



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
ELEANOR SHARPSTON
presentate il 30 gennaio 2020¹

Causa C-654/18

**Interseroh Dienstleistungs GmbH
contro
SAA Sonderabfallagentur Baden-Württemberg GmbH**

[Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Verwaltungsgericht Stuttgart (Tribunale amministrativo di Stoccarda, Germania)]

«Domanda di pronuncia pregiudiziale – Ambiente – Rifiuti – Trasporto di rifiuti all'interno dell'Unione Europea – Regolamento (CE) n. 1013/2006 – Classificazione delle miscele di rifiuti di carta – Convenzione di Basilea – Procedura di controllo applicata ai rifiuti “verdi” – Classificazione delle miscele di rifiuti di carta contenenti materiali contaminanti»

1. Con la presente domanda di pronuncia pregiudiziale, il Verwaltungsgericht Stuttgart (Tribunale amministrativo di Stoccarda, Germania), chiede orientamenti circa l'interpretazione del regolamento (CE) n. 1013/2006, relativo alle spedizioni di rifiuti². Il giudice desidera accertare se un flusso di rifiuti composto principalmente da prodotti cartacei debba essere classificato come rifiuto cosiddetto «verde» e, quindi, assoggettato alla procedura di controllo flessibile prevista da tale regolamento. Il giudice del rinvio chiede inoltre se siffatti rifiuti possano ancora essere classificati come «verdi» se contengono una percentuale fino al 10% di materiali contaminanti.

¹ Lingua originale: l'inglese.

² Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 giugno 2006 (GU 2006, L 190, pag. 1). Tale regolamento è stato modificato più volte. Le modifiche più recenti sono state introdotte dal regolamento (UE) 2015/2002 della Commissione, del 10 novembre 2015 (GU 2015, L 294, pag. 1).

Contesto normativo

Convenzione di Basilea

2. L'ambito di applicazione della Convenzione di Basilea sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi e del loro smaltimento³ è definito all'articolo 1. Ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, lettera a), i «rifiuti pericolosi» sono soggetti alle norme sui movimenti transfrontalieri⁴. L'articolo 1, paragrafo 2, stabilisce che anche i rifiuti appartenenti a una delle categorie che figurano nell'allegato II sono soggetti alle norme sui movimenti transfrontalieri: essi rientrano in un'ampia categoria di «altri rifiuti» ai sensi della Convenzione di Basilea⁵.

3. L'articolo 2, paragrafo 8, precisa che «per “gestione ecologicamente corretta dei rifiuti pericolosi e di altri rifiuti” si intendono tutti i provvedimenti di carattere pratico atti a garantire che i rifiuti pericolosi o altri rifiuti siano gestiti in modo da assicurare la protezione della salute umana e dell'ambiente dagli effetti nocivi che possono venire da tali rifiuti».

4. La Convenzione di Basilea è stata modificata per includere l'allegato IX, entrato in vigore il 6 novembre 1998. Nel paragrafo iniziale di detto allegato si afferma che «I rifiuti elencati nel presente allegato non rientrano nella previsione dell'articolo 1, paragrafo 1, lettera a), della Convenzione, a meno che non contengano materiali di cui all'allegato I in concentrazioni tali da presentare caratteristiche di pericolosità indicate nell'allegato III». La sezione B3 della Convenzione verte sui «Rifiuti contenenti principalmente costituenti organici che possono a loro volta contenere metalli o composti inorganici». La voce B3020 riguarda «Rifiuti di carta, cartone e prodotti di carta»⁶.

Decisione OCSE

5. Gli Stati membri sono stati autorizzati dal Consiglio a votare a nome dell'(allora) Comunità a favore della decisione C(2001)107/final del Consiglio dell'OCSE relativa alla revisione della decisione C(92)39/final sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti destinati ad operazioni di recupero (in prosieguo: la «decisione OCSE»)⁷. La suddetta decisione è divenuta vincolante per gli Stati membri e la Comunità una volta espletate le necessarie procedure comunitarie.

6. Il capitolo II, parte B, stabilisce un sistema di controllo a due livelli da applicare ai movimenti transfrontalieri di rifiuti. Il punto 2, lettera a), stabilisce che la «procedura di controllo verde» si applica ai rifiuti elencati nell'allegato IX della Convenzione di Basilea (in prosieguo: i «rifiuti “verdi”»)⁸.

3 Firmata a Basilea il 22 marzo 1989, approvata a nome della Comunità con decisione 93/98/CEE del Consiglio, del 1° febbraio 1993 (GU 1993, L 39, pag. 1) (in prosieguo: la «Convenzione di Basilea»).

4 L'allegato I elenca le categorie di rifiuti che in linea di principio devono essere controllati in quanto pericolosi, mentre l'allegato III elenca le proprietà definite «pericolose». Tra esse sono comprese caratteristiche di esplosività, infiammabilità, tossicità acuta e infettività.

5 L'allegato II comprende categorie di rifiuti che richiedono un esame speciale. Esso comprende rifiuti urbani e residui provenienti dall'incenerimento dei rifiuti urbani. I rifiuti radioattivi e i rifiuti derivanti dal normale funzionamento di una nave sono esclusi dal campo di applicazione della Convenzione.

6 V. infra, paragrafo 20.

7 Decisione C(2001)107/final del Consiglio dell'OCSE relativa alla revisione della decisione C(92)39/final sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti destinati ad operazioni di recupero. Il 28 febbraio 2002 il Consiglio ha adottato un addendum a tale decisione, C(2001)107/ADD1, che include i documenti di notifica e di trasporto e le istruzioni di compilazione. Da ultimo, l'addendum è stato incluso nella decisione come sezione C dell'appendice 8, e la versione completa della decisione è stata pubblicata nel maggio 2002 come C(2001)107/final. Un'ulteriore modifica è stata successivamente introdotta con la decisione C(2004)20: v. <https://www.oecd.org/environment/waste/30654501.pdf>.

8 Nell'Appendice 3 sono elencati i rifiuti soggetti alla procedura di controllo verde. Detto elenco comprende i rifiuti elencati nell'allegato IX della Convenzione di Basilea.

7. Ai sensi del punto 4, lettera a), del capitolo II, parte B, un paese membro mantiene il diritto «di controllare in via eccezionale, in conformità della legislazione nazionale e delle norme del diritto internazionale, alcuni rifiuti in modo diverso, al fine di tutelare la salute umana e l'ambiente». Conformemente al punto 4, lettera b), un paese membro può disciplinare i rifiuti «verdi» come se essi fossero soggetti ai più severi requisiti della procedura di controllo ambra⁹.

8. Il punto 8 del capitolo II, parte B, stabilisce che «una miscela di rifiuti, per la quale non esiste una singola voce, è soggetta alla seguente procedura di controllo:

- i) una miscela composta da due o più [rifiuti verdi] è soggetta alla procedura di controllo verde, a condizione che la composizione di tale miscela non ne pregiudichi il recupero ecologicamente corretto;
- ii) una miscela composta da un [rifiuto verde] e da un quantitativo di rifiuto ambra superiore alla quantità de minimis o una miscela composta da due o più rifiuti ambra è soggetta alla procedura di controllo ambra, a condizione che la composizione di tale miscela non ne pregiudichi il recupero ecologicamente corretto».

9. La parte C è intitolata «Procedura di controllo verde». Essa stabilisce che «[i] movimenti transfrontalieri di rifiuti soggetti alla procedura di controllo verde sono sottoposti a tutti i controlli esistenti normalmente applicati nelle transazioni commerciali.

Indipendentemente dal fatto che figurino o meno nell'elenco dei rifiuti soggetti alla procedura di controllo verde (Appendice 3), i rifiuti non possono essere soggetti alla procedura di controllo verde se risultano a tal punto contaminati da altri materiali che, a) prendendo in considerazione i criteri di cui all'Appendice 6 della presente decisione, i rischi associati ai rifiuti aumentano in misura tale da giustificare l'assoggettamento alla procedura di controllo ambra o b) non sia possibile recuperare i rifiuti in modo ecologicamente corretto»¹⁰.

