

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 21.2.2007
COM(2007) 59 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO
E AL PARLAMENTO EUROPEO**

relativa alla Comunicazione interpretativa sui rifiuti e sui sottoprodotti

INDICE

1.	Introduzione	3
2.	Premessa.....	4
2.1.	Oggetto della comunicazione	4
2.2.	Contesto della comunicazione.....	4
3.	Applicazione della giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee ..	6
3.1.	Nozioni generali sulla definizione di rifiuto	6
3.2.	Il materiale è un residuo di produzione o un prodotto?	6
3.3.	Condizioni per cui i residui di produzione non sono considerati rifiuti.....	7
3.4.	Altri elementi presi in considerazione dalla Corte per distinguere tra rifiuti e sottoprodotti	9
	Allegato I – Esempi di rifiuti e non rifiuti.....	12
1.	Scorie e polveri derivanti dalla produzione siderurgica.....	12
2.	Sottoprodotti dell'industria agroalimentare - Mangimi	12
3.	Sottoprodotti della combustione - Gessi da impianti di desolforazione di fumi	13
4.	Scarti e altri materiali analoghi	13
	Allegato II – Schema per stabilire se un materiale è da ritenersi rifiuto o sottoprodotto.....	14

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO

relativa alla Comunicazione interpretativa sui rifiuti e sui sottoprodotti

(Testo rilevante ai fini del SEE)

1. INTRODUZIONE

Negli ultimi trent'anni la definizione di "rifiuto" ha assunto una grande importanza in Europa per tutelare l'ambiente dagli effetti della produzione e della gestione dei rifiuti. Gli oggetti o le sostanze definite "rifiuti" sono disciplinate dalla normativa comunitaria in materia, al fine di proteggere la salute umana e l'ambiente. La definizione di rifiuto è applicata, valutando caso per caso, dalle autorità competenti di cui alla direttiva 2006/12/CE¹ (direttiva quadro sui rifiuti) quando devono rilasciare un'autorizzazione o decidere in merito alla spedizione di rifiuti. Nella maggior parte dei casi è facile stabilire quel che è rifiuto e quel che non lo è. Pur tuttavia, l'interpretazione di questa definizione ha sollevato non poche questioni.

Problematica è ad esempio la distinzione tra i materiali che non sono l'obiettivo primario di un processo di produzione, ma che possono essere considerati sottoprodotti non assimilabili a rifiuti, e i materiali che devono invece essere trattati come rifiuti. In realtà non esiste una distinzione netta, ma piuttosto svariate situazioni tecniche con ripercussioni e rischi ambientali molto diversi, così come innumerevoli zone d'ombra. Pur tuttavia, per applicare la normativa ambientale occorre tracciare, caso per caso, una linea chiara tra le due situazioni giuridiche, stabilendo se il materiale di cui si tratta costituisce rifiuto o meno. È proprio tale distinzione che si è talvolta rivelata difficile a farsi.

Per rafforzare la certezza del diritto e per facilitare la comprensione e l'applicazione della definizione di rifiuto, la presente comunicazione intende, da una parte, fornire alle autorità competenti alcuni orientamenti che permettano loro di stabilire, caso per caso, se determinati materiali costituiscono rifiuti o meno e, dall'altra, informare gli operatori economici sul modo in cui tali decisioni sono adottate. La comunicazione contribuirà inoltre ad armonizzare l'interpretazione della legislazione in materia di rifiuti nell'Unione europea.

La comunicazione intende spiegare la definizione di "rifiuto" contenuta nell'articolo 1 della direttiva quadro sui rifiuti, alla luce dell'interpretazione datane dalla Corte di giustizia, per garantire una corretta applicazione della direttiva stessa. Nella legislazione comunitaria in materia di rifiuti non esiste una definizione giuridica di concetti quali "sottoprodotto" o "materia prima secondaria": un materiale è un rifiuto o non lo è. Unicamente ai fini della presente comunicazione², oltre al termine "rifiuto" di cui alla direttiva quadro, si utilizzano a titolo illustrativo anche i seguenti termini:

- prodotto: ogni materiale che si ottiene deliberatamente nell'ambito di un processo di produzione. In molti casi è possibile individuare uno (o più) prodotti "primari", ovvero il materiale principale prodotto;

¹ GU L 114 del 27.4.2006, pag. 9-21.

² Le definizioni non rappresentano un'interpretazione giuridica della Commissione europea e non sono destinate ad essere utilizzate al di fuori del contesto della presente comunicazione.

