

GLI INDIZI RIVELATORI DELLA QUALIFICA DI RIFIUTO NEL CASO DI SPEDIZIONE EXTRACOMUNITARIA DI RIFIUTI

DI GIUSEPPE TEMPESTA E LINDA GAVONI

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA, Sez. II, 4 luglio 2019, causa C-624/17 - Pres. T. Von Danwitz; Rel. A. Arabadjiev - Tronex BV (avv. R.G.J. Laan) c. Openbaar Ministerie olandese (p.m. W.J.V. Spek e L. Boogert) e altri

Una partita di apparecchiature elettriche ed elettroniche oggetto di spedizione verso un Paese extraeuropeo contenente beni inizialmente destinati alla vendita al dettaglio ma successivamente restituiti dal consumatore e/o beni rispediti dal commerciante al proprio fornitore è da considerarsi ricompresa nella nozione di “spedizione di rifiuti” (frutto del combinato disposto tra le norme contenute nel regolamento (CE) n. 1013/2006 del 14 giugno 2006 e nella direttiva 2008/98/CE del 19 novembre 2008) solamente in presenza di circostanze ben precise, quali l'assenza di verifiche preliminari attestanti il buon funzionamento dei beni oggetto di spedizione o la mancata previsione di protezioni idonee contro i danni connessi al trasporto. In caso contrario, la spedizione all'estero di beni perfettamente integri e funzionanti costituenti una mera eccedenza nell'assortimento del venditore non può essere considerata una “spedizione di rifiuti”.

La Corte di Giustizia Ue ha precisato la nozione di “spedizione di rifiuti” di cui all'art. 1, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1013/2006 del 14 giugno 2006, in combinato disposto con l'art. 2, punto 1, del medesimo regolamento e con l'art. 3, punto 1, della direttiva 2008/98/CE del 19 novembre 2008, soffermandosi in particolare sulle circostanze che rivelano la volontà del detentore di un determinato bene, oggetto o sostanza di “disfarsi” del bene stesso (caratteristica da cui deriva la qualifica di “rifiuto” ai sensi della normativa comunitaria). La definizione è rilevante al fine di assicurare il rispetto delle procedure e dei regimi di controllo per le spedizioni di rifiuti in funzione dell'origine, della destinazione e dell'itinerario di spedizione, del tipo di rifiuti e del tipo di trattamento da applicare ai rifiuti nel luogo di destinazione.

La questione pregiudiziale sollevata dinanzi alla Corte trae origine dall'appello proposto da un grossista olandese di apparecchiature elettroniche residue (1) dinanzi al Gerechtshof Den Haag (Corte d'appello de L'Aia, Paesi Bassi) avverso la sentenza resa dal Rechtbank Rotterdam (Tribunale di Rotterdam, Paesi Bassi), nell'ambito di un procedimento penale in cui la società è stata ritenuta responsabile in primo grado della spedizione di una partita di rifiuti dai Paesi Bassi verso la Tanzania, in violazione delle disposizioni del regolamento (CE) n. 1013/2006 (2), in

quanto la spedizione è stata effettuata senza la notifica o l'autorizzazione prevista dal regolamento suddetto.

Il Pubblico Ministero olandese ha ribadito dinanzi al giudice del rinvio la tesi sostenuta durante il procedimento di primo grado, secondo cui la partita di apparecchiature elettriche ed elettroniche spedita dalla società nel Paese africano non può che considerarsi una spedizione illegale di rifiuti, dal momento che le caratteristiche intrinseche dei beni in questione - tali da rendere questi ultimi non più idonei ad una normale vendita ai consumatori - avrebbero spinto i fornitori della società a “disfarsene”, caratteristica rivelatrice della qualifica di “rifiuto” ai sensi dell’art. 3, punto 1, della direttiva 2008/98/CE (3). La società ricorrente ha contestato la ricostruzione fatta dall’accusa, evidenziando, in particolare, come la merce oggetto di spedizione non fosse riconducibile alla nozione di “rifiuto”, dal momento che i fornitori della società non si sarebbero “disfatti” delle apparecchiature residue, ai sensi dell’art. 3, punto 1, della direttiva 2008/98/CE, bensì si sarebbero limitati a venderle alla società in qualità di merci ordinarie aventi un determinato valore sul mercato.

Il giudice del rinvio ha sottoposto alla Corte la questione pregiudiziale in merito alle nozioni di “rifiuto” e di “spedizione di rifiuti” ai sensi della normativa comunitaria.