Regolamento n. 1013/2006

10. I considerando del regolamento n. 1013/2006 enunciano quanto segue.

- Obiettivo e componente principale e preponderante del regolamento n. 1013/2006 è la protezione dell'ambiente, essendo i suoi effetti sul commercio internazionale solo incidentali¹¹.
- Con l'adozione di un regolamento concernente le spedizioni di rifiuti, il Consiglio ha emanato norme intese a restringere e a controllare questi movimenti allo scopo, tra l'altro, di conformare il vigente sistema dell'Unione in tema di sorveglianza e di controllo dei movimenti di rifiuti alle prescrizioni della Convenzione di Basilea¹².
- È necessario recepire il contenuto della «decisione OCSE» nella normativa dell'Unione¹³.

⁹ I rifiuti soggetti alla procedura di controllo ambra sono elencati nell'allegato II della Convenzione di Basilea («rifiuti che richiedono un esame speciale») e nell'allegato VIII (rifiuti classificati come pericolosi ai sensi di detta Convenzione).

¹⁰ L'Appendice 6 stabilisce i criteri per effettuare una valutazione secondo l'approccio basato sul rischio dell'OCSE. Tra questi vi è la possibilità che i rifiuti presentino normalmente le caratteristiche di pericolosità elencate nell'Appendice 2 della decisione OCSE, che siano solitamente contaminati, la natura del loro stato fisico, il grado di difficoltà di bonifica in caso di fuoriuscita accidentale o errata gestione e il valore economico dei rifiuti.

¹¹ Considerando 1.

¹² Considerando 3.

¹³ Considerando 5.

- È importante organizzare e disciplinare la sorveglianza e il controllo delle spedizioni di rifiuti secondo modalità che tengano conto della necessità di preservare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente e della salute umana e che favoriscano una più uniforme applicazione del regolamento in tutto il territorio dell'Unione europea¹⁴.
- Benché la sorveglianza e il controllo delle spedizioni di rifiuti nel territorio di uno Stato membro rientrino nelle competenze di detto Stato membro, i sistemi nazionali istituiti a tal fine dovrebbero tener conto dell'esigenza di coerenza con il sistema comunitario in modo da assicurare un grado elevato di protezione dell'ambiente e della salute umana¹⁵.
- Nel caso di spedizioni di rifiuti destinati a operazioni di smaltimento e rifiuti non elencati, tra gli altri negli allegati III o III A destinati a operazioni di recupero è opportuno assicurare una sorveglianza e un controllo ottimali prescrivendo per tali spedizioni l'autorizzazione preventiva scritta. Questa procedura dovrebbe a sua volta dare luogo ad una notifica preventiva, che consenta alle autorità competenti di essere debitamente informate in modo da poter prendere tutti i provvedimenti necessari per la protezione della salute umana e dell'ambiente. Essa dovrebbe inoltre consentire alle suddette autorità di sollevare obiezioni motivate riguardo a tali spedizioni¹⁶.
- Nel caso di spedizioni di rifiuti elencati negli allegati III, III A o III B destinati a operazioni di recupero è opportuno garantire un livello minimo di sorveglianza e di controllo imponendo l'obbligo che tali spedizioni siano accompagnate da determinate informazioni¹⁷.
- Nell'esaminare le miscele di rifiuti da aggiungere nell'allegato III A occorrerebbe prendere in considerazione, tra l'altro, le seguenti informazioni: le proprietà dei rifiuti, come le loro possibili caratteristiche di pericolosità, la loro possibilità di contaminazione e il loro stato fisico; gli aspetti riguardanti la gestione, quali la capacità tecnica di recuperare i rifiuti, e i vantaggi ambientali derivanti dall'operazione di recupero, compreso il caso in cui la gestione ecologicamente corretta dei rifiuti possa essere compromessa¹⁸.

11. L'articolo 1, paragrafo 1, stabilisce che il regolamento n. 1013/2006 istituisce le procedure e i regimi di controllo per le spedizioni di rifiuti in funzione dell'origine, della destinazione e dell'itinerario di spedizione, del tipo di rifiuti spediti e del tipo di trattamento da applicare ai rifiuti nel luogo di destinazione. Ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, lettera a), il regolamento si applica, tra l'altro, alle spedizioni di rifiuti fra Stati membri.

12. L'articolo 2 contiene una serie di definizioni, tra le quali assumono rilevanza le seguenti:

per «rifiuto» si intende qualsiasi sostanza od oggetto che rientri nelle categorie riportate nell'allegato I della direttiva 2006/12/CE sui rifiuti¹⁹ e di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione di disfarsi²⁰;

¹⁴ Considerando 7.

¹⁵ Considerando 13.

¹⁶ Considerando 14.

¹⁷ Considerando 15.

¹⁸ Considerando 39.

¹⁹ Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2006 (GU 2006, L 114, pag. 9). L'allegato I di tale direttiva elenca 16 categorie di rifiuti, tra cui le seguenti: «[p]rodotti di cui il detentore non si serve più (ad esempio articoli messi fra gli scarti dell'agricoltura, dalle famiglie, dagli uffici, dai negozi, dalle officine ecc.)» e (come ultima categoria) «[q]ualunque sostanza, materia o prodotto che non rientri nelle categorie sopra elencate».

²⁰ Articolo 2, punto 1).

per «rifiuti pericolosi» si intendono i rifiuti definiti come tali ai sensi della direttiva 91/689/CEE²¹;

per «miscela di rifiuti» si intendono i rifiuti che risultano dalla mescolanza intenzionale o involontaria di due o più tipi di rifiuti diversi quando per tale miscela non esiste una voce specifica negli allegati III, III B, IV e IV A. I rifiuti spediti in una singola spedizione, composta da due o più rifiuti nella quale ciascuno di essi è separato, non costituiscono miscela di rifiuti²²;

per «recupero» si intende il recupero quale definito dall'articolo 1, paragrafo 1, lettera f), della direttiva 2006/12/CE²³;

per «gestione ecologicamente corretta» si intende qualsiasi misura praticabile diretta a far sì che i rifiuti siano gestiti in modo da garantire la protezione della salute umana e dell'ambiente contro gli effetti nocivi che possono derivare da tali rifiuti²⁴;

per «Convenzione di Basilea» si intende la Convenzione di Basilea del 22 marzo 1989 sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi e del loro smaltimento²⁵;

per «decisione OCSE» si intende la decisione C(2001)107/def. del consiglio OCSE relativa alla revisione della decisione OCSE(92)39/def. sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti destinati ad operazioni di recupero²⁶.

13. L'articolo 3 è la disposizione di apertura del titolo II («Spedizioni all'interno della Comunità con o senza transito attraverso paesi terzi»). L'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), prevede che le spedizioni di tutti i rifiuti destinati a operazioni di smaltimento siano soggette alla procedura di notifica preventiva di cui all'articolo 4 (intervengo osservando che trattasi di procedura onerosa dal punto di vista amministrativo nonché relativamente costosa)²⁷. Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera b), sono soggetti a tale procedura anche alcuni rifiuti destinati al recupero. Tra questi figurano «i rifiuti non classificati sotto una voce specifica degli allegati III, III B, IV o IV A» e «le miscele di rifiuti non classificati sotto una voce specifica degli allegati III, III B, IV o IV A tranne se elencati nell'allegato III A»²⁸. L'articolo 3, paragrafo 2, stabilisce che gli obblighi generali di informazione di cui all'articolo 18 (procedura meno onerosa) si applicano ai rifiuti destinati al recupero elencati nell'allegato III o III B e alle «miscele di rifiuti, non classificati sotto una voce specifica dell'allegato III, composte da due o più rifiuti elencati nell'allegato III, sempreché la composizione delle miscele non ne impedisca il recupero secondo metodi ecologicamente corretti e tali miscele siano elencate nell'allegato III A, a norma dell'articolo 58»²⁹. Tutti i rifiuti di cui all'articolo 3, paragrafo 2 sono rifiuti «verdi».

