa perseguiti. L'attività di una discarica consiste così proprio nel permanente possesso di rifiuti. E il recupero professionale di rifiuti presuppone la regolare acquisizione del rifiuto in questione. Per tale ragione è controversa anche l'individuazione dei soggetti legittimati a smaltire o recuperare determinati rifiuti¹¹.

36. La circostanza che, nel quadro della gestione dei rifiuti, il detentore non si disfa di essi, non può portare di per sé a sottrarre il rifiuto dal campo di applicazione della normativa in materia. Infatti, non appena tale normativa smette di trovare applicazione, cessa di essere garantito anche il rispetto degli articoli 4 e 13 della direttiva sui rifiuti.

37. Pertanto, correttamente, la perdita della qualifica di rifiuto presuppone sì che il detentore non si disfi e non abbia né l'intenzione, né l'obbligo di disfarsi della sostanza o dell'oggetto¹²; tuttavia, tale condizione non è sufficiente per far cessare la qualifica di rifiuto. Ciò emerge peraltro dalle condizioni di cui all'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva sui rifiuti, ma anche dalla giurisprudenza della Corte cui rimanda l'articolo 6, paragrafo 4.

38. Infatti, per determinate forme di recupero, la Corte ha riconosciuto che le sostanze che ne risultano non costituiscono più rifiuti, salvo che il detentore se ne disfi. Ciò vale per il riciclaggio di rifiuti di imballaggio in un materiale nuovo o in un prodotto nuovo, dalle caratteristiche paragonabili a quelle del materiale di provenienza¹³ e per la trasformazione di rottami ferrosi in prodotti siderurgici che sono talmente simili ad altri prodotti siderurgici scaturiti da materie prime primarie da non poter più essere distinti¹⁴. La trasformazione di rifiuti in un gas depurato che può essere impiegato come combustibile raggiunge un livello qualitativo analogo¹⁵.

11 A titolo esemplificativo, v. sentenze del 9 settembre 1999, Commissione/Germania (C-102/97, EU:C:1999:394), concernente il contrasto tra determinate prassi di recupero degli oli usati, e del 23 maggio 2000, Sydhavnens Sten & Grus (C-209/98, EU:C:2000:279), sull'accesso ai rifiuti di cantiere.

12 Sentenza del 7 marzo 2013, Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri (C-358/11, EU:C:2013:142, punto 57).

13 Sentenza del 19 giugno 2003, Mayer Parry Recycling (C-444/00, EU:C:2003:356, punto 75).

14 Sentenza dell'11 novembre 2004, Niselli (C-457/02, EU:C:2004:707, punto 52).

15 Sentenze del 4 dicembre 2008, Lahti Energia (C-317/07, EU:C:2008:684, punti 35 e 36), e del 25 febbraio 2010, Lahti Energia II (C-209/09, EU:C:2010:98, punti 20 e 21).

39. La cessazione della qualifica di rifiuto di una sostanza o di un oggetto presuppone pertanto che siano soddisfatte due condizioni. In primo luogo, il detentore della sostanza o dell'oggetto di cui trattasi non deve disfarsene o avere l'intenzione o l'obbligo di disfarsene ai sensi dell'articolo 3, punto 1, della direttiva sui rifiuti e, in secondo luogo, la sostanza o l'oggetto devono essere resi utilizzabili mediante un'*operazione di recupero* senza mettere in pericolo la salute umana e senza nuocere all'ambiente¹⁶.

40. Tuttavia, la giurisprudenza non afferma che l'Unione o gli Stati membri sono tenuti a emanare regolamenti o ad adottare decisioni affinché il rifiuto cessi di essere tale.

C. Competenze degli Stati membri e relativi limiti

41. Tuttavia, le succitate condizioni per la cessazione della qualifica di rifiuto sono rilevanti ai fini delle competenze riconosciute in merito agli Stati membri. A questo riguardo, oltre all'articolo 6, paragrafo 4, della direttiva sui rifiuti, assume rilievo, in particolare, la disciplina del recupero dei rifiuti che, in giurisprudenza, integra un presupposto per la cessazione della qualifica di rifiuto.

