

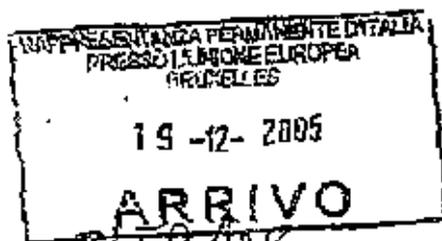
Bruxelles, 19 XII 2005

SG-Greffe(2005)D/ 207282

RAPPRESENTANZA PERMANENTE  
DELL'ITALIA  
PRESSO L'UNIONE EUROPEA  
Rue du Maréchal, 5/11  
1040 - BRUXELLES

Oggetto: Parere motivato  
Infrazione n° 2005/4051

Il Segretariato generale ha il pregio di trasmettere in allegato il testo del parere motivato emesso dalla Commissione delle Comunità europee nei confronti della Repubblica italiana in forza dell'articolo 226 del trattato che istituisce la Comunità europea, per non corretta applicazione dell'articolo 1 della direttiva 75/442/CEE, modificata dalla direttiva 91/156/CEE.



Per il Segretario generale



Karl VON KEMPIS

AIL: C(2005) 5030

## PARERE MOTIVATO

indirizzato alla Repubblica italiana  
a titolo dell'articolo 226 del trattato che istituisce la Comunità europea  
per non conformità all'articolo 1(a) della direttiva 75/442/CEE relativa ai rifiuti come  
modificata dalla direttiva 91/156/CEE

### I. La normativa comunitaria

1 L'obiettivo principale della direttiva del Consiglio del 15 luglio 1975 relativa ai rifiuti, come modificata dalla direttiva 91/156/CEE del Consiglio del 18 marzo 1991 (d'ora in poi la "direttiva") è la protezione della salute umana e dell'ambiente contro gli effetti nocivi della raccolta, del trasporto, del trattamento, dell'ammasso e del deposito dei rifiuti.

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

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.*

*La Commissione, conformemente alla procedura di cui all'articolo 18, preparerà, entro il 1° aprile 1993, un elenco dei rifiuti che rientrano nelle categorie di cui all'allegato I. Questo elenco sarà oggetto di un riesame periodico e, se necessario, sarà riveduto secondo la stessa procedura*

3 Conformemente a quanto stabilito in questa disposizione, la Commissione ha adottato un elenco di rifiuti che rientrano nelle categorie di cui all'allegato I. Tale elenco, nella versione vigente (decisione della Commissione 2000/532/CE, modificata dalle decisioni 2001/113/CE, 2001/119/CE e 2001/573/CE), contiene varie voci che si riferiscono a rottami ed altri rifiuti regolarmente riutilizzati nell'industria siderurgica e metallurgica, quali, a titolo di esempio, gli imballaggi metallici (codice 150104), i metalli ferrosi e non ferrosi provenienti dai veicoli fuori uso (codici 160117 e 160118), ferro, acciaio, metalli misti provenienti da operazioni di costruzione e demolizione (codice 1704), metalli ferrosi e non ferrosi prodotti da operazioni di frantumazione di rifiuti contenenti metalli (codici 191001 e 191002) o dal trattamento meccanico dei rifiuti (codici 191202 e 191203). Detto elenco contiene anche, in corrispondenza del codice 191210, la voce "rifiuti combustibili (CDR: combustibile derivato da rifiuti)".

4 L'articolo 1, lettera a), della direttiva ha costituito l'oggetto di una cospicua giurisprudenza della Corte di Giustizia, la quale ha stabilito, fra le altre cose, che la definizione di rifiuto dipende dal significato del termine "disfarsi", il quale deve essere interpretato in maniera estensiva; che i residui di consumo ricadono nell'ambito della nozione di rifiuto; che taluni materiali o materie prime derivanti da processi di fabbricazione possono in determinati casi costituire "sottoprodotti", non ricadenti nell'ambito della nozione di rifiuto, soltanto a determinate condizioni, fra le quali che i materiali siano effettivamente riutilizzati, senza trasformazione, nel

corso del processo di produzione (cfr. da ultimo, la sentenza in causa C-457/02 dell'11 novembre 2004).

## II La procedura ai sensi dell'articolo 226 del Trattato

- 5 L'articolo 1(a) della direttiva 75/442/CE è stato trasposto nella legislazione italiana dall'articolo 6, comma 1, del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, recante "attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio" (di seguito: "il decreto legislativo 22/1997").
- 6 Ai sensi di tale disposizione, è da intendersi per rifiuto qualsiasi sostanza od oggetto che rientra nelle categorie riportate all'allegato A e di cui il detentore si disfi, o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi. L'allegato A al decreto legislativo n. 22/97 riproduce l'allegato I della direttiva 75/442/CEE come modificata.
- 7 L'articolo 8, comma 1, del decreto legislativo 22/1997 prevede l'esclusione di alcune categorie di rifiuti dal campo di applicazione del decreto.
- 8 La legge 15 dicembre 2004, n° 308 "Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione" (GURI n° 302 del 27 dicembre 2004 - Supplemento Ordinario n° 187), contiene alcune disposizioni che hanno modificato il decreto legislativo 22/1997. Fra queste, si trovano le seguenti:

- l'articolo 1, comma 25, il quale ha stabilito che: *In attesa di una revisione complessiva della normativa sui rifiuti che disciplini in modo organico la materia, alla lettera a) del comma 29, sono individuate le caratteristiche e le tipologie dei rottami che, derivanti come scarti di lavorazione oppure originati da cicli produttivi o di consumo, sono definibili come materie prime secondarie per le attività siderurgiche e metallurgiche, nonché le modalità affinché gli stessi siano sottoposti al regime delle materie prime e non a quello dei rifiuti;*

- l'articolo 1, comma 26, il quale ha stabilito che: *Fermo restando quanto disposto dall'articolo 14 del decreto-legge 8 luglio 2002, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 2002, n. 178, sono sottoposti al regime delle materie prime e non a quello dei rifiuti, se rispondenti alla definizione di materie prima secondaria per attività siderurgiche e metallurgiche di cui al comma 1, lettera q-bis), dell'articolo 6 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, introdotta dal comma 29, i rottami di cui al comma 25 dei quali il detentore non si disfi, non abbia deciso o non abbia l'obbligo di disfarsi e che quindi non conferisca a sistemi di raccolta o trasporto di rifiuti ai fini del recupero o dello smaltimento, ma siano destinati in modo oggettivo ed effettivo all'impiego nei cicli produttivi siderurgici o metallurgici;*