21 Articolo 2, punto 2). La direttiva del Consiglio, del 12 dicembre 1991, relativa ai rifiuti pericolosi (GU 1991, L 377, pag. 20), stabilisce che i rifiuti pericolosi presentano una o più delle caratteristiche indicate nell'allegato III della direttiva stessa, intitolato «caratteristiche di pericolo per i rifiuti». In detto elenco sono comprese sostanze esplosive, comburenti, facilmente infiammabili, tossiche, nocive, corrosive, irritanti, cancerogene, tossiche per la riproduzione, mutagene ed ecotossiche. La direttiva 91/689/CEE è stata in seguito abrogata e sostituita dalla direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive (GU 2008, L 312, pag. 3).

22 Articolo 2, punto 3).

23 Articolo 2, punto 6). L'articolo 1, paragrafo 1, lettera f), della direttiva 2006/12 rinvia all'allegato II B di tale direttiva, in cui sono elencate alcune operazioni di recupero come il riciclo/recupero delle sostanze organiche non utilizzate come solventi e il riciclo/recupero di altre sostanze inorganiche.

24 Articolo 2, punto 8).

25 Articolo 2, punto 16).

26 Articolo 2, punto 17).

27 V. infra, paragrafo 14.

28 V. rispettivamente l'articolo 3, paragrafo 1, lettera b), punti iii) e iv), e i paragrafi da 18 a 20 infra.

29 L'articolo 3, paragrafo 2, si applica quando la quantità di rifiuti spediti supera 20 kg. V. altresì articoli 18 e 58.

14. L'articolo 4 è rubricato «Notifica» e si applica al notificatore che intende spedire rifiuti di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettera a) o b). Il notificatore è tenuto a trasmettere una notifica scritta preventiva all'autorità competente di spedizione, che provvede a inoltrarla. Il notificatore deve fornire i documenti di notifica e di movimento come previsto dal regolamento, stipulare un contratto con il destinatario, costituire una garanzia finanziaria o un'assicurazione equivalente ed effettuare una notifica ai sensi dell'articolo 4 (in prosieguo: la «procedura di notifica preventiva»).

15. L'articolo 18 contiene gli «obblighi generali di informazione» e stabilisce che i rifiuti di cui, tra l'altro, all'articolo 3, paragrafo 2, sono soggetti agli obblighi procedurali ivi previsti. Il soggetto posto sotto la giurisdizione del paese di spedizione che organizza la spedizione assicura che i rifiuti siano accompagnati dal documento specificato nell'allegato VII del regolamento. Tale documento è firmato dal suddetto soggetto e dall'impianto di recupero (o dal laboratorio) e dal destinatario al momento del ricevimento dei rifiuti (in prosieguo: la «procedura di controllo verde»)³⁰.

16. L'articolo 28, paragrafo 1, dispone che «[s]e le autorità competenti di spedizione e destinazione non si accordano in merito alla classificazione dei materiali come rifiuti o no, detti materiali sono trattati come rifiuti. Ciò avviene fatto salvo il diritto del paese di destinazione di trattare i materiali spediti, dopo il loro arrivo, conformemente alla legislazione nazionale, allorché tale legislazione è conforme alla normativa [dell'Unione] o al diritto internazionale». Ai sensi dell'articolo 28, paragrafo 2, «[s]e le autorità competenti di spedizione e destinazione non si accordano in merito alla classificazione dei rifiuti notificati come rifiuti dell'allegato III, III A, III B o IV, i rifiuti si considerano rifiuti dell'allegato IV». I rifiuti elencati nell'allegato IV sono soggetti alla procedura di notifica e autorizzazione preventive scritte di cui all'articolo 4³¹.

17. L'articolo 58 prevede la modifica degli allegati del regolamento n. 1013/2006. Ai sensi dell'articolo 58, paragrafo 1, la Commissione ha il potere di adottare atti delegati per modificare, tra l'altro, gli allegati III e III A per tenere conto delle modifiche convenute nell'ambito della Convenzione di Basilea e della decisione OCSE.

18. L'allegato III elenca alcune categorie di rifiuti soggetti alla procedura di controllo verde di cui all'articolo 18. Nel preambolo dell'allegato III si afferma che «[i]ndipendentemente dal fatto che figurino o no in questo elenco, i rifiuti non possono essere assoggettati agli obblighi generali di informazione di cui all'articolo 18, qualora siano contaminati da altri materiali in misura tale da:

- a) aumentare i rischi associati a tali rifiuti in misura sufficiente a rendere questi ultimi assoggettabili alla procedura di notifica e autorizzazione preventive scritte, in considerazione delle caratteristiche di pericolosità di cui all'allegato III della [direttiva 91/689]³²; o
- b) impedirne il recupero in modo ecologicamente corretto».

La parte I dell'elenco stabilisce che i rifiuti elencati nell'allegato IX della Convenzione di Basilea sono soggetti alla procedura di controllo verde di cui all'articolo 18 del regolamento³³.

30 V., rispettivamente, articolo 18, paragrafo 1, lettere a) e b). Il modulo contenuto all'allegato VII del regolamento è intitolato «Informazioni che devono accompagnare le spedizioni di rifiuti di cui all'articolo 3, paragrafi 2 e 4». Al fine di facilitare il tracciamento delle spedizioni di rifiuti che rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 18, è necessario includere informazioni sulla spedizione, come i dati del soggetto che organizza la spedizione e dell'importatore/destinatario; i vettori; quando il soggetto che organizza la spedizione non è il produttore o il raccoglitore, informazioni sul produttore o sul raccoglitore, e l'identificazione o la classificazione del flusso di rifiuti in questione.

31 V. supra, paragrafo 14.

32 V. articolo 2, punto 2), riportato al paragrafo 12 supra.

33 L'allegato V del regolamento 1013/2006 comprende l'elenco B.

19. L'allegato III A è rubricato «Miscele di due o più rifiuti elencati nell'allegato III e non classificati sotto una voce specifica di cui all'articolo 3, paragrafo 2». Il preambolo dell'allegato III A è espresso negli stessi termini dell'allegato III. Il punto 3, lettera g), elenca «miscele di rifiuti classificati alla voce B3020 della convenzione di Basilea limitatamente a carta o cartone non imbianchiti o carta o cartone increspatis, altra carta o cartone costituiti principalmente di pasta chimica imbianchita, per lo più non colorata o carta o cartone costituiti principalmente di pasta meccanica (ad esempio giornali, riviste e stampe analoghe)».

20. La parte 1 dell'allegato V, elenco B, incorpora l'allegato IX della Convenzione di Basilea nel testo del regolamento n. 1013/2006. La voce B3020 è formulata come segue:

«Rifiuti di carta, cartone e prodotti di carta

I seguenti materiali purché non mescolati con rifiuti pericolosi:

rifiuti e residui di carta o cartone consistenti in:

- carta o cartone non imbianchiti o carta o cartone increspatis,
- altra carta o cartone costituiti principalmente di pasta chimica imbianchita, per lo più non colorata,
- carta o cartone costituiti principalmente di pasta meccanica (ad esempio giornali, riviste e stampe analoghe),
- altri, includendo ma non limitatamente a:
 - 1) cartoni laminati;
 - 2) residui non selezionati».