42. È vero che l'allegato II della direttiva sui rifiuti contiene un elenco non esaustivo di operazioni di recupero. Tuttavia, fatte salve eventuali disposizioni di diritto dell'Unione specifiche per determinati tipi di rifiuti, ad esempio sulla base dell'articolo 6, paragrafi 1 e 2, in conformità dell'articolo 10, di norma, la disciplina delle operazioni di recupero, compresi i requisiti per un recupero completo, è rimessa agli Stati membri. In tale contesto, essi devono sì tener conto della gerarchia dei rifiuti di cui all'articolo 4 e, conformemente all'articolo 13, evitare danni alla salute umana o pregiudizi all'ambiente, ma possono senz'altro fissare standard di protezione di diversa entità¹⁷.

43. Tale facoltà riconosciuta agli Stati membri di decidere delle operazioni di recupero e del livello di protezione vigente al riguardo, è conforme al tenore letterale dell'articolo 6, paragrafo 4, primo periodo, della direttiva sui rifiuti, secondo cui gli Stati membri *possono* decidere, caso per caso, se un determinato rifiuto abbia cessato di essere tale, ma non sono *tenuti* a riconoscere la cessazione della qualifica di rifiuto. L'articolo 193 TFUE corrobora tale competenza, in quanto stabilisce che gli Stati membri possono mantenere o prendere provvedimenti per una protezione ancora maggiore.

44. Tuttavia, la libertà riconosciuta agli Stati membri in sede di applicazione dell'articolo 6, paragrafo 4, della direttiva sui rifiuti non è illimitata. Essi devono tenere conto delle finalità della direttiva, ad esempio della gerarchia dei rifiuti ai sensi dell'articolo 4 e, in particolare, della promozione del recupero dei rifiuti in conformità del considerando 29, ma anche a rispettare i diritti fondamentali degli interessati, nella specie, segnatamente, il diritto fondamentale di proprietà e la libertà d'impresa, sanciti rispettivamente dagli articoli 17 e 16 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

45. L'articolo 193 TFUE non incide in maniera sostanziale su tali limiti, poiché anche eventuali misure di protezione rafforzata devono, da un lato, soddisfare gli obiettivi della rispettiva misura dell'Unione e, dall'altro, rispettare il diritto dell'Unione, segnatamente i principi generali del medesimo¹⁸, che comprendono i diritti fondamentali.

16 V. sentenza del 7 marzo 2013, Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri (C-358/11, EU:C:2013:142, punto 60).

17 V. sentenza del 16 dicembre 2004, EU-Wood-Trading (C-277/02, EU:C:2004:810, punti 45 e 46).

18 Sentenza del 13 luglio 2017, Túrkevei Tejtermelő Kft. (C-129/16, EU:C:2017:547, punto 61).

46. Tuttavia, in sede di realizzazione degli obiettivi della direttiva sui rifiuti, gli Stati membri godono, segnatamente per quanto concerne la tutela della salute e dell'ambiente a norma dell'articolo 13, di una certa discrezionalità¹⁹. Infatti, le misure corrispondenti presuppongono una complessa valutazione dei rischi della rispettiva misura di recupero in base allo stato più avanzato delle conoscenze scientifiche e tecniche²⁰. Il diritto dell'Unione permette di limitare il sindacato giurisdizionale su tali decisioni ai casi di manifesto errore di valutazione²¹, ma esige che gli organismi competenti rispettino i requisiti procedurali, vale a dire in particolare, che esaminino, in modo accurato e imparziale, tutti gli elementi pertinenti della situazione di cui trattasi²². Tale potere discrezionale deve operare anche quando si tratta di compiere il contemperamento necessario in sede di applicazione dei diritti fondamentali interessati.

47. Pertanto, ai sensi della direttiva sui rifiuti e, segnatamente, dell'articolo 6, paragrafo 4, nel decidere se determinati rifiuti debbano continuare a essere considerati tali, gli Stati membri godono di un'ampia discrezionalità. Tuttavia, essi sono tenuti ad adottare detta decisione tenendo conto di tutti gli aspetti pertinenti e dello stato più avanzato delle conoscenze scientifiche e tecniche, oltre a rispettare in tale contesto i requisiti procedurali applicabili.