- l'articolo 1, comma 27, il quale ha stabilito che: *I rottami ferrosi e non ferrosi provenienti dall'estero sono riconosciuti a tutti gli effetti come materie prime secondarie derivanti da operazioni di recupero se dichiarati come tali da fornitori o produttori di Paesi esteri che si iscrivono all'Albo nazionale delle imprese che effettuano la gestione dei rifiuti con le modalità specificate al comma 28;*

- l'articolo 1, comma 29, il quale ha stabilito che:

*Al decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, sono apportate le seguenti modificazioni:*

a) all'articolo 6, comma 1, dopo la lettera g) sono aggiunte le seguenti:

*"g-bis) materia prima secondaria per attività siderurgiche e metallurgiche: rottami ferrosi e non ferrosi derivanti da operazioni di recupero e rispondenti a specifiche Ceca, Alsi, Caef, Uni, Euro o ad altre specifiche nazionali e internazionali, nonché i rottami scarti di lavorazioni industriali o artigianali o provenienti da cicli produttivi o di consumo, esclusa la raccolta differenziata, che possiedono in origine le medesime caratteristiche riportate nelle specifiche sopra menzionate;*

...

b) all'articolo 8, comma 1, dopo la lettera f-quater) è aggiunta la seguente:

*"f-quinques) il combustibile ottenuto dai rifiuti urbani e speciali non pericolosi, come descritto dalle norme tecniche Uni 9903-1 (RDP di qualità elevata), utilizzato in co-combustione, come definita dall'articolo 2, comma 1, lettera g), del decreto del Ministro dell'Industria, del commercio e dell'artigianato 11 novembre 1999, pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 297 del 14 dicembre 1999, come sostituita dall'articolo 1 del decreto del Ministro delle attività produttive 18 marzo 2002, pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 71 del 25 marzo 2002, in impianti di produzione di energia elettrica e in cementifici, come specificato nel decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 8 marzo 2002, pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 60 del 12 marzo 2002".*

9 Sia l'articolo 1, comma 26, congiuntamente ai commi 25 e 27 ed al comma 29, lettera a), che l'articolo 1, comma 29, lettera b), sebbene con modalità differenti (nel primo caso per mezzo della modifica dell'articolo 6, comma 1, del decreto legislativo 22/1997; nel secondo caso per mezzo della modifica dell'articolo 8, comma 1, di detto decreto legislativo) hanno per conseguenza la tassativa esclusione dal regime dei rifiuti di sostanze od oggetti i quali possono invece ricadere nella definizione di rifiuto di cui all'articolo 1 della direttiva 75/442/CEE.

10 A parere della Commissione, queste esclusioni, che hanno per effetto la non applicabilità delle disposizioni sulla gestione dei rifiuti di cui alla direttiva, sono contrarie alla direttiva stessa, che non può essere derogata da una norma di diritto interno, e che non prevede alcuna esclusione dal suo ambito di applicazione per i rottami derivanti come scarti di lavorazione oppure originati da cicli produttivi o di consumo e riutilizzabili nell'industria siderurgica o metallurgica, né per il combustibile ottenuto dai rifiuti.

#### I rottami utilizzati in attività siderurgiche e metallurgiche

11 Benchè i materiali ferrosi e non ferrosi risultanti da operazioni di recupero complete possano legittimamente non definirsi rifiuti, l'esclusione tassativa dalla nozione di rifiuto di cui alla direttiva degli scarti di lavorazioni industriali o artigianali, o degli scarti provenienti da cicli produttivi o di consumo, i quali rispondono a determinate caratteristiche o standard utilizzati dall'industria siderurgica o metallurgica, è contraria alla definizione di rifiuto di cui all'articolo 1 della direttiva, anche se tali

materiali sono destinati in modo oggettivo ed effettivo all'impiego nei cicli produttivi siderurgici o metallurgici.

- 12 Analogamente, tale contrarietà alla direttiva è da riscontrarsi anche nell'esclusione dal regime dei rifiuti di rottami provenienti dall'estero sulla base di una semplice dichiarazione del fornitore o produttore (che a tal fine deve iscriversi alla sezione dell'albo nazionale di cui all'art 1, comma 28 della legge n° 308).
- 13 Si deve osservare che il requisito della rispondenza ad una specifica CECA, AISI, CAEF, UNI, EURO o ad altre specifiche nazionali e internazionali non implica necessariamente che la sostanza o oggetto è stato recuperato ed ha pertanto perso le caratteristiche di rifiuto che ne giustificano l'assoggettamento al sistema dei controlli di cui alla direttiva (cfr. per analogia, sentenza del 19 giugno 2003 in causa C-444/00, par. 75).
- 14 La Commissione ritiene invece che l'effettivo impiego nei cicli dell'industria siderurgica o metallurgica possa, nella realtà, corrispondere proprio alle operazioni di recupero di rifiuti che la direttiva 75/442/CEE modificata sottopone a controllo. Tali operazioni fanno parte, ai sensi della direttiva, della gestione dei rifiuti (articolo 2d) e come tali devono essere oggetto del sistema di sorveglianza istituito dalla direttiva stessa.

