

DISACCORDO TRA AUTORITÀ COMPETENTI DI SPEDIZIONE E DI DESTINAZIONE IN ORDINE ALLA QUALIFICAZIONE COME RIFIUTO DELLA MERCE OGGETTO DI SPEDIZIONE TRANSFRONTALIERA

DI ADABELLA GRATANI

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA, Sez. I – 14 marzo 2019 – causa C-399/17 – Pres. R. Silva de Lapuerta, Rel. J.C. Bonichot – Commissione europea c. Repubblica Ceca.

Nell'ambito di un procedimento per inadempimento la prova della sussistenza dell'asserito inadempimento incombe alla Commissione la quale, per dimostrare che una determinata miscela (composta di catrami acidi risultanti dalla raffinazione del petrolio, di polvere di carbone e di ossido di calcio) costituisca effettivamente un rifiuto, non può limitarsi a invocare la presunzione di cui all'articolo 28, paragrafo 1, del regolamento n. 1013/2006, né affermare di attenersi alla mera constatazione del disaccordo fra le autorità competenti di spedizione e di destinazione.

Il controllo sulla produzione, sulla gestione e sul trasporto dei rifiuti rappresenta per i paesi, industrializzati e non, un tema di enorme attualità e di notevole importanza in termini quantitativi di merce che circola sul territorio europeo e al di fuori dello stesso e, soprattutto, in chiave economica e di sviluppo sostenibile. Così, si può comprendere come il ruolo della pubblica amministrazione nella gestione sostenibile dei rifiuti sia di primaria importanza.

La pronuncia in commento della Corte di Giustizia offre l'occasione per ripercorre sinteticamente quasi tutte le problematiche fondamentali che interessano il trasporto dei rifiuti: la nozione di rifiuto, le conseguenze che possono derivare dal disaccordo tra le Autorità di spedizione e di destinazione, la ricerca della volontà di "disfarsi" di una merce, le conseguenze di una registrazione errata della natura delle merce in sede di spedizione, la possibile cessazione della natura di rifiuto, l'indagine sull'utilità economica di una merce, l'onere di provare l'asserito inadempimento di uno Stato da parte della Commissione UE, etc.

La causa sottoposta alla Corte di giustizia UE, benché consista in un'azione di inadempimento agli obblighi del Trattato, su impulso della Commissione europea, trae in realtà la sua origine da una denuncia di un'associazione ambientalista che ha sollecitato l'istituzione europea a "vederci chiaro" e ad intraprendere un'analisi a tappeto nei confronti di tutti gli operatori coinvolti (venditori, acquirenti e istituzioni amministrative nazionali dei rispettivi paesi) in merito ad una spedizione, intercorsa tra la fine del 2010 e l'inizio del 2011 in virtù di un contratto in conto vendita, di 20.000 tonnellate di TPS-NOLO o Geobal (una miscela composta di catrami acidi risultanti dalla

raffinazione del petrolio, di polvere di carbone e di ossido di calcio) dalla Repubblica ceca alla Polonia.

Le parti hanno registrato, ai fini della spedizione, la merce di interesse come sostanza chimica, ai sensi del regolamento REACH n. 1907/2006/CE del 18 dicembre 2006 concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimicheⁱ.

Tuttavia, le amministrazioni dei rispettivi stati membri non si sono trovate d'accordo su tale qualificazione; circostanza che ha condotto la Commissione ad affermare che, in virtù del regolamento n. 1013/2006/CE sulle spedizioni di rifiuti, opera la presunzione di connotazione come rifiuto della merce oggetto di circolazione sul territorio europeo.

La Corte di giustizia, pur rilevando giusto l'interesse ad una corretta circolazione della miscela in questione, per le peculiari caratteristiche che la costituiscono, ribadisce il principio dell'*onus probandi* processuale, vigente anche in sede europea, tale da comportare a carico di chi voglia far valer in giudizio un diritto o una violazione l'onere di comprovare, con un margine di sufficiente certezza, i presupposti sui quali fonda la sua azione.

I riflettori sono stati posti sulla condotta della Commissione UE nella procedura di infrazione, senza che la stessa potesse avvantaggiarsi di qualsivoglia presunzione per giungere a qualificare la miscela in questione come rifiuto e di conseguenza a configurare illecita la spedizione, ai sensi del regolamento sopra richiamatoⁱⁱ.