Fatti, procedimento e questioni pregiudiziali

21. La società Interseroh Dienstleistungs GmbH (in prosiegua: l'«Interseroh») raccoglie imballaggi per la vendita usati (imballaggi leggeri) dai consumatori finali privati in tutta la Germania e li conferisce al recupero. Essa spedisce i rifiuti di carta preparati oltre confine per il riciclo in un impianto per la produzione di prodotti cartacei a Hoogezand (Paesi Bassi). Dai rifiuti di carta vengono prodotti nuova carta e nuovo cartone. La società acquirente olandese, l'ESKA Graphic Board BV (in prosiegua: l'«ESKA»), richiede che i rifiuti di carta soddisfino le seguenti specifiche: essere composti, almeno al 90%, da carta o cartone e materiali compositi a base di carta e cartone usati, privi di residui, compatibili con il sistema, ad eccezione degli imballaggi in cartone per liquidi, comprese componenti accessorie quali etichette ecc. Inoltre, il flusso di rifiuti non deve contenere una percentuale superiore al 10% di materiali contaminanti (in prosiegua la «miscela di rifiuti in questione») ³⁴.

³⁴ Con riferimento a tali materiali contaminanti, viene specificato che devono essere assenti contaminanti metallici e minerali di peso unitario superiore a 100 grammi, e che sono ammessi imballaggi di cartone per liquidi in misura inferiore al 4%; oggetti di plastica in misura inferiore al 3%; metalli in misura inferiore allo 0,5%; altri materiali contaminanti [vetro, metalli, plastica (per es. film metallici, vasetti, buste), materiali estranei (per es. gomma, pietre, legno, tessili)] in misura inferiore al 3,5%.

22. Il 20 maggio 2015 il Raad van State (Consiglio di Stato, Paesi Bassi) ha stabilito, nell'ambito di un procedimento riguardante l'ESKA, che una miscela di rifiuti di carta rientra nella voce B3020 della Convenzione di Basilea, indipendentemente dalla presenza di materiali contaminanti. Di conseguenza, tali miscele di rifiuti costituivano rifiuti «verdi» e rientravano nell'elenco dei rifiuti soggetti alla procedura di controllo verde ai sensi dell'articolo 18 del regolamento n. 1013/2006. Tale decisione si basava sulla versione in lingua neerlandese della voce B3020 della Convenzione di Basilea.

23. In precedenza l'Interseroh aveva operato sulla base del fatto che le spedizioni transfrontaliere di tali rifiuti erano soggette alla più onerosa procedura di notifica preventiva di cui all'articolo 4 del regolamento n. 1013/2006. Tuttavia, a seguito della sentenza del Raad van State (Consiglio di Stato) del 20 maggio 2015, essa ha ritenuto che potesse applicarsi la procedura di controllo verde di cui all'articolo 18 di tale regolamento, in quanto i rifiuti che spediva nei Paesi Bassi per il recupero dovevano essere classificati alla voce B3020 della Convenzione di Basilea, come rifiuti «verdi».

24. L'autorità nazionale competente nel «Land» del Baden-Württemberg in Germania, la SAA Sonderabfallagentur Baden-Württemberg GmbH (in prosieguo: la «SBW»), contesta tale opinione basandosi sulla versione tedesca della voce B3020 della Convenzione di Basilea.

25. Il 1° giugno 2016 l'Interseroh ha proposto un ricorso dinanzi al giudice del rinvio perché fosse accertato il suo diritto di spedire la miscela di rifiuti in questione in altri Stati membri dell'Unione secondo la procedura di controllo verde di cui all'articolo 18 del regolamento n. 1013/2006. Il giudice del rinvio, pertanto, desidera appurare se i rifiuti in questione debbano essere classificati come rifiuti «verdi» ai sensi del suddetto regolamento, e ha sottoposto alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'articolo 3, paragrafo 2 del [regolamento n. 1013/2006],

secondo cui, se il quantitativo dei rifiuti spediti supera 20 kg, sono soggette agli obblighi generali d'informazione di cui all'articolo 18 le spedizioni dei seguenti rifiuti destinati al recupero:

- a) i rifiuti elencati nell'allegato III o III B,
- b) le miscele di rifiuti, non classificati sotto una voce specifica dell'allegato III, composte da due o più rifiuti elencati nell'allegato III, sempreché la composizione delle miscele non ne impedisca il recupero secondo metodi ecologicamente corretti e tali miscele siano elencate nell'allegato III A, a norma dell'articolo 58,

debba essere interpretato nel senso che le miscele di rifiuti di carta, cartone e prodotti di carta, composte in modo tale che le rispettive componenti di rifiuti, singolarmente considerate, rientrino nei primi tre trattini della voce B3020 dell'allegato IX della Convenzione di Basilea, e che presentino, inoltre, una percentuale fino al 10% di materiali contaminanti, rientrano nella voce B3020 della Convenzione di Basilea e sono pertanto soggette agli obblighi generali d'informazione di cui all'articolo 18, e non all'obbligo di notifica ai sensi all'articolo 4.

In caso di risposta negativa alla prima questione:

2) Se l'articolo 3, paragrafo 2, del [regolamento n. 1013/2006],

secondo cui, se il quantitativo dei rifiuti spediti supera 20 kg, sono soggette agli obblighi generali d'informazione di cui all'articolo 18 le spedizioni dei seguenti rifiuti destinati al recupero:

- a) i rifiuti elencati nell'allegato III o III B,

- b) le miscele di rifiuti, non classificati sotto una voce specifica dell'allegato III, composte da due o più rifiuti elencati nell'allegato III, sempreché la composizione delle miscele non ne impedisca il recupero secondo metodi ecologicamente corretti e tali miscele siano elencate nell'allegato III A, a norma dell'articolo 58,

debba essere interpretato nel senso che le miscele di rifiuti di carta, cartone e prodotti di carta, composte in modo tale che le rispettive componenti di rifiuti singolarmente considerate rientrino nei primi tre trattini della voce B3020 dell'allegato IX della Convenzione di Basilea, e che presentino, inoltre, una percentuale fino al 10% di materiali contaminanti, non debbano essere classificate nel punto 3, lettera g), dell'allegato III A e non siano pertanto soggette agli obblighi generali d'informazione di cui all'articolo 18, bensì all'obbligo di notifica ai sensi dell'articolo 4».

26. Hanno presentato osservazioni scritte l'Interseroh, la SBW, i governi dei Paesi Bassi e polacco nonché la Commissione europea. L'Interseroh, la SWB e la Commissione hanno partecipato all'udienza del 18 settembre 2019 e hanno presentato osservazioni orali.

Analisi

Osservazioni preliminari

27. È pacifico che i rifiuti di carta che l'Interseroh spedisce dalla Germania ai Paesi Bassi consistono in una miscela di rifiuti e rientrano quindi nell'ambito di applicazione del regolamento n. 1013/2006³⁵. Come afferma il giudice del rinvio, almeno il 90% di tale miscela è costituito da ciò che può essere genericamente descritto come carta, cartone e rifiuti di prodotti cartacei. I rifiuti, inoltre, presentano una percentuale massima di materiali contaminanti del 10%³⁶. Non è oggetto di controversia neppure che la miscela di rifiuti in questione sia destinata al recupero ai sensi del detto regolamento.

28. Non vi è nulla nell'ordinanza di rinvio che suggerisca che la miscela di rifiuti in questione contenga rifiuti pericolosi, secondo la definizione della pertinente normativa dell'Unione³⁷.

29. Con le due questioni sottoposte, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se i suddetti rifiuti possano essere classificati come rifiuti «verdi» ai sensi del regolamento n. 1013/2006, quali disposizioni di tale regolamento si applichino alla miscela di rifiuti in questione, e se tali rifiuti siano soggetti alla più onerosa e costosa procedura di notifica preventiva di cui all'articolo 4 o se, invece, si applichi la meno onerosa procedura di controllo verde prevista dall'articolo 18 del regolamento n. 1013/2006.