#### Il combustibile ottenuto dai rifiuti (RDF- Refuse Derived Fuel)

- 15 Con riferimento all'esclusione dell'RDF rispondente alle norme tecniche italiane UNI 9903-1 ("RDF di qualità elevata"), qualora utilizzato in determinati processi di co-combustione in impianti di produzione di energia elettrica e in cementifici, dal campo di applicazione del decreto legislativo n° 22/1997, si deve osservare in primo luogo che la qualifica di rifiuto di tale materiale è riconosciuta dallo stesso legislatore italiano, come dimostra l'inclusione dello stesso all'articolo 8, comma 1, del decreto legislativo n° 22/1997, il quale contiene un elenco di sostanze ed oggetti che - pur ricadendo nella definizione di rifiuto di cui all'articolo 6, comma 1, lettera a) del decreto legislativo n° 22/97 - vengono esclusi dall'ambito di applicazione dello stesso.
- 16 Si deve aggiungere tuttavia che, anche qualora l'esclusione dell'"RDF di qualità elevata" dall'ambito della disciplina nazionale sui rifiuti fosse stata operata con modalità diverse, ad esempio escludendo tale materiale dall'articolo 6, comma 1, lettera a, del decreto legislativo, tale esclusione sarebbe comunque in palese contrasto con l'articolo 1 della direttiva. E' infatti pacifico che il combustibile derivato da rifiuti sia a tutti gli effetti un rifiuto fino a quando lo stesso non viene combusto per produrre energia (ed anche successivamente, limitatamente ai residui delle operazioni di combustione). Il combustibile derivato da rifiuti non può essere definito come il risultato di un'operazione di recupero completa, in quanto è il risultato di un processo di selezione e miscelazione di rifiuti, che mantengono tale caratteristica anche dopo detto trattamento. Questa categoria di rifiuto è esplicitamente elencata nel catalogo europeo dei rifiuti (codice 191210). Inoltre, poiché questa categoria di rifiuti non è elencata all'allegato II del Reg. (CEE) n° 259/93 relativo alla sorveglianza ed al controllo delle spedizioni di rifiuti all'interno della Comunità europea, nonché in entrata e in uscita dal suo territorio, le spedizioni transfrontaliere di RDR sono soggette alle procedure di notifica ed ai controlli previsti da questo Regolamento. Inoltre, la direttiva 2000/76/CE sull'incenerimento dei rifiuti prevede appositi limiti di emissione per i processi di combustione dei

rifiuti i quali si applicano anche alle installazioni di co-combustione (quali impianti di produzione di energia e cementifici). L'esclusione prevista dalla legge n° 308/2004 vanifica l'effetto utile di questa direttiva, con riferimento alle installazioni che bruciano RDF di elevata qualità.

- 17 Si deve osservare che l'aver limitato l'esclusione dal regime dei rifiuti all'RDF "di qualità elevata", cioè rispondente alla norma tecnica UNI, non rileva ai fini dell'analisi che precede. Detta norma tecnica - la quale, occorre altresì evidenziare - non è nemmeno una norma comunitaria - stabilisce requisiti di composizione del combustibile, distinguendo, in base alla composizione dello stesso, fra "RDF di qualità normale" e "RDF di qualità elevata" (solo il secondo viene escluso dal regime dei rifiuti). Tuttavia, la semplice minore presenza di umidità e sostanze inquinanti, nonché il maggior potere calorifico dell'RDF di qualità elevata rispetto all'RDF di qualità normale, non sono elementi decisivi per poter concludere nel senso dell'esclusione dell'RDF di qualità elevata dalla nozione di rifiuto ai sensi dell'articolo 1 della direttiva come interpretato dalla Corte, come non è rilevante il fatto che - per rispondere alla norma UNI - l'RDF deve essere stoccato, movimentato e trasportato con modalità tali da evitare spandimenti accidentali, fenomeni di auto-combustione o di formazione di miscele esplosive e contaminazione di aria, acqua e suolo.

#### La reiterazione e persistenza della violazione dell'articolo 1, lettera a) della direttiva

- 18 Le disposizioni di cui alla legge n° 308 del 15 dicembre 2004, le quali a parere della Commissione sottraggono inaddebitamente alcuni rifiuti dall'ambito di applicazione della normativa nazionale di trasposizione della direttiva, costituiscono la reiterazione di una prassi legislativa consolidata in Italia e contraria alla direttiva, nonostante le pronunce della Corte di Giustizia in materia. È sufficiente ricordare che lo stesso articolo 14 della legge n° 178 del 2 agosto 2002, che viene fatto salvo dall'articolo 1, comma 26, della legge n° 308 del 15 dicembre 2004 ("Fermo restando quanto disposto dall'articolo 14 del decreto-legge 8 luglio 2002, n° 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 2002, n° 178...") ha formato oggetto di pronuncia pregiudiziale da parte della Corte di Giustizia, in data 11 novembre 2004 (sentenza in causa C-457/02), nella quale la Corte ha dichiarato che la nozione di rifiuto di cui alla direttiva non può essere interpretata come invece avviene in Italia in forza di detta disposizione. Sul punto, è pendente davanti alla Corte di Giustizia un ricorso presentato contro l'Italia ex articolo 226 del Trattato CE (Causa C-265/05). Tuttavia, invece di adeguare la normativa italiana alla luce dell'interpretazione data dalla Corte nelle summenzionata sentenza, la legge n° 308 non solo ha "fatto salvo" l'articolo 14 della legge 178/2002, ma ha altresì introdotto nella normativa italiana talune nuove esclusioni contrarie alla direttiva.
- 19 Si sottolinea inoltre, sempre ad ulteriore evidenza dell'esistenza in Italia di una consolidata prassi legislativa contraria alla direttiva, che sono attualmente in corso alcune procedure di infrazione ex articolo 226 del Trattato contro l'Italia, specificamente per quanto riguarda le restrizioni effettuate dalla normativa italiana alla nozione di rifiuto con riferimento alle terre da scavo (causa C-2005/194), ai rifiuti di origine alimentare (causa C-2005/195) ed ai veicoli fuori uso (causa n° C-394/05).
- 20 Anche prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo n° 22/1997 il tema della nozione di rifiuto in Italia è stato oggetto di alcune pronunce pregiudiziali della Corte di Giustizia dalle quali è emerso chiaramente l'incompatibilità della normativa

italiana alla direttiva (si ricordano, a titolo di esempio, la sentenza del 28 marzo 1990 in causa C-359/88 e la sentenza del 25 giugno 1997 in causa C-304/94 et al.).