La circostanza che la miscela oggetto di spedizione costituisca il risultato di un'operazione di recupero di rifiuti, ovvero da catrami acidi provenienti da una precedente attività di raffineria nel sito di Ostrava nella Repubblica ceca, e che le autorità amministrative dei rispettivi paesi non fossero d'accordo sulla natura da attribuire a detta merce non sono fattori sufficienti, per la Corte, per far presumere che essa fosse da qualificare come rifiuto.

La nozione di rifiuto non si ricava, difatti, dalla pericolosità delle sostanze o dagli elementi che la costituiscono, ma dalla prova certa sull'intento di disfarsi di detto prodotto giacché, come chiarito da pacifica giurisprudenza, una merce prima considerata rifiuto pericoloso ben può cessare di rivestire tale caratteristica se un'operazione consente di renderla utilizzabile, senza mettere in pericolo la salute umana e senza nuocere all'ambiente, sempre che ricorra l'altro requisito dell'assenza della volontà di disfarsene.

La normativa europea non specifica il significato di "disfarsi" di una determinata sostanza o di un determinato materiale e non suggerisce alcun criterio determinante per individuare tale volontà in capo al suo detentore, rimandando quindi agli Stati membri le modalità di prova dei diversi elementi definiti nelle direttive da essi trasposte, purché ciò non pregiudichi l'efficacia del diritto comunitarioⁱⁱⁱ.

Ulteriori circostanze critiche, come la mancata qualificazione nel paese di destinazione (Polonia) della sua natura come rifiuto e l'utilità economica attestata dalla presenza, durante il 2016, del quantitativo di TPS-NOLO (Geobal) depositato a Katowice nella misura di 6.000 tonnellate circa rispetto alle 20.000 tonnellate di tale miscela spedite nel corso dell'anno 2011, hanno configurato ulteriore prova dell'interesse al suo utilizzo come miscela combustibile nei cementifici polacchi.

Del resto, neppure una erronea registrazione ai sensi del regolamento REACH della merce esonera dall'*onus probandi* la Commissione che non risulta aver apportato nel giudizio in questione prova alcuna sulla qualificazione come rifiuto della miscela TPS-NOLO (Geobal) e sulla illiceità della spedizione controversa e, di conseguenza, prova alcuna a supportare la contestazione di inadempimento agli obblighi del Trattato UE da parte di uno dei due Stati membri coinvolti.

ⁱ In argomento vedi: L. HERNÁNDEZ, A. LUIS, *l concepto jurídico de residuo, subproducto y materia prima secundaria (fin de la condición de residuo) y su relación con el REACH*, *Actualidad Jurídica Ambiental*, 2014, Issue 32, pp.3-37).

ⁱⁱ In argomento vedi: K. KUMMER, *International management of hazardous wastes: the Basel Convention and related legal rules*, Clarendon Press, 1995; AA.VV., *Water Cycle Management. A New Paradigm of Wastewater Reuse and Safety Control*, Springer Berlin Heidelberg, 2015; G. ZSUZSA, *From risk to waste: global food waste regimes*, in *Sociological Review*, December 2012, Vol. 60, pp. 27-46; T. NOBUO, *Waste incineration. Circulation structures of resources and energy in urban areas and incineration*, 1998, Vol. 27 (3), pp. 221-225; AA.VV., *Evaluating leachate recirculation with cellulase addition to enhance waste biostabilisation and landfill gas production*, *Waste Management*, September 2016, Vol. 55, pp. 61-70; J. LEPAWSKY, C. MATHER, *From beginnings and endings to boundaries and edges: rethinking circulation and exchange through electronic waste*, *Area*, September 2011, Vol. 43 (3), pp. 242-249; M. RIDDEL, W SHAW, *A theoretically-consistent empirical model of non-expected utility: An application to nuclear-waste transport*, *Journal of Risk and Uncertainty*, 2006, Vol. 32 (2), pp.131-150; AAVV., *Accidental exposure to polychlorinated biphenyls (PCB) in waste cargo after heavy seas. Global waste transport as a source of PCB exposure*, *International archives of occupational and environmental health*, February 2014, Vol. 87 (2), pp.125-35.

ⁱⁱⁱ Corte di Giustizia, punto 34 della sentenza 1 giugno 2000, cause riunite C-418/97 e C-419/97, *Arco Chemie Nederland e a.*, Raccolta 2000, pag. I-4475, punto 41.