D. Disposizioni generali o decisioni individuali

48. Tuttavia, è ancora necessario chiarire se, alla luce delle considerazioni che precedono, sia compatibile con la direttiva sui rifiuti e, in particolare, con l'articolo 6, paragrafo 4, subordinare la cessazione della qualifica di rifiuto alla condizione che, per la sostanza o l'oggetto in questione, a livello europeo o nazionale siano stati definiti criteri a tal fine necessari. Ove si ammettesse una disciplina di tal sorta, i detentori di rifiuti non avrebbero alcun diritto ad ottenere a livello individuale l'accertamento del fatto che, pur in mancanza di criteri, determinati rifiuti hanno cessato di essere tali.

49. A questo riguardo, occorre anzitutto chiarire che, a norma dell'articolo 6, paragrafo 4, della direttiva sui rifiuti, gli Stati membri possono fissare i criteri volti a definire quando un rifiuto cessa di essere tale. È vero che, in base alla disposizione in esame, essi possono decidere *caso per caso*: tuttavia, ciò non significa che gli Stati membri possono unicamente adottare decisioni individuali per determinati rifiuti o per determinati detentori di rifiuti. L'articolo 6, paragrafo 4, secondo periodo, ricorda loro invece che dette decisioni devono essere notificate alla Commissione in conformità della direttiva sulle norme e sulle regolamentazioni tecniche²³, ove quest'ultima lo imponga. Tuttavia, la direttiva succitata non si applica alle decisioni individuali, ma ai progetti di regolamentazioni tecniche. In linea di principio, i criteri per la cessazione della qualifica di rifiuto di determinati tipi di rifiuti vi ricadrebbero. Inoltre, tali criteri sono molto più utili per una corretta e coerente applicazione della normativa sui rifiuti rispetto a una limitazione alle decisioni individuali.

19 V. sentenze del 9 novembre 1999, Commissione/Italia (San Rocco, C-365/97, EU:C:1999:544, punti 66 e 67); del 18 novembre 2004, Commissione/Grecia (Péra Galini, C-420/02, EU:C:2004:727, punto 21); del 16 dicembre 2004, EU-Wood-Trading (C-277/02, EU:C:2004:810, punto 45), e dell'11 dicembre 2008, M.I.VER e Antonelli (C-387/07, EU:C:2008:712, punto 25).

20 V. sentenza del 28 luglio 2016, Edilizia Mastrodonato (C-147/15, EU:C:2016:606, punto 45).

21 V. sentenze del 21 gennaio 1999, Upjohn (C-120/97, EU:C:1999:14, punti 34 e 35); del 9 giugno 2005, HLH Warenvertrieb e Orthica (C-211/03, C-299/03 e da C-316/03 a C-318/03, EU:C:2005:370, punti 76 e 78), e del 9 marzo 2010, ERG e a. (C-379/08 e C-380/08, EU:C:2010:127, punto 60). Per il controllo delle decisioni degli organi dell'Unione v., ad esempio, sentenze del 21 novembre 1991, Technische Universität München (C-269/90, EU:C:1991:438, punto 13); del 9 settembre 2003, Monsanto Agricoltura Italia e a. (C-236/01, EU:C:2003:431, punto 135); del 6 novembre 2008, Paesi Bassi/Commissione (C-405/07 P, EU:C:2008:613, punto 54), e del 9 giugno 2016, Pesce e a. (C-78/16 e C-79/16, EU:C:2016:428, punto 49).

22 Per l'esame delle misure degli Stati membri, v. sentenza del 9 marzo 2010, ERG e a. (C-379/08 e C-380/08, EU:C:2010:127, punto 61); per le misure dell'Unione, ad esempio, sentenze del 6 novembre 2008, Paesi Bassi/Commissione (C-405/07 P, EU:C:2008:613, punto 56), e del 16 giugno 2015, Gauweiler e a. (C-62/14, EU:C:2015:400, punto 69).