- 21 Che la prassi di introdurre nella legislazione italiana restrizioni all'ambito di applicazione della direttiva 75/442/CEE risulti essere consolidata e persistente, pare infine essere ulteriormente dimostrato dall'introduzione dell'articolo 1, comma 31, della legge n° 308 del 2004, il quale autorizza il Ministero dell'Ambiente a modificare il decreto del 5 febbraio 1998 (il quale disciplina il ricorso alle "procedure semplificate" di autorizzazione di determinate attività di recupero di rifiuti) al fine di esonerare dall'ambito della nozione di rifiuto la "lolla di riso", scarto derivante dalla produzione dell'industria agroalimentare.
- 22 Alla luce di quanto sopra esposto, la Commissione ha ritenuto che,
- avendo adottato e mantenendo in vigore l'articolo 1, commi da 25 a 27 e comma 29 della legge n° 308 del 15 dicembre 2004, per mezzo del quale alcune sostanze od oggetti, i quali ai sensi della direttiva 75/442/CEE modificata sono da considerarsi rifiuti, vengono invece sottratti all'ambito della legislazione italiana sui rifiuti, e,
  - avendo come prassi consolidata e persistente quella di adottare disposizioni volta a restringere l'ambito di applicazione della direttiva 75/442/CEE in Italia, con riferimento alla definizione di rifiuto di cui all'articolo 1, lettera a) della direttiva,
- la Repubblica italiana sia venuta meno agli obblighi previsti dalla direttiva 75/442/CEE come modificata dalla direttiva 91/156/CEE;
- 23 Conformemente all'articolo 226 del Trattato che istituisce la Comunità europea, con lettera del 13 luglio 2005 (SG (2005)D/203282), la Commissione ha invitato il Governo italiano a trasmettere le osservazioni su quanto precede entro due mesi dal ricevimento di tale lettera.
- 24 L'Italia ha risposto alla lettera di messa in mora inviata dalla Commissione in data 13 luglio 2005 per mezzo di lettera del 17 novembre 2005 della Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'UE (prot. n° 13142).
- 25 La risposta alla lettera di messa in mora contiene una prima parte ("A") relativa al combustibile derivato da rifiuti, la quale allega due documenti, concernenti rispettivamente il processo di produzione e le specifiche tecniche dell'RDF e le conseguenze dell'impiego di RDF di qualità elevata in impianti di produzione di energia o in cementifici; una seconda parte ("B") relativa ai rottami riutilizzati in attività siderurgiche e metallurgiche ed un allegato (Allegato A), il quale riproduce parte del controricorso della Repubblica italiana relativo alla causa C-263/05, attualmente pendente davanti alla Corte, e che ha come oggetto la non conformità dell'articolo 14 della legge n° 178/2002 alla direttiva 75/442/CEE modificata. Per quanto riguarda gli aspetti di pertinenza della Causa C-263/05, la Commissione rinvia a quanto dalla stessa espresso sia in fase pre-contenziosa che in sede di ricorso alla Corte.

### III. Le violazioni contestate

#### *Il combustibile ottenuto dai rifiuti (RDF - Refuse derived fuel)*

- 26 Con riferimento all'oggetto delle presente procedura, ed in particolare alle disposizioni italiane che hanno escluso l'RDF di elevata qualità dalla disciplina sui rifiuti, le autorità italiane sostengono che la normativa comunitaria non contiene una definizione univoca di "recupero completo", e pertanto la disciplina italiana va intesa come criterio volto ad assicurare la certezza del diritto. Sul punto, pur concordando con le autorità italiane sul fatto che talune specifiche fattispecie di "recupero completo" possano, in determinati casi, prestarsi ad interpretazioni, si osserva che, nel caso di specie, non potendosi assolutamente equiparare un'operazione di produzione di combustibile da rifiuti ad un'operazione completa di recupero, quest'argomentazione non può essere accettata. Il punto RI dell'allegato IIB alla direttiva 75/442/CEE menziona, quale operazione di recupero, "l'utilizzazione principale come combustibile o come altro mezzo per produrre energia". Si sottolinea che è proprio l'utilizzazione dei rifiuti come combustibile per produrre energia che è qualificata come operazione di recupero, e non la produzione del combustibile. Ciò dimostra inequivocabilmente che il procedimento di produzione del combustibile da rifiuti, pur rientrando nell'ambito di un processo di recupero, non lo esaurisce, ma ne costituisce unicamente una parte, e pertanto non può definirsi come operazione di recupero completa. Benché quanto precede sia sufficiente a dimostrare la natura di "rifiuto" dell'RDF, la Commissione intende, qui di seguito, controbattere alle altre argomentazioni contenute nella risposta della Repubblica italiana alla lettera di messa in mora.
- 27 Le autorità italiane sostengono poi che la presente procedura di infrazione sarebbe "prematura", in quanto le disposizioni oggetto della procedura fanno parte di una legge che ha, contestualmente, delegato al Governo il compito di modificare la legislazione esistente. Sul punto, basta osservare che le disposizioni oggetto della presente procedura sono attualmente applicabili in Italia.
- 28 La Repubblica italiana si appella ripetutamente al fatto che la disciplina italiana sull'RDF di elevata qualità costituisca "altra normativa" ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva 75/442/CEE modificata, così come interpretato dalla Corte di Giustizia (Sentenze in Cause C-416/02 e C-121/03). Sul punto, è sufficiente ribadire che il concetto di "altra normativa" di cui sopra non è rilevante che in relazione alle categorie di rifiuti espressamente elencate all'articolo 2, paragrafo 1, lettera b) della direttiva. Detto elenco non contempla il combustibile derivato dai rifiuti né alcuna altra categoria di rifiuti a questa assimilabile.
- 29 La Repubblica italiana sostiene che la Commissione non avrebbe sufficientemente valutato gli "indizi sintomatici", dai quali si può trarre la conclusione che la produzione di RDF di elevata qualità costituisce un'operazione di "recupero completo" da cui scaturisce un prodotto. Tali indizi consisterebbero: nella presunta assenza di elementi di nocività per l'ambiente; nella fungibilità dell'RDF con combustibili fossili; nel fatto che il processo di produzione sia il risultato di brevetti o marchi nazionali o internazionali. La Commissione osserva in proposito che: il grado di nocività per l'ambiente non è un criterio dal quale potersi desumere se un materiale ricade o meno nella definizione di rifiuto (C-418/97 a C-419/97, casi che, si osserva, riguardavano l'interpretazione della direttiva in relazione a materiali trasformati ed utilizzabili in processi di combustione, analoghi all'RDF); l'RDF non