30. Pertanto, esaminerò congiuntamente le questioni poste dal giudice del rinvio.

Regolamento n. 1013/2006

31. L'obiettivo primario del regolamento n. 1013/2006 è la protezione dell'ambiente. Il quadro procedurale generale previsto dall'articolo 3 del regolamento n. 1013/2006 prevede che il normale processo di spedizione di rifiuti sia soggetto alla procedura di notifica preventiva³⁸. Pertanto, la procedura di controllo standard o normale prevede l'applicazione dell'articolo 4 onde garantire una supervisione e un controllo ottimali per proteggere l'ambiente e la salute umana.

³⁵ Articolo 1, paragrafo 1, e paragrafo 2, lettera a), del regolamento n. 1013/2006.

³⁶ V. paragrafo 21, supra.

³⁷ V. paragrafo 12, supra.

³⁸ Articolo 3, paragrafo 1, lettera a), del regolamento n. 1013/2006.

32. Tuttavia, l'articolo 3, paragrafo 2, prevede una disposizione specifica per i rifiuti «verdi» destinati al recupero. I rifiuti elencati nell'allegato III o le miscele di rifiuti, non classificati sotto una voce specifica di tale allegato, composte da due o più rifiuti elencati (come definite nell'allegato III A) sono soggetti alla procedura di controllo verde, sempreché la loro composizione non ne impedisca il recupero secondo metodi ecologicamente corretti. Pertanto, per tali rifiuti è sufficiente un livello di supervisione e di controllo inferiore e si può quindi applicare la procedura di cui all'articolo 18 del regolamento³⁹.

33. Occorre chiedersi se la miscela di rifiuti in questione debba essere classificata come rifiuto «verde» ai sensi del regolamento n. 1013/2006.

34. Per rispondere a questa domanda bisogna affrontare tre aspetti. In primo luogo, se la miscela di rifiuti in questione rientri nell'allegato III di tale regolamento; in secondo luogo, ove non vi rientri, se sia applicabile l'allegato III A; in terzo luogo, dato che in realtà nessun flusso di rifiuti è totalmente privo di materiali contaminanti, quale livello di contaminazione dei rifiuti che altrimenti sarebbero classificati come «verdi» dovrebbe comportare l'esclusione di tali rifiuti dal trattamento di cui all'articolo 18 e richiedere invece una notifica preventiva ai sensi dell'articolo 4.

Allegato III del regolamento n. 1013/2006

35. L'Interseroh sostiene che la miscela di rifiuti in questione rientra nella voce generica B3020 in quanto contiene rifiuti di carta, cartone e prodotti di carta. Tuttavia, è pacifico che i rifiuti che l'Interseroh ha spedito dalla Germania ai Paesi Bassi erano costituiti da una *miscela* di rifiuti di carta (oltre che da materiali contaminanti fino al 10%). Alla luce della constatazione del giudice del rinvio secondo cui detti rifiuti comprendono una miscela di rifiuti che rientrano nei primi tre trattini della voce B3020, non posso concordare con la tesi dell'Interseroh.

36. Conformemente alla definizione di cui all'articolo 2, punto 3), una miscela di rifiuti comprende i rifiuti risultanti dalla mescolanza intenzionale o volontaria di due o più tipi di rifiuti diversi quando *non esiste una voce specifica*, tra l'altro, nell'allegato III. L'articolo 3, paragrafo 2, stabilisce che, per essere classificata come rifiuto «verde», una miscela di rifiuti non classificati in tale allegato *sotto una voce specifica* deve essere composta da due o più rifiuti elencati nell'allegato III ed essere elencata come miscela nell'allegato III A.

37. La parte I dell'allegato III enuncia che i rifiuti elencati nell'allegato IX della Convenzione di Basilea sono soggetti alla procedura di controllo verde. L'allegato IX di detta convenzione è riportato nell'allegato V del regolamento n. 1013/2006. Di conseguenza, la voce B3020 della Convenzione di Basilea, relativa ai rifiuti di carta, cartone e prodotti di carta, è incorporata in tale regolamento. I primi tre trattini della voce B3020 riguardano rispettivamente i «rifiuti e residui di carta o cartone» consistenti in, rispettivamente, «carta o cartone non imbianchiti o carta o cartone increspati», «altra carta o cartone costituiti principalmente di pasta chimica imbianchita, per lo più non colorata» e «carta o cartone costituiti principalmente di pasta meccanica (ad esempio giornali, riviste e stampe analoghe)».

38. I primi tre trattini della voce B3020 riguardano quindi categorie specifiche di rifiuti di carta. Perché il flusso di rifiuti in questione ricada nell'allegato III, sarebbe necessario dimostrare che rientra in un trattino specifico della voce B3020. Ciò risulta da una lettura combinata del disposto dell'allegato III e del testo dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera b), a tenore del quale le spedizioni di rifiuti ammissibili alla

³⁹ Considerando 15 del regolamento n. 1013/2006.

procedura di controllo verde includono le «miscele di rifiuti, *non classificati sotto una voce specifica* dell'allegato III, composte da due o più rifiuti elencati nell'allegato III, sempreché (...) tali miscele siano elencate nell'allegato III A (...)»⁴⁰. È quindi evidente che l'allegato III *non* comprende le miscele di rifiuti, in quanto esse non rientrano nelle categorie elencate⁴¹.

39. Una questione più difficile è se la miscela di rifiuti in questione rientri nel quarto trattino della voce B3020. Tale trattino è formulato in termini meno precisi rispetto ai primi tre trattini e comprende la parola «altri», che include, tra l'altro, cartoni laminati⁴² e residui non selezionati. Non si può negare che il termine «altri» suggerisca una categoria potenzialmente ampia.

40. Tuttavia, varie argomentazioni depongono a sfavore di un'interpretazione del termine «altri» in maniera così ampia da farvi rientrare la miscela di rifiuti in questione. Tra gli obiettivi del regolamento n. 1013/2006 figura un grado elevato di protezione dell'ambiente e della salute umana⁴³. Se il termine «altri» dovesse essere interpretato nel senso di «supplementari» o «ulteriori» categorie di rifiuti, si sovvertirebbero gli obiettivi e lo schema di tale regolamento.

41. Il giudice del rinvio ha sottolineato che il quarto trattino della voce B3020, così come riportato nell'allegato V del regolamento n. 1013/2006, differisce nelle varie versioni linguistiche⁴⁴. Secondo giurisprudenza consolidata, quando ciò si verifica in relazione ad un testo legislativo dell'Unione europea, la disposizione di cui trattasi deve essere intesa in funzione del sistema e della finalità della normativa di cui fa parte⁴⁵.

42. Il termine «rifiuto» è definito nella direttiva 2006/12 e tale definizione è utilizzata anche nel regolamento n. 1013/2006⁴⁶. Rifiuto non è sinonimo di «residuo», che deve essere inteso nel suo significato ordinario e interpretato secondo gli obiettivi del regolamento n. 1013/2006. Nel contesto dell'allegato III e nel definire cosa sia qualificabile come rifiuto «verde», il termine «residuo» indica un «frammento o rimanenza» o «pezzi staccati», rinvenibili ad esempio, nel processo di produzione di rifiuti di carta, cartone e prodotti di carta di cui alla voce B3020. Tale lettura è coerente con gli obiettivi espressi nel considerando 15 del regolamento n. 1013/2006, allorché si consente che tali rifiuti siano soggetti alla procedura di controllo verde, più semplice, di cui all'articolo 18⁴⁷.

43. Il sistema di detto regolamento indica che le *miscele* di rifiuti non classificati sotto una voce specifica dell'allegato III possono essere qualificate come rifiuti «verdi» *soltanto* se rientrano nell'elenco esaustivo dell'allegato III A, rubricato «Miscele di due o più rifiuti elencati nell'allegato III e non classificati sotto una voce specifica di cui all'articolo 3, paragrafo 2». Se il quarto trattino della voce B3020 disciplinasse tali flussi di rifiuti, allora l'allegato III A non avrebbe alcuno scopo.