La Corte di Giustizia Ue ha, innanzitutto, evidenziato come la nozione (e la conseguente qualifica) di “rifiuto” ex art. 3, punto 1, della direttiva 2008/98/CE discenda essenzialmente dall’esame: (i) del comportamento del detentore di una data sostanza od oggetto e (ii) dal significato del termine “disfarsi” di un bene o di una sostanza (4). In particolare, l’espressione “disfarsi” (e, conseguentemente, la nozione stessa di rifiuto) deve essere oggetto di un’interpretazione estensiva (5), in considerazione di principi cardine del diritto europeo e nazionale in materia di protezione ambientale, quali i principi di precauzione e di massima prevenzione dei rischi da inquinamento. La Corte ha, altresì, evidenziato come la definizione di “rifiuto” elaborata dal Legislatore europeo sia una definizione di tipo funzionale, dal momento che essa *“non si caratterizza per la individuazione di elementi intrinseci di determinati oggetti o sostanze che, se presenti, ne determinano la qualificazione come rifiuto”*, ma riserva all’interprete il compito di individuare - in relazione alla generalità delle altre sostanze od oggetti - *“se nella condotta del detentore di esse sia riscontrabile, in atto o potenza, il concetto di disfarsene in ragione del quale è legittimo attribuire a tali beni la nozione di rifiuto”* (6). Infatti, se è necessario prestare particolare attenzione alla circostanza che l’oggetto o la sostanza di cui trattasi non presenti o non presenti più alcuna utilità per il suo detentore, sicché tale oggetto o tale sostanza costituirebbe un ingombro di cui egli cerchi di disfarsi, la Corte ha precisato, altresì, che secondo una costante giurisprudenza comunitaria, *“la nozione di rifiuto non deve intendersi nel senso che esclude le sostanze e gli oggetti aventi un valore commerciale e che possono dare luogo a un riutilizzo economico”*. Nel caso di specie, le apparecchiature in questione avrebbero avuto un “valore residuo”, tant’è vero che il grossista olandese avrebbe versato un determinato importo a tale titolo, circostanza che tuttavia non condiziona di per sé la nozione di rifiuto.

La Corte ha ritenuto che l’esistenza di un “rifiuto”, così come definito dalla direttiva 2008/98/CE, va accertata alla luce di un complesso di circostanze, alcune delle quali possono

costituire indizi dell'esistenza di un'azione, di un'intenzione o di un obbligo di disfarsi di una sostanza o di un oggetto ai sensi dell'art. 3, punto 1, della direttiva suindicata (7). In particolare, sono considerate circostanze rivelatrici di una condotta avente la finalità di “disfarsi” di un determinato bene, oggetto o sostanza (con conseguente attribuzione a questi ultimi della qualifica di “rifiuto” ai sensi della normativa comunitaria) l'assenza di verifiche preliminari attestanti il buon funzionamento dei beni oggetto di spedizione o la mancata previsione di protezioni idonee contro i danni connessi al trasporto. *A fortiori*, un elevato grado di probabilità di riutilizzo di un bene, di una sostanza o di un prodotto senza la necessità di compiere operazioni di trasformazione preliminare è una circostanza generalmente rivelatrice della qualifica di “prodotto autentico” del bene, della sostanza o del prodotto in questione, aspetto quest'ultimo che preclude l'applicazione della disciplina in tema di rifiuti e di spedizione di rifiuti (8).

Sicché, al fine di delineare criteri quanto più ampi e generali, spettando al giudice del rinvio il compito di verificare se il detentore dell'oggetto o della sostanza avesse effettivamente l'intenzione di disfarsene, la Corte ha ritenuto che una partita di apparecchiature elettriche ed elettroniche, come quella del procedimento principale, oggetto di spedizione verso un Paese extraeuropeo, è ricompresa nella nozione di “spedizione di rifiuti” ex art. 1, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1013/2006 (in combinato disposto con l'art. 2, punto 1, del medesimo regolamento e con l'art. 3, punto 1, della direttiva 2008/98/CE del 19 novembre 2008) nel caso in cui essa contenga *“apparecchiature il cui buon funzionamento non sia stato preliminarmente verificato o che non siano correttamente protette contro i danni connessi al trasporto.”* Al contrario, in assenza di tali indizi, *“un bene di tal genere, che si trovi tuttora nella propria confezione originaria non aperta, divenuto eccedente nell'assortimento del venditore, non dev'essere qualificato quale rifiuto”*.

Il criterio fondato sull'“intenzione” del “disfarsi” di un bene o di una sostanza per definire l'esistenza di un rifiuto rischia di essere un criterio aleatorio per un imprenditore. Nei casi di smaltimento delle scorte di magazzino, attività del tutto fisiologica anche nella normale vita di un'impresa, il criterio della mera “intenzione” non è sufficiente a qualificare come rifiuto i beni soggetti a smaltimento.

Infatti, il criterio che la Corte ha adottato in via definitiva è: *“si deve ritenere che un vizio tale da rendere il bene di cui trattasi non utilizzabile conformemente al suo scopo originario è idoneo a dimostrare che il riutilizzo di tale prodotto non è certo”*.

Questa discriminante rende oggettiva l'indagine del giudice del rinvio. Certamente, se le merci fossero preventivamente trattate come merci funzionanti (ad esempio, idoneo imballaggio, verifica del funzionamento, raccomandazioni di trasporto, ecc.) non ci sarebbero spazi per la confusione tra rifiuto e merce.