è certo "indistinguibile" dalle materie prime che esso mira a sostituire. Come la Corte ha correttamente affermato (C-444/00 e C-457/02) con riferimento rispettivamente ai rifiuti di imballaggio metallici ed ai rottami metallici riutilizzati nella siderurgia, un'operazione di riciclaggio può dirsi completa nel momento in cui un rifiuto soggetto ad operazioni di trasformazione non possa più essere distinto da altri prodotti siderurgici scaturiti da materie prime primarie. Questo non è certo il caso dell'RDF, che consiste in un materiale combustibile ottenuto dai rifiuti che, per quanto sostituibile a combustibili fossili in determinati processi di combustione, non può certo considerarsi "indistinguibile" (se non altro, perché non esiste - diversamente dai prodotti siderurgici - una materia prima indistinguibile dall'RDF). L'equivalenza di determinate caratteristiche dell'RDF a quelle di certi combustibili fossili (ad esempio, il potere calorifico), non può certo essere considerata elemento decisivo per sottrarre l'utilizzo dell'RDF dal sistema di controlli istituito dalla direttiva. Né la "certezza del riutilizzo" dell'RDF in un processo produttivo, indizio cui si riferisce al Corte unicamente con riferimento ai "sottoprodotti" (C-9/00) e unicamente qualora riutilizzati nel medesimo processo produttivo (cfr C-457/02, par. 52 contrariamente a quanto affermato dalla Repubblica italiana a pag. 10 della risposta) può essere considerato elemento decisivo.

- 30 Relativamente alla circostanza che la norma UNI non consiste nemmeno in un criterio stabilito a livello comunitario, la Repubblica italiana obietta che l'UNI è riconosciuto come "organismo di regolazione anche europea", di cui alla direttiva 98/34/CE. Sul punto, è sufficiente controaltare che quanto affermato dalla Repubblica italiana nulla toglie al fatto che la disciplina italiana sull'RDF sia di applicazione unicamente in Italia; che non esiste, nella legislazione comunitaria sulla nozione di rifiuto, alcuna disposizione comunemente chiamata "nuovo approccio", la cui applicazione dipenda in parte o in tutto da specifiche tecniche adottate da organismi europei di normalizzazione; che la direttiva 98/34/CE comprende nel suo ambito di applicazione anche le norme tecniche adottate dagli organismi nazionali di normalizzazione, proprio per la rilevanza che dette norme possono assumere come barriere agli scambi fra paesi membri; che pertanto la norma italiana in oggetto non può certo essere considerata volta ad assicurare agli operatori la certezza del quadro giuridico di riferimento, dato che - in un'ottica comunitaria e di mercato interno - il risultato ottenuto dalla disposizione italiana è esattamente l'opposto.
- 31 Quanto al fatto che la norma UNI si limiti a stabilire requisiti di composizione del combustibile, nonché requisiti, di carattere assolutamente generico, relativi allo stoccaggio, movimentazione e trasporto, la Repubblica italiana non ha prodotto alcuna controdeduzione, se non affermando che l'RDF di elevata qualità non presenta caratteristiche nocive per l'ambiente. Le autorità italiane non hanno spiegato perché solo l'RDF di qualità elevata non dovrebbe essere considerato rifiuto, mentre l'RDF di qualità normale è, anche in Italia, in tutti i casi un rifiuto. Il solo criterio distintivo fra le due fattispecie risulta essere, sulla base di quanto affermano le autorità italiane nella risposta (compresi gli allegati), la minore rilevanza ambientale e la maggiore fungibilità rispetto ai combustibili fossili nel caso dell'RDF di elevata qualità. Tuttavia, queste caratteristiche non spiegano come mai in un caso si dovrebbe parlare di "recupero completo", e nell'altro no. La combustione di rifiuti urbani o industriali in impianti quali cementifici, centrali di produzione di energia, impianti siderurgici è da tempo pratica corrente (ed è la ragione per la quale l'ambito della direttiva 2000/76/CE si estende a tutti gli impianti che utilizzano rifiuti nei processi di combustione), senza che si metta in dubbio la qualifica di "rifiuto" dei combustibili.

- 32 Con riguardo al fatto che la stessa disposizione italiana, inserita all'articolo 8 del d.lgs. 22/97, il quale elenca i rifiuti che sono esentati dall'ambito di applicazione del decreto stesso, porta a concludere che l'RDF sia un rifiuto per stessa ammissione del legislatore italiano, la Repubblica italiana controbatte che la "tecnica legislativa" italiana sarebbe stata "convalidata" dalla Corte di Giustizia con l'Ordinanza in proc. C-235/02. Ciò è errato, in quanto detta ordinanza si è limitata a valutare la rilevanza di uno specifico prodotto petrolifero (il "pet-coke") ai fini della nozione di rifiuto, e non ha assolutamente riguardato la "tecnica legislativa" invocata dalla Repubblica italiana. La Corte ha stabilito, come del resto già sostenuto dalla Commissione, che questo specifico prodotto petrolifero primario non costituisce rifiuto ai sensi della direttiva. Che l'esclusione da parte dell'Italia del pet-coke fosse stata esplicitamente prevista all'art. 8 del d.lgs. 22/97 non ha avuto alcuna rilevanza in relazione al dispositivo di questa Ordinanza.
- 33 La Repubblica italiana sostiene, in maniera del tutto vaga e non circostanziata, che alcuni tipi di RDF non sarebbero classificati come rifiuti in Germania e Austria. La Commissione ritiene irrilevante questo aspetto, con riferimento al fatto che la disposizione oggetto di questa procedura non è conforme alla direttiva. Inoltre, la Commissione non concorda nemmeno sul fatto che l'assenza di una distinzione comunitaria fra RDF che costituisce rifiuto e RDF che non costituisce rifiuto rappresenterebbe un problema. Qualsiasi impianto autorizzato può utilizzare RDF in processi di combustione, e l'assoggettamento dell'RDF e dell'impianto che lo utilizza alla disciplina comunitaria sui rifiuti non costituisce minimamente un ostacolo all'utilizzo dell'RDF in sostituzione di combustibili fossili. A parere della Commissione, l'RDF è per definizione un rifiuto, e - come già menzionato in precedenza - è proprio la legislazione italiana ad introdurre confusione.
- 34 La Repubblica italiana contesta anche il riferimento effettuato dalla Commissione al catalogo europeo dei rifiuti ("CER" - Dec. 2000/532/CE), il quale contiene un esplicito riferimento al combustibile derivato dai rifiuti. La Commissione non ha mai preteso che l'RDF sia un rifiuto per il solo fatto che è elencato nel CER, in quanto un rifiuto elencato nel CER è tale solo se il detentore se ne disfa, intende disfarsene o ha l'obbligo di disfarsene. Tuttavia, l'inclusione dell'RDF in tale catalogo costituisce una valida indicazione che conferma la rilevanza dell'RDF ai fini della disciplina comunitaria sui rifiuti. La Commissione concorda altresì sulla valenza non definitiva del Reg. (CEE) 259/93 con riferimento a ciò che costituisce rifiuto. In merito, la Commissione si era limitata a sottolineare le gravi conseguenze della disposizione italiana in oggetto, che sottrae materiali che la Commissione ritiene essere a tutti gli effetti dei rifiuti, anche dal sistema di controlli delle spedizioni transfrontaliere (necessità fra l'altro riconosciuta dalla Repubblica italiana nella risposta, laddove si afferma, a pag. 11-12, che si dovranno adottare "misure idonee a prevenire il rischio che il trasporto o l'esportazione... avvengano senza le necessarie garanzie di sicurezza e controllo sull'utilizzo della sostanza").
- 35 La risposta fornita dalla Repubblica italiana all'osservazione della Commissione relativa al fatto che l'esclusione dell'RDF dalla disciplina sui rifiuti vanifica, per questi materiali, l'effetto utile della direttiva 2000/76/CE sull'incenerimento dei rifiuti, è di carattere ontologico, laddove la Repubblica italiana afferma che l'obiettivo della direttiva 2000/76/CE è quello di disciplinare l'incenerimento dei rifiuti, obiettivo che viene meno in assenza di rifiuti (come nel caso dell'RDF di elevate qualità). In ogni caso, si afferma, il bilancio delle emissioni dovuto all'incenerimento dell'RDF sarebbe in linea con gli obiettivi della direttiva