23 Si cita la direttiva 98/34/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 giugno 1998, che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione (GU 1998, L 204, pag. 37), la quale tuttavia è stata sostituita, medio tempore, dalla direttiva (UE) 2015/1535 (GU 2015, L 241, pag. 1), recante il medesimo titolo.

50. Di norma, sarà anche ammissibile subordinare la cessazione della qualifica di rifiuto alla sussistenza di detti criteri. Il più delle volte, infatti, i rifiuti sono collegati a rischi per la tutela della salute e dell'ambiente che giustificano un'applicazione della normativa sui rifiuti²⁴.

51. Per quanto concerne, nello specifico, il recupero dei fanghi di depurazione, l'Austria rileva giustamente, in particolare, che essi sono collegati a determinati rischi per l'ambiente e la salute umana, anzitutto, al rischio di contaminazione con sostanze inquinanti. Pertanto, in considerazione della discrezionalità loro riconosciuta, gli Stati membri dovrebbero essere liberi di non stabilire la cessazione della qualifica di rifiuto dei fanghi di depurazione e di non fissare alcuno standard di prodotto per i fanghi di depurazione trasformati qualora tali standard dovessero comportare la cessazione della suddetta qualifica.

52. Tuttavia, potrebbero esistere rifiuti che, tenuto conto di tutti gli aspetti pertinenti e dello stato più avanzato delle conoscenze scientifiche e tecniche, sono stati resi utilizzabili al di là di ogni ragionevole dubbio attraverso un'operazione di recupero, senza compromettere la salute umana o danneggiare l'ambiente o senza che il detentore se ne disfi o abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsene a norma dell'articolo 3, punto 1, della direttiva sui rifiuti.

53. In un caso siffatto, la discrezionalità riconosciuta agli Stati membri sarebbe sottoposta a limiti più stringenti ed essi non potrebbero richiamarsi al fatto che per tali rifiuti non sono stati ancora fissati criteri per la cessazione della qualifica di rifiuto. In tali condizioni, il detentore dei rifiuti avrebbe diritto a che le autorità competenti o i giudici, con decisione individuale, accertino la cessazione della qualifica di rifiuto, qualora non vi sia comunque motivo di ritenere che detto detentore si disfarà del materiale o dell'oggetto o che intenda o debba disfarsene.

54. Nell'ambito del presente procedimento non occorre stabilire se la qualifica di rifiuto possa cessare in maniera automatica a determinate condizioni, direttamente sulla base della direttiva sui rifiuti o in virtù del fatto che essa ammette una disciplina nazionale in tal senso. Da un lato, il diritto estone non prevede tale possibilità e, dall'altro, le parti discutono della legittimità di decisioni amministrative che escludono una cessazione della qualifica di rifiuto.

V. Conclusione

55. Propongo pertanto alla Corte di rispondere alla domanda di pronuncia pregiudiziale nei seguenti termini:

In conformità dell'articolo 6, paragrafo 4, della direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti, gli Stati membri possono prevedere che, di norma, i rifiuti siano assoggettati alla normativa relativa ai rifiuti fintantoché non soddisfino i criteri per la cessazione della qualifica di rifiuto stabiliti, per il rispettivo specifico tipo di rifiuti, mediante un atto giuridico europeo o nazionale di portata generale.

Tuttavia, in mancanza di tali criteri, il detentore dei rifiuti ha diritto di chiedere all'autorità competente o a un giudice di uno Stato membro di accertare, per determinati rifiuti, la cessazione della qualifica di rifiuto se, tenuto conto di tutti gli aspetti pertinenti e dello stato più avanzato delle conoscenze scientifiche e tecniche, tali rifiuti sono stati resi utilizzabili al di là di ogni ragionevole dubbio attraverso un'operazione di recupero, senza compromettere la salute umana o danneggiare l'ambiente o senza che il detentore se ne disfi o abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsene a norma dell'articolo 3, punto 1, della direttiva 2008/98.

²⁴ V. sentenze del 24 maggio 2007, Commissione/Spagna (C-361/05, EU:C:2007:298, punto 20), e del 10 giugno 2010, Commissione/Portogallo (C-37/09, EU:C:2010:331, punto 37).