40 Il corsivo è mio.

41 Sentenza del 5 luglio 2018, Mast-Jägermeister / EUIPO, C-217/17 P, EU:C:2018:534, punto 48.

42 Gli orientamenti della Commissione precisano che i cartoni di bevande come i TetraPak possono essere classificati come cartone laminato: v. «Domande frequenti (FAQ) sul regolamento (CE) n. 1013/2006 relativo alle spedizioni di rifiuti», pag. 19.

43 Considerando 1 e 13 del regolamento n. 1013/2006.

44 Nella sua ordinanza di rinvio, il giudice del rinvio afferma: «stando alla formulazione della versione tedesca [e italiana], il punto 2 del quarto trattino riguarderebbe «residui non selezionati» [in tedesco «nicht sortierten Ausschuss»] e non – come considerato dal giudice dei Paesi Bassi sulla base della versione neerlandese – rifiuti non selezionati («ongesorteerd afval»). La nozione di «Ausschuss» (residui) non potrebbe essere considerata equivalente alle nozioni di «rifiuto» (in tedesco «Abfall») o «miscela» (in tedesco «Gemisch»). Anche nella versione francese si distinguerebbe tra «mélange de déchets» (miscela di rifiuti) e «rebut non triés» (residui non selezionati), così come nella versione inglese si trovano le espressioni «mixture of wastes» e «unsorted scrap». Pertanto le nozioni «Ausschuss» (residuo) e «Abfall» (rifiuto) non possono essere messe sullo stesso piano. Poiché nella versione neerlandese del titolo della voce B3020 della Convenzione di Basilea non viene utilizzato il termine «rifiuti», bensì «carta, cartone e prodotti di carta», la nozione «afval» al punto 2 del quarto trattino nella versione neerlandese non comprenderebbe l'intera voce, ma solo quanto non rientra nei primi tre trattini». V. paragrafi 22 e 24 supra e nota 47 infra.

45 Sentenza del 3 aprile 2008, Endendijk, C-187/07, EU:C:2008:197, punti da 22 a 24.

46 V. articolo 2, paragrafo 1, del regolamento n. 1013/2006.

47 Nelle sue osservazioni scritte il governo dei Paesi Bassi suggerisce che la versione neerlandese dell'allegato IX della Convenzione di Basilea può essere interpretata nel senso che il quarto trattino si applica ai rifiuti non differenziati anziché ai residui come forma distinta di rifiuti.

44. La storia legislativa indica che gli allegati del regolamento n. 1013/2006 sono stati modificati per tener conto del progresso scientifico e tecnico. Alcune disposizioni, tra cui gli allegati III e III A, sono state modificate a seguito di modifiche convenute nell'ambito della Convenzione di Basilea e della decisione OCSE⁴⁸. Con il regolamento (UE) n. 664/2011⁴⁹ la Commissione ha dato seguito, tra l'altro, alla richiesta del Regno Unito di prendere in considerazione l'inclusione nell'allegato III A del regolamento n. 1013/2006 di miscele di rifiuti classificati alla voce B3020 della Convenzione di Basilea⁵⁰. A seguito delle modifiche introdotte dalla Commissione al regolamento n. 1013/2006, è stata prevista espressamente la possibilità di miscele costituite da rifiuti che rientrano in specifiche categorie all'interno di una determinata voce della Convenzione di Basilea.

45. Tali modifiche legislative suggeriscono che il sistema del regolamento n. 1013/2006 è volto a garantire che l'allegato III *non* riguardi le miscele di rifiuti che rientrano in due o più categorie specifiche all'interno di una determinata voce della Convenzione di Basilea. Aggiungo, per motivi di chiarezza, che il preambolo dell'allegato III indica che il legislatore ha tenuto conto del fatto che anche i rifiuti che rientrano nel suo campo di applicazione e che sono soggetti alla procedura di controllo verde possono presentare un grado di contaminazione. Esaminerò tale questione più avanti⁵¹.

46. Infine, l'Interseroh sostiene inoltre che il termine «altri» dovrebbe essere oggetto di un'interpretazione estensiva, in quanto la voce B3020 della Convenzione di Basilea si basa sul punto 47.07 del sistema armonizzato di nomenclatura (in prosieguo: la «nomenclatura SA») che si applica alla circolazione transfrontaliera delle merci ai fini del diritto doganale internazionale⁵². Nel contesto di detto sistema, il termine «altri» è interpretato in senso lato.

47. Questa argomentazione è sostanzialmente fallace. Essa non tiene conto del fatto che gli obiettivi del regolamento n. 1013/2006 e della nomenclatura SA non sono identici. Il primo considerando spiega molto chiaramente che l'obiettivo principale del regolamento n. 1013/2006 è la protezione dell'ambiente e che i suoi effetti sul commercio internazionale sono solo incidentali. Ne consegue che la nomenclatura SA è semplicemente irrilevante ai fini dell'interpretazione del quarto trattino della voce B3020 ai sensi del regolamento n. 1013/2006.

48. Concludo pertanto che la miscela di rifiuti in questione non rientra nell'allegato III del regolamento n. 1013/2006.

Allegato III A del regolamento n. 1013/2006

49. La miscela di rifiuti in questione rientra nell'allegato III A del regolamento n. 1013/2006?

50. A mio parere, la risposta a questa domanda dovrebbe essere negativa, per i seguenti motivi.

48 Articolo 1 del regolamento 219/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2009, che adegua alla decisione 1999/468/CE del Consiglio determinati atti soggetti alla procedura di cui all'articolo 251 del trattato, per quanto riguarda la procedura di regolamentazione con controllo (GU 2009, L 87, pag. 109). V. il paragrafo 3.9 dell'allegato di tale regolamento, intitolato «Regolamento (CE) n. 1013/2006 del Parlamento europeo relativo alle spedizioni di rifiuti» e il sottotitolo «Modifica degli allegati».

49 Regolamento (UE) n. 664/2011 della Commissione, dell'11 luglio 2011, recante modifica del regolamento (CE) n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle spedizioni di rifiuti al fine di includere alcune miscele di rifiuti nell'allegato III A (GU 2011, L 182, pag. 2).

50 Considerando 2 del regolamento n. 664/2011: v. anche articolo 1.

51 V. paragrafo 57 e seguenti *infra*.

52 Il sistema armonizzato di nomenclatura per la classificazione delle merci consente ai paesi partecipanti di classificare su una base comune a fini doganali le merci oggetto di scambio. Si veda la nomenclatura allegata alla Convenzione internazionale sul sistema armonizzato di designazione e codificazione delle merci, adottata nel giugno 1983 ed entrata in vigore nel gennaio 1988. L'ultima versione è stata modificata dalla raccomandazione del Consiglio di cooperazione doganale del 27 giugno 2014 ed è entrata in vigore il 1° gennaio 2017. V. *HS Convention: World Customs*, pubblicato su http://www.wcoomd.org/en/topics/nomenclature/instrument-and-tools/hs_convention.aspx e *HSN: World Customs Organization*, pubblicato su <http://www.wcoomd.org/en/topics/nomenclature/instrument-and-tools/hs-nomenclature-2017-edition.aspx>.