2000/76/CE. Sul punto, è sufficiente osservare che pare difficile poter dimostrare il rispetto dei limiti di emissione imposti dalla direttiva 2000/76/CE se la stessa non viene applicata; inoltre, la direttiva 2000/76/CE non si limita a prevedere limiti di emissione, ma contiene una serie di disposizioni relative all'autorizzazione, alla partecipazione del pubblico al processo autorizzativo, ed alla gestione degli impianti, disposizioni che vengono comunque vanificate dalla normativa italiana.

- 36 Si deve concludere che, escludendo l'RDF di elevata qualità dall'ambito di applicazione della direttiva sui rifiuti, la Repubblica italiana ha violato l'articolo 1, lettera a, della direttiva 75/442/CEE modificata dalla direttiva 91/156/CEE.

#### *Rottami riutilizzati in attività siderurgiche e metallurgiche*

- 37 La seconda parte ("B") della risposta italiana alla lettera di messa in mora ha come oggetto le contestazioni mosse dalla Commissione relativamente ai rottami riutilizzati in attività siderurgiche e metallurgiche. In apertura di questa parte, la Repubblica italiana sottolinea le differenze di fatto e di diritto fra la disciplina generale prevista dall'articolo 14 della legge n° 178/2002 e quella, di carattere specifico, introdotta dalla legge 308/2004 relativamente ai rottami metallici. La Repubblica italiana sostiene che le due discipline regolamentano fattispecie diverse, e che pertanto i rilievi mossi dalla Commissione all'articolo 14 non possono *se et simpliciter* estendersi alla legge 308. Tuttavia, nel seguito della risposta, ed in apparente contraddizione con questa premessa, la Repubblica italiana dedica ben 10 delle 12 pagine della parte "B" della risposta all'articolo 14 della legge 178/2002.

- 38 Alla luce dell'oggetto della presente procedura, e dato che l'articolo 14 della legge 178/2002, il quale, oltre ad avere già formato oggetto di valutazione da parte della Corte, che lo ha riconosciuto contrario alla direttiva 75/442/CEE (C-457/02), è tuttora in vigore ed è pertanto attualmente oggetto di separata procedura di infrazione, la Commissione si limita a controbattere alle osservazioni del Governo italiano che hanno come oggetto le pertinenti disposizioni della legge n° 308/2004. In proposito, si deve rilevare che la risposta italiana si limita ad esplicitare le differenze fra le disposizioni della legge 308/2004 e l'art. 14 della legge 178/2002, senza veramente dimostrare perché, a suo parere, i rottami metallici di cui ai commi 25 a 27 e 29, lettera a, dell'art. 1 della legge 308/2004, costituirebbero dei "non rifiuti".

- 39 La risposta italiana distingue fra: 1) rottami ferrosi e non ferrosi "derivanti da operazioni di recupero" e, 2) rottami ferrosi e non ferrosi che costituiscono scarti di lavorazione oppure provengono da cicli produttivi o di consumo, e che rispondono a determinate specifiche tecniche.

- 40 I primi non sarebbero rifiuti in quanto "derivanti da operazioni di recupero ex art. 31-33 o 27/28 del d.lgs 22/97" ed ex DM 5.2.1998, il quale avrebbe "passato il vaglio del giudice comunitario che ha ritenuto legittimo il DM 5 febbraio 1998 salvo che per due profili di dettaglio che non riguardano il principio ispiratore". Sul punto, si osserva in primo luogo che i commi da 25 a 27 e 29, lettera a) dell'art. 1 della legge 308/2004 non si riferiscono affatto alla disciplina introdotta dal D.M. 5/2/1998. In secondo luogo, è errato affermare che detta disciplina ha "passato il vaglio del giudice comunitario", in quanto la procedura di infrazione intentata dalla Commissione, che ha portato alla sentenza in causa C-103/02, non riguardava affatto il DM nella sua interezza ma unicamente alcuni profili (appunto, quelli dichiarati non conformi alla direttiva dalla Corte, più un terzo profilo concernente la

classificazione delle operazioni di copertura delle discariche). Pertanto, la Commissione mantiene che le suindicate disposizioni della legge 308/2004 sottraggono indebitamente alcuni materiali dall'ambito della nozione comunitaria di rifiuto e costituiscono violazione dell'art. 1 della direttiva 75/442/CEE modificata. Si osserva inoltre che, contrariamente a quanto affermato nella risposta italiana, la legge 308/2004 non era affatto già vigente all'epoca dei fatti esaminati dal giudice a quo nella causa che ha dato luogo alla pronuncia pregiudiziale C-457/02.