L'imprenditore non pienamente scrupoloso che dovesse spedire unitamente alle merci verificate come funzionanti o integre nel confezionamento, merci non verificate o non imballate, resta esposto al rischio di reato ambientale, non avendo la Corte stabilito se esiste e, nel qual caso, quale sia, la “percentuale” di merci difettose rispetto all'intera partita di merce venduta, dalla quale soglia si possa desumere l'intenzione di disfarsi di un rifiuto.

-
- (1) Tali apparecchiature - costituite principalmente da bollitori elettrici, ferri da stiro a vapore, ventilatori e rasoi elettrici - erano state restituite dai consumatori in base alla garanzia sul prodotto interessato oppure rappresentavano merce divenuta eccedente nell'assortimento del venditore. Si trattava in buona parte di apparecchiature ancora collocate nella loro confezione originaria, sebbene alcune fossero state trovate prive di confezione o addirittura parzialmente compromesse dalla presenza di vizi.
 - (2) L'art. 2, punto 35, del regolamento (CE) n. 1013/2006 qualifica come "spedizione illegale" qualsiasi spedizione di rifiuti effettuata "(a) senza notifica a tutte le autorità competenti interessate a norma del presente regolamento o (b) senza l'autorizzazione delle autorità competenti interessate a norma del presente regolamento". La normativa olandese sulla protezione ambientale (Stb. 1979, n. 442) ha recepito quanto prescritto dall'art. 2, punto 35, del regolamento (CE) n. 1013/2006, prevedendo altresì la configurazione di un reato economico in caso di violazione del divieto contenuto nella disposizione normativa comunitaria (art. 6 della legge Stb. 1950, n. 258 in tema di individuazione, repressione e condanna dei reati nel settore economico).
 - (3) La direttiva 2008/98/CE del 19 novembre 2008 in tema di rifiuti ha abrogato e sostituito la precedente direttiva 2006/12/CE del 5 aprile 2006. Nello specifico, la nozione di "rifiuto" di cui all'art. 1, paragrafo 1, lett. a) della direttiva abrogata è stata trasposta nell'art. 3, punto 1, della direttiva 2008/98/CE, secondo cui per "rifiuto" si intende "*qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsi*".
 - (4) *Ex multis*, Corte Ue, Sez. I, 12 dicembre 2013, cause C-241/12 e C-242/12 (in termini analoghi, vedasi anche Corte Ue, Grande Sez., 24 giugno 2008, causa C-188/07 e Corte Ue, Sez. III, 18 dicembre 2007, causa C-263/05).
 - (5) Così, Corte Ue, Sez. II, 10 maggio 2007, causa C-252/05. Nello specifico, la sentenza de qua evidenzia come "*la circostanza che le acque reflue fuoriescano da un sistema fognario è ininfluenza quanto alla loro natura di "rifiuti" ai sensi della direttiva 75/442 [...]. La Corte, infatti, ha affermato che la fuoriuscita accidentale di idrocarburi sul terreno può essere intesa come un'azione mediante la quale il detentore degli idrocarburi stessi "si disfa" di essi [...]. La Corte ha parimenti ritenuto che la direttiva 75/442 verrebbe in parte vanificata se degli idrocarburi che sono all'origine di un inquinamento non venissero considerati rifiuti per il solo fatto di essere stati scaricati accidentalmente*". In termini analoghi, vedasi anche T.A.R. Lombardia, Brescia, Sez. I, 7 gennaio 2019, n. 15 (i giudici bresciani hanno oltretutto ribadito l'irrilevanza di nozioni di diritto interno come quella di animus possidendi per cercare di limitare l'effetto utile delle direttive comunitarie sui rifiuti: l'origine dell'obbligo di smaltimento non risiede infatti "*nella volontà di esercitare sui rifiuti i poteri del proprietario, o, per quanto riguarda la curatela, nella volontà di acquisire i rifiuti alla procedura fallimentare, ma nella posizione di garanzia oggettivamente connessa alla detenzione dei rifiuti*").
 - (6) T.A.R. Piemonte, Sez. II, 4 dicembre 2017, n. 1303.
 - (7) Corte Ue, Sez. I, 12 dicembre 2013, cause C-241/12 e C-242/12. Tra l'altro, la nozione (e la qualifica) di "rifiuto" deve essere intesa in senso oggettivo, basandosi esclusivamente su quanto indicato dall'art. 3, punto 1, della direttiva 2008/98/CE e non su valutazioni personali e soggettive di chi detiene una determinata sostanza od oggetto (così Trib. Genova, 5 luglio 2017, n. 2885).
 - (8) *Ex multis*, Corte Ue, Sez. III, 18 dicembre 2007, causa C-263/05. Sul punto è tuttavia doveroso sottolineare che per potersi escludere la qualifica di "rifiuto" (e con essa l'applicazione della relativa disciplina comunitaria) in relazione ad una determinata sostanza od oggetto è necessario che il suo grado di probabilità di riutilizzo non sia soltanto eventuale ma sia certo. Ciò in considerazione dell'obbligo di procedere ad un'interpretazione estensiva della nozione di "rifiuto".