51. Interpreto il punto 3, lettera g), dell'allegato III A come riguardante le miscele di rifiuti composte da materiali che rientrano nei primi tre trattini della voce B3020. In altre parole, il punto 3, lettera g), dell'allegato III A riguarda le «miscele di rifiuti costituite da materiali che rientrerebbero in uno dei primi tre trattini del codice B3020» (e quindi rientrerebbero nell'allegato III) se non fossero in forma combinata (cioè, se non fossero una *miscela*). Tale interpretazione è coerente con il titolo dell'allegato III A («Miscele di due o più rifiuti elencati nell'allegato III e non classificati sotto una voce specifica di cui all'articolo 3, paragrafo 2»). È inoltre coerente con il sistema legislativo basato sulla premessa che la Convenzione di Basilea e la decisione OCSE sono i pilastri portanti del regolamento n. 1013/2006⁵³. Tali strumenti internazionali riflettono il fatto che i rifiuti «verdi» (di cui i «rifiuti di carta, cartone e prodotti di carta» costituiscono una categoria) dovrebbero essere soggetti alla procedura di controllo verde, piuttosto che alla procedura di notifica preventiva normalmente applicata ai sensi dell'articolo 4 del regolamento n. 1013/2006. Se altri rifiuti *non* classificati alla voce B3020 (nella fattispecie, rifiuti che costituiscono una percentuale di materiali contaminanti fino al 10%)⁵⁴ sono mescolati con rifiuti che rientrano in tale codice, il flusso di rifiuti che ne risulta non dovrebbe rientrare, in linea di principio, nel punto 3, lettera g), dell'allegato III A⁵⁵.

52. Questo perché la formulazione del preambolo dell'allegato III A rispecchia quella dell'introduzione all'allegato III. In esso si afferma che, quand'anche una miscela di rifiuti sia inclusa nell'elenco ivi riportato, non può essere soggetta alla procedura di controllo verde *qualora sia contaminata da altri materiali*. Il livello di contaminazione non è definito con precisione. Sono previsti due criteri alternativi che, se soddisfatti, escludono che il flusso di rifiuti sia trattato secondo la procedura di controllo verde. In primo luogo, è necessario che le autorità competenti accertino se il livello di contaminazione derivante da materiali aumenti i rischi associati ai rifiuti in misura tale da rendere opportuna la procedura di notifica preventiva per i rifiuti pericolosi prevista dall'allegato III della direttiva 91/689, non più in vigore. In secondo luogo, la procedura di controllo verde di cui all'articolo 18 non può essere applicata nei casi in cui i livelli di contaminazione siano tali da impedire il recupero dei rifiuti in modo ecologicamente corretto⁵⁶.

53. La presenza di questi due criteri alternativi dimostra che il legislatore dell'Unione era consapevole del fatto che per qualsiasi flusso di rifiuti è tecnicamente difficile (se non impossibile) garantire la purezza assoluta. L'applicazione dei due criteri è intesa ad affrontare situazioni in cui i rifiuti «verdi» siano contaminati da altri materiali.

54. La miscela di rifiuti in questione è proprio una forma composta di rifiuti siffatta⁵⁷. Occorre chiedersi se il 10% di materiali contaminanti contenuto in tale miscela di rifiuti impedisca che alla relativa spedizione sia applicata della procedura di cui all'articolo 18.

55. A mio parere, il punto 3, lettera g), dell'allegato III A consente a una miscela di rifiuti come quella in questione di beneficiare della procedura di controllo verde solo se si può dimostrare che *non* sussiste il rischio menzionato alla lettera a) del preambolo (ossia il rischio connesso alle caratteristiche di pericolosità dei rifiuti in questione) e che la presenza di materiali contaminanti *non* impedisce il recupero dei rifiuti in questione in modo ecologicamente corretto [come specificato alla lettera b) del preambolo].

56. Pertanto, quale livello di contaminazione di una miscela di rifiuti «verdi» preclude il ricorso alla procedura di cui all'articolo 18?

53 V. la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle spedizioni di rifiuti, COM(2003) 379 def., pag. 5.

54 V. supra, paragrafo 21.

55 Sentenza del 21 giugno 2007, *Omni Metal Service*, C-259/05, EU:C:2007:363, punto 35.

56 Allegato III, lettere a) e b) – v. paragrafo 68 infra.

57 V. paragrafo 28 supra.

Contaminazione e miscele di rifiuti «verdi»

57. L'Interseroh sostiene che la miscela di rifiuti in questione dovrebbe poter beneficiare della procedura di controllo verde. La SBW, i Paesi Bassi e la Polonia non sono d'accordo. La Commissione sostiene che, poiché il regolamento n. 1013/2006 non fissa soglie specifiche per i livelli di materiali contaminanti che possono essere tollerati nei rifiuti «verdi», spetta alle autorità nazionali decidere la questione caso per caso.

58. La verifica prescritta tanto nel preambolo dell'allegato III quanto in quello dell'allegato III A riguarda il fatto se i rifiuti siano «contaminati da altri materiali» *in misura tale da*: a) «aumentare i rischi associati a tali rifiuti in misura sufficiente a rendere questi ultimi assoggettabili alla [procedura di notifica preventiva] (...)» o b) «impedirne il recupero in modo ecologicamente corretto».

59. Il verificarsi di almeno una di queste condizioni è sostanzialmente una questione di fatto. I seguenti fattori, tutti o alcuni di essi, sono rilevanti: i) il tipo di materiali contaminanti; ii) le proprietà dei rifiuti che contengono i materiali contaminanti e se essi presentino caratteristiche di pericolosità; iii) la quantità di materiali contaminanti; e iv) la tecnologia disponibile⁵⁸.

60. Anche la disponibilità, nello Stato membro, di impianti di destinazione per il recupero di siffatti rifiuti con metodi ecologicamente corretti può variare da uno Stato membro all'altro.

61. Il giudice del rinvio ha descritto i materiali contaminanti in questione nella sua ordinanza di rinvio, indicando chiaramente che i materiali contaminanti costituiscono al massimo il 10% delle miscele di rifiuti. Tuttavia, l'ordinanza di rinvio non riporta alcuna constatazione di fatto riguardo alla possibilità di recuperare tali rifiuti in modo ecologicamente corretto nei Paesi Bassi, Stato membro di destinazione.

62. Nelle sue osservazioni scritte, il governo dei Paesi Bassi sottolinea che, oltre ai rifiuti «verdi», la miscela di rifiuti in questione è composta da un insieme di graffette, fermacarte – metallo/plastica, nastro adesivo, buste con finestre di plastica e parti metalliche provenienti dai faldoni. Sarebbero presenti anche avanzi di cibo (nelle scatole di cartone per pizza, ad esempio). Nei Paesi Bassi, è considerato accettabile nella pratica una percentuale di materiali contaminanti del 2%. Al di sopra di tale soglia, i rifiuti di carta non si prestano ad essere trattati come pasta di cellulosa ed è necessario un ulteriore pretrattamento. In tali casi sarebbe necessario un esame preliminare delle modalità di recupero da parte delle autorità competenti, per stabilire se si debba ricorrere alla procedura di notifica preventiva.

63. Secondo giurisprudenza costante, le disposizioni del diritto dell'Unione devono essere interpretate, per quanto possibile, alla luce del diritto internazionale, in particolare quando tali disposizioni siano dirette proprio a dare esecuzione a un accordo internazionale concluso dall'Unione⁵⁹. Il titolo della sezione B3 della Convenzione di Basilea (di cui fa parte la voce B3020) recita come segue: «Rifiuti contenenti principalmente costituenti organici che possono a loro volta contenere metalli o composti inorganici». Queste parole, lette insieme al preambolo degli allegati III e III A del regolamento n. 1013/2006, mi suggeriscono che il legislatore abbia ritenuto che, anche in presenza di materiali contaminanti, i rifiuti possano essere idonei per la procedura di controllo verde di cui all'articolo 18.

⁵⁸ Considerando 39 del regolamento n. 1013/2006.

⁵⁹ Sentenza dell'8 settembre 2015, Philips Lighting Poland e Philips Lighting/Consiglio, C-511/13 P, EU:C:2015:553, punto 60.

64. In ciascun caso specifico sarà comunque necessario valutare se il livello di materiali contaminanti in una miscela di rifiuti «verdi» impedisca il recupero dei rifiuti in questione in modo ecologicamente corretto. In linea di principio, si tratta di una questione di fatto la cui valutazione spetta alle autorità nazionali competenti (e forse, in caso di controversia, ai giudici nazionali), piuttosto che a questa Corte⁶⁰. Ma come potrebbero le suddette autorità sapere quale sia l'effettivo significato del livello massimo di materiali contaminanti?