41. Un rottame ferroso o non ferroso derivante da operazioni di recupero può effettivamente assumere la qualifica di "prodotto", qualora si tratti di operazioni di recupero complete (sul punto di vedano le sentenze relative alle cause C-444/00, pt. 61-75 e C-457/02, pt. 52). Tuttavia, la norma italiana non specifica che solo i rottami provenienti da operazioni di recupero complete, a seguito delle quali non sia più possibile distinguere il materiale recuperato da altro prodotti siderurgici scaturiti da materie prime primarie, sono esclusi dalla definizione di "rifiuto". Al contrario, il tenore letterale dell'articolo 6, comma 1, lettera q bis) del dlgs 22/97, introdotto dalla legge 308/2004, non specificando le operazioni di recupero, attribuisce al criterio della conformità alle specifiche tecniche Ceca, Aisi, Caef, Uni, Euro od altre un'importanza decisiva, quando è palese che la corrispondenza a dette specifiche non sia di per sé un criterio sufficiente per stabilire che un materiale è un rifiuto oppure un prodotto (esistono varie specifiche tecniche proprio in relazione a determinate categorie di rifiuti).
42. La seconda parte dell'articolo 6, comma 1, lettera q bis) del dlgs 22/97 come modificato dalla legge 308/2004 si riferisce ai "rottami scarti di lavorazione industriali o artigianali o provenienti da cicli produttivi o di consumo, esclusa la raccolta differenziata, che possiedono in origine le medesime caratteristiche riportate nelle specifiche sopra menzionate". Questa disposizione implica che qualsiasi rottame o scarto rispondente alle specifiche tecniche, purché non proveniente da raccolta differenziata, è escluso dall'ambito della disciplina sui rifiuti. Come sopra ricordato, esistono varie specifiche tecniche concernenti i rifiuti. Questa disposizione ha l'effetto di escludere dall'ambito della disciplina sui rifiuti gran parte dei materiali metallici. Questa esclusione non è conforme alla direttiva 75/442/CEE come interpretata dalla Corte.
43. Il fatto che una sostanza utilizzata sia un residuo di produzione costituisce, in via di principio, un indizio dell'esistenza di un'azione, di un'intenzione o di un obbligo di distarsene ai sensi dell'art. 1, lett. a), della direttiva 75/442 (v. sentenza ARCO Chemie Nederland e a., punto 34). La stessa valutazione si impone per quanto riguarda i residui di consumo. Può tuttavia ammettersi un'analisi secondo la quale un bene, un materiale o una materia prima derivante da un processo di fabbricazione o di estrazione che non è principalmente destinato a produrlo può costituire non un residuo, bensì un sottoprodotto, del quale l'impresa non ha intenzione di «distarsene», ai sensi dell'art. 1, lett. a), primo comma, della direttiva 75/442, ma che essa intende sfruttare o commercializzare a condizioni per lei favorevoli, in un processo successivo, senza operare trasformazioni preliminari. Un'analisi del genere non contrasterebbe con le finalità della direttiva 75/442, a condizione che il ricorso a tale argomentazione, relativa ai sottoprodotti, debba essere circoscritto alle situazioni in cui il riutilizzo di un bene, di un materiale o di una materia prima non sia solo eventuale, ma certo, senza previa trasformazione, e avvenga nel corso del medesimo processo di produzione. Tuttavia, quest'ultima analisi non è valida per quanto riguarda i residui di consumo, che non possono essere considerati «sottoprodotti» di un

processo di fabbricazione o di estrazione idonei ad essere riutilizzati nel corso del processo produttivo. Un'analisi simile non può essere accolta nemmeno per quanto riguarda rifiuti che non possono essere qualificati come beni d'occasione riutilizzati in maniera certa e comparabile, senza previa trasformazione (sentenza Palin Granit, C-9/03, paragrafi 32-38 e Nibelli, C-457/02, paragrafi 43-52). Nel caso dell'articolo 14 della legge 178/2002, la Corte ha ritenuto che questa disposizione si risolve manifestamente nel sottrarre alla qualifica di rifiuti residui di produzione o di consumo che invece corrispondono alla definizione sancita dall'art. 1, lett. a), primo comma, della direttiva 75/442.

44. Le disposizioni oggetto della presente procedura (art. 1, commi 25 a 27 e comma 29, lettera a, della legge 308/2004) non presentano, rispetto all'art. 14 della legge 178/2002 caratteri distintivi tali da permettere di giungere a conclusioni diverse di quelle già raggiunte dalla Corte nella Causa C-457/02. Quanto sopra è di assoluta evidenza in relazione ai rottami provenienti da cicli produttivi o di consumo, anche se esclusi quelli originati dalla raccolta differenziata. Come già sopra ricordato, per quanto riguarda i rottami rispondenti a specifiche tecniche e derivanti da operazioni di recupero, la mancata limitazione di questa definizione a quanto originato da processi di recupero completi porta necessariamente a concludere che anche questa disposizione permette l'esclusione dal regime dei rifiuti di materiali od oggetti che invece corrispondono alla definizione sancita dall'articolo 1, lettera a), della direttiva 75/442/CEE.
45. A pagina 30 della risposta, la Repubblica italiana si appella, come già fatto per l'RDF, alla presunta "equivalenza" della disciplina italiana rispetto a quella comunitaria, ai sensi di quanto stabilito dalla Corte, da ultimo nella sentenza dell'8 settembre 2005. In proposito, come già ricordato relativamente all'RDF, è sufficiente sottolineare che il concetto di "altra normativa" di cui all'art. 2, paragrafo 1, della direttiva 75/442/CEE si applica unicamente alle categorie di rifiuti espressamente elencate in detta disposizione, la quale non riguarda affatto i rottami metallici utilizzabili per attività metallurgiche o siderurgiche.
46. Come sopra ricordato, nel presente parere motivato la Commissione intende controbattere alle argomentazioni della Repubblica italiana atinenti alle norme che formano l'oggetto della presente procedura di infrazione. A tal fine, la Commissione non considera pertinenti i profili relativi al trattamento penalistico conseguente alla disciplina italiana (pagine 30-32 della risposta), profili che non sono stati sollevati dalla Commissione nella lettera di messa in mora. Quanto alla presunta "innovatività" dell'Ordinanza della Corte nella Causa C-235/02 "Pet-coke" (la quale, si osserva, è per l'appunto un'Ordinanza, nella quale la Corte si limita ad applicare la giurisprudenza consolidata esistente), anche rispetto alla sentenza in Causa C-457/02 (che invece è stata emessa quasi un anno dopo l'Ordinanza C-235/02), la Commissione si limita a ricordare che il *Pet-coke* non è un residuo di produzione ma un prodotto petrolifero prodotto intenzionalmente, e pertanto la valutazione della sua eventuale classificazione come rifiuto non dipende necessariamente dai criteri stabiliti dalla Corte relativamente ai sottoprodotti, sopra ricordati al paragrafo 43.
47. Si deve concludere che, escludendo i rottami di cui all'articolo 1, commi da 25 a 27 e 29, lettera a), della legge 308/2004, dall'ambito di applicazione della legislazione sui rifiuti, la Repubblica italiana ha violato l'articolo 1, lettera a, della direttiva 75/442/CEE modificata dalla direttiva 91/156/CEE.