- residuo di produzione: materiale che non è ottenuto deliberatamente nell'ambito di un processo di produzione ma che può costituire un rifiuto;
- sottoprodotto: un residuo di produzione che non costituisce un rifiuto.

Come previsto nella strategia tematica sulla prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti, l'efficacia degli orientamenti proposti nella presente comunicazione sarà valutata nel 2010, nell'ambito del riesame della strategia. In quell'occasione la Commissione verificherà inoltre se l'evoluzione della giurisprudenza della Corte avrà reso necessario un adeguamento degli orientamenti.

2. PREMESSA

2.1. Oggetto della comunicazione

Oggetto della presente comunicazione è la distinzione tra ciò che è rifiuto e ciò che non lo è nell'ambito di un processo di produzione. Non riguarda quindi altri tipi di rifiuti, quali i rifiuti urbani o altri flussi di rifiuti analoghi, e nemmeno i residui di consumo. Non intende determinare le condizioni per le quali un prodotto può diventare un rifiuto o cessa di esserlo, come pure non concerne i rifiuti esclusi dal campo d'applicazione della direttiva quadro.

2.2. Contesto della comunicazione

L'articolo 8, paragrafo 2, punto iv), della decisione 1600/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 luglio 2002³, che istituisce il sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente, chiedeva che fosse precisata la distinzione tra ciò che è rifiuto e ciò che non lo è. Nella comunicazione "Verso una strategia tematica di prevenzione e riciclo dei rifiuti", del 27 maggio 2003⁴, la Commissione ha fatto il punto sulla definizione di rifiuto, ha invocato un ampio dibattito argomentato sulla questione e ha chiesto alle parti interessate di proporre alternative alla definizione attuale. La maggior parte delle osservazioni era favorevole al mantenimento della definizione di base di rifiuto, chiedendo di chiarire taluni aspetti specifici.

Alla luce di tale consenso, la Commissione si è impegnata, nella strategia tematica sulla prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti, adottata il 21 dicembre 2005⁵, a pubblicare "una comunicazione contenente delle linee guida, basate sulla giurisprudenza della Corte di giustizia europea, sul problema dei sottoprodotti nei settori industriali pertinenti; in esse si affronterà la questione di quando un sottoprodotto vada considerato un rifiuto, al fine di chiarire la situazione giuridica per gli operatori economici e le autorità competenti." Il presente documento concretizza quindi suddetto impegno.

2.2.1. Perché delle linee guida?

L'evolversi della giurisprudenza e la relativa assenza di chiarezza giuridica hanno talvolta reso difficile l'applicazione della definizione di rifiuto, sia per le autorità competenti che per gli operatori economici. È comprovato che a volte le decisioni adottate dalle autorità competenti nazionali in casi simili tra loro variano da uno Stato membro all'altro, creando disparità nel

³ GU L 242 del 10.9.2002, pag. 1.

⁴ COM(2003) 301 definitivo.

⁵ COM(2005) 666 definitivo.

trattamento degli operatori economici e ostacolando il mercato interno. Un'interpretazione troppo ampia della definizione di rifiuto impone alle aziende costi superflui, rendendo meno interessante un materiale che avrebbe potuto invece rientrare nel circuito economico. Un'interpretazione troppo restrittiva, al contrario, può tradursi in danni ambientali e pregiudicare l'efficacia della legislazione e delle norme comunitarie in materia di rifiuti.

La Commissione ritiene che, per fare chiarezza giuridica, siano più indicati delle linee guida, piuttosto che una definizione di sottoprodotti all'interno della direttiva quadro sui rifiuti. In particolare, una distinzione tra rifiuti e sottoprodotti basata sulla destinazione del materiale, ovvero recupero o smaltimento, o fondata sul suo eventuale valore economico positivo non parrebbe offrire le garanzie necessarie per la protezione dell'ambiente. Un'altra soluzione, che consisterebbe nel riprodurre direttamente nella direttiva alcune parti delle sentenze della Corte, estrapolate dal loro contesto, potrebbe semplicemente dar luogo a nuove incertezze. Altre opzioni, quali l'elaborazione di elenchi, paiono irrealizzabili sia in termini pratici che dal punto di vista dell'applicazione giuridica. Si è quindi optato per proporre delle linee guida i quali, conformi ai criteri giuridicamente vincolanti della Corte, si presentano come uno strumento flessibile e adattabile di fronte a nuovi elementi e all'evoluzione della tecnologia.