65. La Commissione sottolinea, correttamente, che la legislazione tace a questo proposito.

66. Il Guidance Manual for the control of transboundary movements of recoverable waste dell'OCSE (manuale guida per il controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti recuperabili)⁶¹ stabilisce che «una miscela di rifiuti verdi e di una quantità superiore al quantitativo de minimis di un rifiuto ambra [62] (...) è soggetta alla procedura di controllo ambra. In assenza di criteri accettati a livello internazionale, l'interpretazione dell'espressione “quantitativo de minimis” deve essere effettuata secondo le norme e le procedure nazionali».

67. L'espressione latina «de minimis» significa letteralmente «sulle cose minime». In ambito giuridico figura nella locuzione «de minimis non curat lex» – «la legge non si occupa di inezie». Una cosa «de minimis» è talmente insignificante da poter essere trascurata.

68. Sono dell'avviso che una percentuale di materiali contaminanti pari al 10% non possa essere facilmente classificata come insignificante o trascurabile. Non credo che si possa *presumere* che la presenza di una siffatta percentuale di materiali contaminanti non provochi difficoltà per il recupero della miscela di rifiuti in questione in modo ecologicamente corretto⁶³. L'Interseroh potrà comunque produrre le prove scientifiche necessarie per convincere la SWB che la miscela di rifiuti che intende spedire non è in contrasto con le lettere a) o b) del preambolo dell'allegato III A del regolamento (CE) n. 1013/2006.

69. Qual è, allora, il livello adeguato?

70. Il regolamento n. 1013/2006 si prefigge, tra l'altro, di favorire un'applicazione uniforme delle norme e la coerenza in tutto il territorio dell'Unione europea⁶⁴. Mi sembra quindi che la percentuale adeguata di materiali contaminanti tollerabile non debba essere stabilita semplicemente con un approccio caso per caso.

71. La Commissione ha il potere di adottare atti legislativi delegati ai sensi dell'articolo 58, paragrafo 1, lettera a), del regolamento n. 1013/2006. In questo la Commissione è assistita da un comitato che può fornire consulenza in materia di progresso tecnologico – cosa che sarebbe rilevante e utile per stabilire il livello tollerabile di materiali contaminanti.

60 Sentenza del 6 settembre 2018, Alpenrind e altri, C-527/16, EU:C:2018:669, punto 68.

61 Pubblicato in lingua inglese su <https://www.oecd.org/env/waste/guidance-manual-control-transboundary-movements-recoverable-wastes.pdf>.

62 V. paragrafo 7 e nota 9 supra.

63 V. considerando 3 del regolamento n. 1013/2006. V. anche il resoconto del dibattito in sede di Consiglio del 2 marzo 2004, 2003/0139 COD, «requisiti per il trattamento delle miscele di rifiuti “verdi” non pericolosi. Esiste il rischio che la miscela di diversi tipi di rifiuti “verdi” non pericolosi ne pregiudichi il recupero in modo ecologicamente corretto. La maggioranza delle delegazioni ritiene che un approccio precauzionale potrebbe giustificare il trattamento di tali miscele come rifiuti pericolosi “ambra”, come proposto dalla Commissione. Altri hanno sostenuto che i rifiuti verdi misti dovrebbero essere conformi solo alla decisione OCSE, secondo la quale: “una miscela di due o più rifiuti verdi è soggetta alla procedura di controllo verde, a condizione che la composizione di tale miscela non ne pregiudichi il recupero ecologicamente corretto”».

64 Considerando 7 e 13 del regolamento n. 1013/2006.

72. La Commissione ha infatti riconosciuto, nella sua guida «Domande frequenti (FAQ) sul regolamento (CE) n. 1013/2006 relativo alle spedizioni di rifiuti», che stabilire quale sia un livello tollerabile di contaminazione è una questione che deve (forse già da tempo) essere esaminata:

«Alcuni Stati membri ritengono che, nell'ottica di un approccio armonizzato, il principio fondamentale per i rifiuti verdi dovrebbe essere una contaminazione di minima entità, indipendentemente dalla successiva operazione di recupero o dal fatto che l'operazione si svolga o meno in uno Stato membro dell'Unione che disponga della migliore tecnologia o in un paese non OCSE con bassi standard ambientali, poiché, a loro avviso, il principio di classificazione della lista verde sarebbe enormemente compromesso ove la destinazione finale e il tipo di recupero fossero i fattori decisivi. Tuttavia, va notato che [il regolamento n. 1013/2006] non prescrive alcuna procedura per la valutazione di questi criteri, né esiste una legislazione o una guida CE vincolante»⁶⁵.

73. Per stabilire norme adeguate sul livello di contaminazione tollerabile sarebbe necessario tener conto dei pareri delle parti interessate e degli esperti del settore, nonché delle informazioni sul progresso scientifico e tecnologico e delle opinioni delle autorità competenti degli Stati membri. Non è un compito che questa Corte possa tentare di svolgere nell'ambito del rinvio pregiudiziale.

74. A meno che e fino a quando non vi sia un'iniziativa legislativa adeguata, trova applicazione l'articolo 28 del regolamento n. 1013/2006 qualora le autorità competenti dello Stato membro di spedizione e dello Stato membro di destinazione non riescano a raggiungere un accordo sulla classificazione di una determinata partita di rifiuti (e quindi sulla possibilità di utilizzare la più flessibile procedura di controllo verde di cui all'articolo 18). Pertanto, tali rifiuti saranno considerati come elencati nell'allegato IV e, di conseguenza, assoggettati alla procedura (più onerosa) di notifica e autorizzazione preventive di cui all'articolo 4.

Conclusioni

75. Alla luce delle suesposte considerazioni, ritengo che la Corte debba rispondere alle questioni sollevate dal Verwaltungsgericht Stuttgart (Tribunale amministrativo di Stoccarda, Germania) come segue:

- L'allegato III del regolamento (CE) n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2006, relativo alle spedizioni di rifiuti, che rinvia alla voce B3020 figurante nell'allegato V, non si applica alle miscele di rifiuti definite all'articolo 2, paragrafo 3, e all'articolo 3, paragrafo 2, di detto regolamento.
- Il punto 3, lettera g), dell'allegato III A del regolamento n. 1013/2006 non si applica alle miscele di rifiuti che presentano una percentuale fino ad un massimo del 10% di materiali contaminanti, se tali miscele rientrano nei criteri di esclusione alternativi di cui alle lettere a) e b) del preambolo dell'allegato III A.
- Le miscele di rifiuti contenenti una percentuale di materiali contaminanti fino ad un massimo del 10% rientrano nel campo di applicazione della procedura di cui all'articolo 18 del regolamento n. 1013/2006 solo se lo speditore fornisce le prove necessarie per dimostrare alle autorità nazionali competenti che non ricorrono i criteri di esclusione alternativi di cui alle lettere a) e b) del preambolo dell'allegato III A.

⁶⁵ Gli orientamenti della Commissione sono formulati nelle «Domande frequenti (FAQ) sul regolamento (CE) n. 1013/2006 relativo alle spedizioni di rifiuti», pag. 33 (testo completo disponibile (in lingua inglese) all'indirizzo Internet ec.europa.eu/environment/waste/shipments/pdf/faq.pdf)

- L'articolo 28 del regolamento n. 1013/2006 si applica qualora le autorità competenti dello Stato membro di spedizione e dello Stato membro di destinazione non riescano ad accordarsi sulla classificazione di una determinata partita di rifiuti. In tali circostanze, i rifiuti in questione saranno da considerarsi elencati nell'allegato IV e, di conseguenza, assoggettati alla procedura di notifica e autorizzazione preventive di cui all'articolo 4.