- 48 Infine, con riferimento all'addebito formulato dalla Commissione nella lettera di messa in mora relativamente alla reiterazione e persistenza della violazione dell'articolo 1, lettera a) della direttiva, la Repubblica italiana risponde unicamente che la contestazione della Commissione sarebbe contraddetta dall'esistenza di "quasi 60 sentenze" emanate dalla Corte di Giustizia in materia. Inoltre, a parere della Repubblica italiana, la Commissione non avrebbe considerato le sentenze della Corte dell'8 aprile 2002, 11 settembre 2003, 15 gennaio 2004 e 8 settembre 2005.
- 49 In proposito, è sufficiente ribadire che la Repubblica italiana non ha addotto alcuna valida argomentazione per contestare l'addebito formulato dalla Commissione. Intanto non è corretto affermare che esistono quasi 60 sentenze della Corte di Giustizia in materia di nozione di rifiuto. La Commissione, nella presente procedura di infrazione, come nelle altre procedure già citate nella lettera di messa in mora, ha sempre fatto riferimento alla giurisprudenza rilevante, comprese le sentenze che, a parere della Repubblica italiana, la Commissione non avrebbe considerato. Le sentenze della Corte dell'8 settembre 2005, le quali fra l'altro confermano i precedenti orientamenti giurisprudenziali, hanno come oggetto la classificazione del riutilizzo di letame in agricoltura e non sono pertanto, a parere della Commissione, di particolare rilevanza specifica per il caso in oggetto. In questa sede, la Commissione si limita pertanto a reiterare quanto già contenuto nella lettera di messa in mora, con l'aggiunta di un'ulteriore precisazione: si convien sul fatto che la Corte di Giustizia ha, nel tempo, emesso alcune sentenze riguardanti la nozione di rifiuto con riferimento a Paesi diversi dall'Italia. Tuttavia, mentre praticamente tutte le sentenze riguardanti l'Italia hanno avuto per oggetto norme legislative, volte a restringere l'ambito della nozione di rifiuto in maniera generale, le pronunce relative ad altri Paesi hanno riguardato, con l'eccezione della sentenza del 10 maggio 1995 (C-422/95), specifiche decisioni amministrative. Quanto sopra è sintomatico della persistente pratica del legislatore italiano di non volersi conformare al dettato dell'art. 1, lettera a), della direttiva 75/442/CEE modificata.
- 50 Ad ulteriore evidenza di quanto sopra, la Commissione osserva che lo schema di decreto legislativo recante "norme in materia ambientale", che secondo notizie di stampa il Governo italiano si appresta ad adottare, contiene, all'articolo 193, paragrafo 1, lettera a), ulteriori disposizioni, del tutto simili a quelle che già formano oggetto della presente procedura di infrazione, volte a restringere l'ambito di applicazione della direttiva 75/442/CEE modificata. In particolare, detta disposizione escluderebbe dalla disciplina sui rifiuti i sottoprodotti che rispondono a determinati standard merceologici o norme tecniche, in aperto contrasto con la direttiva comunitaria come interpretata dalla Corte di Giustizia.

PER QUESTI MOTIVI  
LA COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

dopo aver posta la Repubblica italiana in condizione di presentare osservazioni con lettera di costituzione in mora del 13 luglio 2005 (SG (2005)D/203282), e tenuto conto della risposta del governo italiano (lettera della Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'UE del 17 novembre 2005, prot. n° 13142),

**EMETTE IL SEGUENTE PARERE MOTIVATO**

in forza dell'articolo 226, primo comma, del trattato che istituisce la Comunità europea e per le ragioni sopra esposte,

- avendo adottato e mantenendo in vigore l'articolo 1, commi da 25 a 27 e comma 29 della legge n° 308 del 15 dicembre 2004, per mezzo del quale alcune sostanze od oggetti, i quali ai sensi della direttiva 75/442/CEE modificata sono da considerarsi rifiuti, vengono invece sottratti all'ambito della legislazione italiana sui rifiuti, e,
- avendo come prassi consolidata e persistente quella di adottare disposizioni volte a restringere l'ambito di applicazione della direttiva 75/442/CEE in Italia, con riferimento alla definizione di rifiuto di cui all'articolo 1, lettera a) della direttiva,

la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi previsti dall'articolo 1, lettera a), della direttiva 75/442/CEE come modificata dalla direttiva 91/156/CEE;

In applicazione dell'articolo 226, primo comma, del trattato che istituisce la Comunità europea, la Commissione invita la Repubblica italiana a prendere le disposizioni necessarie per conformarsi al presente parere motivato, entro due mesi dal ricevimento del medesimo.

Fatto a Bruxelles, 13/12/2005

Per la Commissione

Stavros DIMAS

Membro della Commissione



CERTIFICATO CONFORME ALLA DECISIONE  
PRESA DALLA COMMISSIONE  
Per il Segretario Generale,

Jordi AYET PUIGARNAU  
Direttore della cancelleria