2.2.2. Contesto industriale

Vi è un'ampia serie di materiali che sono prodotti nei processi industriali e che potrebbero essere interessati dalla presente comunicazione. In gergo commerciale, si parla di sottoprodotti, prodotti connessi, prodotti intermedi, prodotti secondari o prodotti derivati. Nessuno di questi termini è accolto nel diritto comunitario in materia d'ambiente, a norma del quale i prodotti e i sottoprodotti ricevono pari trattamento: un materiale è un rifiuto o non lo è.

I processi di produzione industriale sono spesso complessi e possono generare materiali diversi, con valore economico e impatto ambientale diversi, così come diversa è la qualifica di rifiuto/non rifiuto. Tale qualifica comporta poi conseguenze differenti a seconda del settore. In alcuni settori, i materiali venduti come rifiuti possono essere oggetto di libero scambio tra aziende nel mercato interno. In altri, quale il settore agroalimentare, una distinzione chiara tra rifiuto e prodotto è essenziale per l'utilizzazione economica della sostanza. Il panorama tecnologico, infine, è in continua evoluzione, con cambiamenti rapidi sia nei processi di produzione sia nelle tecniche di trattamento dei rifiuti.

2.2.3. Situazione ambientale

È evidente che sia i prodotti che i rifiuti possono contenere materiali tossici costituendo così, se non sono manipolati e controllati adeguatamente, un rischio per la salute umana e per l'ambiente. Inoltre, i rifiuti da attività industriali ed estrattive possono costituire, per le loro particolari caratteristiche, dei rischi per l'ambiente diversi da quelli legati ai prodotti. Ciò si deve al fatto che, mentre il contenuto dei prodotti è generalmente ben determinato e controllato, la composizione dei rifiuti può essere alquanto incerta.

È quindi fondamentale, dal punto di vista dell'ambiente, che i materiali siano correttamente classificati, come rifiuti o non rifiuti. La legislazione sui rifiuti protegge l'ambiente dagli effetti dei rifiuti industriali in vari modi, in particolare mediante procedure di autorizzazione e di spedizione e tramite norme specifiche per l'incenerimento. Anche i materiali non considerati rifiuti non sono completamente esclusi dal sistema di protezione dell'ambiente istituito dal diritto comunitario. Vi sono regolamenti relativi ai prodotti e altri testi legislativi,

quali il regolamento REACH, che sono intesi a proteggere la salute umana e l'ambiente dagli eventuali effetti dei prodotti e di altri materiali non considerati rifiuti.

3. APPLICAZIONE DELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITÀ EUROPEE

3.1. Nozioni generali sulla definizione di rifiuto

La Corte ha costantemente difeso un'interpretazione ampia della definizione, a fini di coerenza con gli obiettivi della direttiva 2006/12/CE e con l'articolo 174, paragrafo 2, del trattato CE, il quale stabilisce che la politica della Comunità in materia ambientale deve mirare a un elevato livello di tutela. La definizione di rifiuto contenuta nella direttiva 2006/12/CE si riferisce all'allegato 1 della stessa e all'elenco europeo dei rifiuti, stabilito dalla decisione 2000/532/CE⁶. Pur tuttavia, essendo queste fonti indicative, la definizione si articola fundamentalmente intorno alla nozione di "disfarsi".

La Corte ha più volte ribadito che sono le circostanze specifiche a fare di un materiale un rifiuto o meno e che pertanto le autorità competenti devono decidere caso per caso.

È infine importante sottolineare che, sebbene un determinato materiale, in base ai criteri definiti dalla Corte (descritti al punto 3.3), non rientri nella categoria dei rifiuti, se nella pratica il suo detentore se ne disfa, deve essere chiaramente considerato e trattato come tale.

3.2. Il materiale è un residuo di produzione o un prodotto?

Nella causa *Palin Granit*⁷, la Corte ha definito residuo di produzione il prodotto che non è il risultato direttamente ricercato dal processo di fabbricazione. Nella causa *Saetti*⁸, ha sottolineato che, poiché il materiale in questione era "il risultato di una scelta tecnica" (volta deliberatamente a produrlo), non poteva essere considerato residuo di produzione.

Perciò, al momento di decidere se un materiale costituisce un rifiuto o meno, occorre innanzitutto chiedersi se il fabbricante ha deliberatamente scelto di produrlo.

Se il fabbricante avesse potuto produrre il prodotto principale senza produrre detto materiale, ma ha comunque scelto di farlo, è evidente che tale materiale non è un residuo di produzione. Un'altra prova del fatto che il materiale può essere il risultato di una scelta tecnica è data dalla modifica del processo di produzione, per conferire a tale materiale caratteristiche tecniche specifiche.

⁶ Modificata da ultimo dalla decisione 2001/573/CE del Consiglio (GU L 203 del 28.7.2001, pag. 18).

⁷ Causa C-9/00 *Palin Granit Oy*, racc. 2002, pag. I-3533.

⁸ Causa C-235/02, *Saetti*, ordinanza del 15 gennaio 2004.

Il caso del coke da petrolio

Nella causa Saetti e Frediani, la Corte era chiamata a stabilire se il coke da petrolio, una materia a base di carbone risultante dal processo di raffinazione del petrolio grezzo, fosse da considerarsi un rifiuto. La Corte ha affermato che il coke da petrolio non può essere qualificato come residuo di produzione, in quanto la produzione di coke è il risultato di una scelta tecnica, in vista del ricorso a un preciso combustibile. Ha inoltre sostenuto che, sebbene il coke da petrolio sia il risultato automatico del processo di raffinazione, dal momento in cui vi è la certezza che l'intera produzione di coke verrà utilizzata, principalmente per lo stesso tipo d'impiego delle altre sostanze petrolifere ottenute dalla raffinazione, detto coke è a sua volta un prodotto petrolifero fabbricato in quanto tale e non un residuo di produzione.

3.3. Condizioni per cui i residui di produzione non sono considerati rifiuti

Si è visto che, per la Corte, un materiale considerato residuo di produzione non è necessariamente un rifiuto. Le caratteristiche che rendono un materiale adatto ad essere riutilizzato direttamente nel ciclo economico possono indicare che tale materiale non va considerato un rifiuto.

Nella giurisprudenza recente (*Palin Granit* e seguenti), la Corte ha stabilito tre condizioni che un residuo di produzione deve soddisfare per essere considerato un sottoprodotto. Essa ha affermato che, laddove il riutilizzo di un materiale non sia solo eventuale ma certo, non richiede trasformazione preliminare e avviene nella continuità del processo di produzione, tale materiale non è da considerarsi un rifiuto. Queste condizioni sono cumulative, nel senso che tutt'e tre devono essere soddisfatte. Oltre a fissare queste condizioni, la Corte ha precisato che l'uso previsto per il sottoprodotto deve essere lecito, ovvero il sottoprodotto non può essere un materiale di cui il fabbricante ha l'obbligo di disfarsi o il cui utilizzo previsto è vietato dalla legislazione comunitaria o nazionale (si veda lo schema nell'allegato II).

3.3.1. Il riutilizzo del materiale è certo e non solo eventuale?

Se vi è la possibilità che il materiale non sia di fatto utilizzabile, che non possieda i requisiti tecnici richiesti per il suo utilizzo o se non esiste mercato, si deve continuare a considerarlo rifiuto. Così qualificandolo si tutela l'ambiente dalle conseguenze potenziali di tale incertezza. Se successivamente lo stesso materiale risulta invece avere un'utilità, cesserà di essere considerato rifiuto non appena sarà pronto ad essere riutilizzato come prodotto recuperato (cfr. *Mayer Parry*⁹).

In alcuni casi si verifica che solo una parte del materiale può essere riutilizzata, mentre il resto va smaltito. Se l'autorità competente, analizzando il singolo caso, non ha indizi sufficienti che garantiscano l'utilizzo certo di tutto il materiale in questione, esso va automaticamente considerato rifiuto. Pur tuttavia, l'esistenza di contratti a lungo termine tra il detentore del materiale e gli utilizzatori successivi può indicare che il materiale oggetto del contratto sarà utilizzato e che quindi vi è certezza del riutilizzo.

Allo stesso modo, se il materiale è depositato per un periodo indeterminato in attesa di un riutilizzo eventuale ma non certo, occorre considerarlo un rifiuto per tutto il tempo in cui è depositato (*Palin Granit*).

⁹ Causa C-444/00 *Mayer Parry*, racc. 2003, pag. I-6163.

3.3.1.1. Il riutilizzo apporta un vantaggio finanziario al detentore di rifiuti

Il fatto che un fabbricante possa vendere un determinato materiale ricavandone un profitto indica una maggiore probabilità che tale materiale venga riutilizzato (*Palin Granit*), anche se questo elemento non costituisce un indizio sufficiente (si veda la giurisprudenza precedente che conferma come i rifiuti possano avere un valore economico: *Vessoso e Zanetti*¹⁰, *Tombesi*¹¹). La Commissione ritiene che, quando si prende in considerazione questo elemento, è altresì importante valutare i costi di trattamento dei rifiuti, poiché vi è il rischio che sia proposto un prezzo simbolico affinché il materiale non sia classificato come rifiuto, per poi trattarlo al di fuori di impianti di trattamento adeguati. Un prezzo elevato, invece, che rientra nella media dei prezzi di mercato o superiore, può indicare che il materiale non è un rifiuto.

Le cause sul letame spagnolo

Nelle cause riunite C-416/02 e C-121/03, *Commissione contro Spagna*, la Corte ha stabilito che il letame non è da considerarsi rifiuto se utilizzato come fertilizzante nell'ambito di una pratica legale di spargimento su terreni ben individuati (indipendentemente dal fatto che i terreni siano situati all'interno o al di fuori dell'azienda in cui è stato prodotto l'effluente) e se il suo stoccaggio è limitato alle esigenze di queste operazioni di spargimento.

3.3.2. Il materiale può essere riutilizzato senza che sia previamente trasformato?

In alcuni casi questa condizione è difficile da valutare. La catena del valore di un sottoprodotto prevede spesso una serie di operazioni necessarie per poter rendere il materiale riutilizzabile: dopo la produzione, esso può essere lavato, seccato, raffinato o omogeneizzato, lo si può dotare di caratteristiche particolari o aggiungervi altre sostanze necessarie al riutilizzo, può essere oggetto di controlli di qualità ecc. Alcune operazioni sono condotte nel luogo di produzione del fabbricante, altre presso l'utilizzatore successivo, altre ancora sono effettuate da intermediari. Nella misura in cui tali operazioni sono parte integrante del processo di produzione (si veda il prossimo capitolo), non impediscono che il materiale sia considerato un sottoprodotto.

La Corte ha ritenuto che se un materiale necessita di un'operazione di recupero per poter essere riutilizzato, anche quando una tale utilizzazione è certa, esso va considerato rifiuto fino al completamento dell'operazione (*Avesta Polarit*¹²).

3.3.3. Nel corso del processo di produzione?

Se tuttavia la preparazione del materiale per il suo riutilizzo avviene nel *corso* del processo di produzione e il materiale è successivamente spedito per poter essere riutilizzato, si ha allora un sottoprodotto, in conformità dei criteri stabiliti dalla Corte.

In questo caso l'autorità competente dovrà determinare se le operazioni di cui si è detto in precedenza sono **parte integrante del processo di produzione in corso**. Secondo la Commissione sarebbe opportuno che a tal fine l'autorità competente operasse una distinzione prendendo in considerazione tutti gli elementi osservabili: grado di preparazione del materiale per il suo riutilizzo, natura e portata delle operazioni necessarie per tale preparazione,

¹⁰ Cause C-206/88 e 207/88, *Vessoso e Zanetti*, racc. 1990, 1461.

¹¹ Cause riunite C-304/94, C-330/94, C-342/94 e C-224/95, *Tombesi*, racc. 1997, pag. I-3561.

¹² Causa C-114/01 *AvestaPolarit Chrome Oy*, sentenza dell'11 settembre 2003.

integrazione di queste operazioni nel processo di produzione principale, eventuale esecuzione delle operazioni da parte di terzi. Le autorità competenti, quando sono chiamate a stabilire se le operazioni rientrano nella continuità del processo di produzione, possono altresì orientarsi mediante i documenti BREF. Va osservato che la posizione adottata dalla Corte nelle cause *Palin Granit*, *Niselli*¹³ e *letame spagnolo* traduce un'interpretazione restrittiva della nozione di processo di produzione.

Se il materiale, per essere ulteriormente trasformato, viene spostato dal luogo o dallo stabilimento in cui è stato prodotto, è verosimile ritenere che le operazioni necessarie alla sua trasformazione non facciano più parte dello stesso processo di produzione. Pur tuttavia, in presenza di processi industriali sempre più specializzati, questo elemento da solo non basta a costituire una prova. Gli utilizzatori successivi e le aziende intermediarie possono partecipare alla preparazione del materiale per il suo riutilizzo, svolgendo il tipo di operazioni descritte al punto 3.3.2.

Il fatto che il materiale sia necessario alla realizzazione dell'attività principale del fabbricante comprova che non può essere un rifiuto.

La causa sui detriti

Nelle cause *Avesta Polarit* e *Palin Granit*, la Corte era stata chiamata a definire le circostanze nelle quali i detriti risultanti dalle attività estrattive e minerarie fossero da considerarsi rifiuti. La Corte ha stabilito che, quando i detriti sono ammassati in attesa di un eventuale utilizzo o di un'operazione di trattamento obbligatoria, essi costituiscono rifiuti. I residui fisicamente identificabili che sono ammassati in attesa di un riutilizzo eventuale ma non certo, senza previa trasformazione, come materiali di riempimento per sostenere le gallerie sotterranee generate dall'attività principale della miniera (estrazione del minerale), non sono da considerare rifiuti.

3.4. Altri elementi presi in considerazione dalla Corte per distinguere tra rifiuti e sottoprodotti

Nella causa *Arco Chemie*¹⁴ e in altre cause affini, la Corte enumera una serie di elementi che possono indurre a considerare rifiuto un determinato materiale. Nessuno di tali elementi costituisce una prova irrefutabile, sebbene alcuni possano rivelarsi utili a chiarire certi casi.

3.4.1. L'unico utilizzo possibile è lo smaltimento, l'utilizzo ha un forte impatto ambientale o richiede misure di protezione particolari

Come è stato rilevato dalla Corte, se un materiale non ha alcun utilizzo e pertanto deve essere smaltito, sembrerebbe ovvio considerarlo rifiuto fin dal momento della sua produzione. In alcuni casi, per ragioni ambientali, di sicurezza o di salute pubblica, è vietato riutilizzare un dato materiale, oppure è d'obbligo disfarsene o recuperarlo come rifiuto mediante una procedura obbligatoria. La direttiva 96/59/CE sullo smaltimento dei policlorodifenili e dei policlorotrifenili¹⁵ è un esempio di normativa comunitaria che contempla l'obbligo di disfarsi di un determinato materiale o di trattarlo come rifiuto. Allo stesso modo, finché un materiale non soddisfa le norme stabilite per il suo utilizzo eventuale, occorre trattarlo come rifiuto.

¹³ Causa C-457/02, *Niselli*, ordinanza dell'11 novembre 2004.

¹⁴ Cause riunite C-418/97 e C-419/97 *ARCO Chemie*, racc. 2000, pag. I-4475.

¹⁵ GU L 243 del 24.9.1996, pag. 31-35.

Più complessa è la questione dei danni ambientali che un materiale può causare e quella inerente alle misure speciali da adottare a tutela dell'ambiente in previsione di un suo eventuale utilizzo. Vi sono molti prodotti principali che possono anch'essi causare danni ambientali importanti e richiedono quindi misure di precauzione particolari. Pur tuttavia, interpretando la definizione di rifiuto alla luce della posizione della Corte, il fatto che un sottoprodotto abbia un impatto ambientale maggiore di quello di un materiale alternativo o di un altro prodotto di cui funge da sostituto può influire, in situazioni in cui il raffronto è possibile e pertinente, sulla classificazione del materiale come rifiuto o meno.

La situazione opposta, ovvero l'assenza di rischi ambientali evidenti, non dimostra che un materiale non è un rifiuto. Nella causa *Palin Granit* la Corte ha ritenuto che, pur essendo stato comprovato che il materiale in questione non rappresentava alcun rischio grave per la salute umana e per l'ambiente, tale certezza non costituiva un criterio tale da escludere la qualifica di rifiuto. Il ragionamento è logico: dei rifiuti industriali inerti scaricati in una zona non adibita allo scopo possono non costituire alcun rischio per l'ambiente o la salute umana, ma causano indubbiamente inconvenienti e devono pertanto essere considerati rifiuti. E sempre in base a questo ragionamento, il fatto che una sostanza possa essere recuperata come combustibile, secondo modalità compatibili con le esigenze di tutela ambientale e senza subire un trattamento radicale, non significa che essa non sia un rifiuto (*Arco Chemie*). La definizione di rifiuto è data proprio per garantire che i rifiuti siano effettivamente trattati in modo compatibile con le esigenze di tutela ambientale.

Nella stessa causa la Corte ha sentenziato che né il luogo di deposito del materiale, né la sua composizione sono criteri da prendere in considerazione all'atto di stabilire se qualificarlo di rifiuto o meno. In alcuni casi, come nell'estrazione del marmo, i residui di produzione, quali il materiale di scarto, possono avere una composizione del tutto identica a quella del prodotto principale. Dato che però sono destinati allo smaltimento, saranno comunque rifiuti.

3.4.2. Il metodo di trattamento del materiale è un metodo di trattamento standard dei rifiuti

In alcuni casi la destinazione di un materiale può costituire un forte indizio della sua natura. La Corte, tuttavia, ha anche sostenuto che l'operazione cui viene sottoposto un materiale, che si tratti o meno di un'operazione di trattamento dei rifiuti di cui agli allegati IIA o IIB della direttiva quadro sui rifiuti, non consente di pronunciarsi sulla natura di un materiale (*Niselli*). Conclusione del tutto logica, in quanto molti dei metodi di trattamento o smaltimento indicati nei suddetti allegati possono applicarsi perfettamente anche a un prodotto. Non è possibile, ad esempio, distinguere tra la combustione di un combustibile in quanto prodotto e quella di un residuo basandosi sul metodo di trattamento.

3.4.3. Il materiale è percepito dall'azienda come rifiuto

Nella causa *Arco Chemie* la Corte ha rilevato che la percezione del materiale come rifiuto poteva essere un indizio della sua natura di rifiuto. La Commissione ritiene tuttavia che questo criterio potrebbe indurre una certa negligenza nell'applicazione della legislazione sui rifiuti, favorendo le imprese che non sono al corrente dei loro obblighi legali o che cercano di sottrarsi. Trattandosi inoltre di un criterio puramente soggettivo, potrebbe dar luogo a concetti di rifiuto diversi a seconda degli Stati membri.

3.4.4. L'azienda cerca di ridurre la quantità di materiale prodotto

Sempre nella causa *Palin Granit*, la Corte ha rilevato che se un'azienda cerca di ridurre la quantità di materiale prodotto, si potrebbe desumere che il materiale in questione sia un

rifiuto. Ancora una volta non si tratta di una prova irrefutabile, in quanto un'azienda può perfettamente cercare di variare le quantità prodotte per ragioni legate ai costi, ai prezzi e ai mercati, e non necessariamente per ridurre il volume del materiale di cui deve disfarsi. D'altra parte, applicando questo criterio alla lettera, si potrebbe in alcuni casi indurre le aziende a non adottare le politiche di prevenzione dei rifiuti.

Allegato I – Esempi di rifiuti e non rifiuti

Gli esempi seguenti illustrano alcuni casi in cui determinati materiali possono essere classificati come rifiuti o meno. Desunti da diversi settori, questi esempi hanno comunque un puro valore indicativo e non costituiscono un elenco esauriente. Se ne sarebbero potuti scegliere molti altri, e anche i casi qui riportati possono essere oggetto di decisioni diverse nei vari Stati dell'UE, in particolare quando l'utilizzo di un sottoprodotto non è certo o, al contrario, quando è certo in una regione o in uno Stato membro ma non lo è in tutto il territorio dell'UE.

1. SCORIE E POLVERI DERIVANTI DALLA PRODUZIONE SIDERURGICA

Le scorie di altoforno sono prodotte contemporaneamente alla ghisa liquida. Il processo di produzione siderurgico è adattato per conferire alle scorie le caratteristiche tecniche richieste, in base a una scelta tecnica operata all'inizio del processo di produzione, che determina il tipo di scorie da produrre. L'utilizzo delle scorie è peraltro certo per una serie di impieghi finali ben determinati ed esiste una domanda elevata. Le scorie di altoforno possono essere utilizzate direttamente al termine del processo di produzione, senza doverle sottoporre ad alcuna trasformazione che sia parte integrante del processo di produzione in corso (ad esempio, la frantumazione, per ridurle alle dimensioni richieste). Si può quindi ritenere che la definizione di rifiuto non si applica a questo materiale.

Per contro, la produzione delle scorie di desolforazione avviene a causa della necessità di desolforare il ferro prima di trasformarlo in acciaio. Ricche di zolfo, queste scorie non possono essere utilizzate o riciclate nel circuito metallurgico, ragion per cui sono generalmente smaltite in discarica. Un altro esempio è dato dalla polvere estratta durante il processo di produzione dell'acciaio, quando si depura l'aria all'interno dello stabilimento. Mediante un processo di estrazione, la polvere è trattenuta da filtri, i quali possono essere puliti e il cui contenuto metallico riciclato e reintegrato nel ciclo economico. Entrambi questi residui di produzione sono pertanto rifiuti fin dalla loro produzione, con il contenuto ferroso estratto dai filtri che cessa di esserlo una volta riciclato.

2. SOTTOPRODOTTI DELL'INDUSTRIA AGROALIMENTARE - MANGIMI

I sottoprodotti dell'industria agroalimentare sono utilizzati massicciamente nei mangimi. I processi di produzione in numerosi settori (produzione di zucchero, amido e malto, frangitura di oleaginosi) generano sostanze che sono utilizzate come materie prime per mangimi, direttamente dagli agricoltori o dai fabbricanti di alimenti composti per animali. Sebbene non si possa automaticamente considerare tutti i residui di produzione destinati all'alimentazione animale come non rifiuti¹⁶, le suddette sostanze sono prodotte deliberatamente nell'ambito di processi di produzione adattati a tal fine, oppure, qualora non siano prodotte deliberatamente, soddisfano i criteri cumulativi per i sottoprodotti definiti dalla Corte, dato che il loro riutilizzo nei mangimi è certo e non necessitano di trasformazione previa al di fuori del processo di produzione. Le materie prime per mangimi sono inoltre disciplinate da testi quali il

¹⁶ Si veda la posizione della Commissione nella causa C-195/05 *Commissione contro Italia*, attualmente pendente davanti alla Corte: l'esistenza di caratteristiche tecniche specifiche e il riutilizzo certo non sono elementi sufficienti in sé, dovendosi applicare i tre criteri cumulativi della Corte.

regolamento (CE) n. 178/2002, sulla legislazione alimentare¹⁷, e la direttiva 96/25/CE, sulla circolazione di materie prime per mangimi¹⁸. Si può quindi ritenere che, in entrambi i casi, la definizione di rifiuto non si applica al materiale in questione.

3. SOTTOPRODOTTI DELLA COMBUSTIONE - GESSI DA IMPIANTI DI DESOLFORAZIONE DI FUMI

Gli impianti di desolfurazione di fumi eliminano lo zolfo dai fumi generati dall'impiego di combustibili fossili solforosi nelle centrali elettriche, per impedire che queste emissioni contribuiscano all'inquinamento dell'aria e alle piogge acide. Il materiale che ne deriva, gesso da impianti di desolfurazione di fumi (FGD), trova le stesse applicazioni del gesso naturale e in particolare viene utilizzato nella produzione di pannelli. Il processo è modificato e controllato per conferire al suddetto gesso le caratteristiche richieste. L'utilizzo di questo materiale è inoltre certo, non richiede trasformazione previa ed è parte integrante di un processo di produzione.

Vi sono molti altri prodotti ottenuti dalla combustione del carbone che possono anch'essi essere riutilizzati direttamente o dopo trasformazione minima, sebbene nella pratica alcuni vengano sistematicamente smaltiti in discarica, come le ceneri leggere da combustione di lignite. Poiché il loro utilizzo non è certo su scala comunitaria, questi materiali non soddisfano i criteri della Corte in tutto il territorio dell'Unione europea e pertanto costituiscono spesso dei rifiuti, sebbene in talune situazioni locali possano trovare applicazioni che rendono certo il loro utilizzo.

4. SCARTI E ALTRI MATERIALI ANALOGHI

La segatura, i trucioli e i cascami di legno non trattato sono prodotti nelle segherie o nell'ambito di operazioni secondarie, come la fabbricazione di mobili o pallet e il confezionamento, contemporaneamente al prodotto principale, ovvero il legno lavorato. Questi elementi sono poi impiegati come materie prime per la produzione di pannelli in legno, come quelli in truciolato, o nella fabbricazione della carta. Il loro utilizzo è certo, rientra nel processo di produzione e non necessita di trasformazione previa, se non quella necessaria a ridurre tali materiali alle dimensioni richieste per poterli integrare nel prodotto finale.

Di norma, i residui provenienti da un processo di produzione principale, o i materiali che presentano solo difetti superficiali ma la cui composizione è identica a quella del prodotto principale, come le miscele di gomma o i composti per vulcanizzazione, trucioli e pezzetti di sughero, scarti di plastica e altre materie simili, possono essere considerati sottoprodotti. Affinché sia così devono potere essere riutilizzati direttamente nel processo di produzione principale o in altre produzioni che siano parte integrante di tale processo e per le quali il loro utilizzo sia altrettanto certo. Si può ritenere che anche questo tipo di materiali non rientra nella definizione di rifiuto. Laddove questi materiali richiedano un'operazione completa di riciclaggio o di recupero, o se contengono sostanze inquinanti che occorre eliminare prima di poterli riutilizzare o trasformare, essi devono essere considerati rifiuti fino al completamento dell'operazione di riciclaggio o di recupero.

¹⁷ GU L 100 dell'8.4.2006, pag. 3.

¹⁸ GU L 123 del 23.5.1996, pag. 35-58.

Allegato II – Schema per stabilire se un materiale è da ritenersi rifiuto o sottoprodotto

