

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
JULIANE KOKOTT
presentate il 29 gennaio 2004¹

I — Introduzione

«Ai sensi della presente direttiva, si intende per:

1. La presente causa verte sull'interpretazione della direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, 75/442/CEE, relativa ai rifiuti², come modificata dalla direttiva del Consiglio 18 marzo 1991, 91/156/CEE³ (in prosieguo: la «direttiva quadro sui rifiuti»), in relazione alla fuoriuscita di idrocarburi da un impianto di stoccaggio a tenuta non ermetica con conseguente inquinamento del terreno circostante. La Cour d'appel di Bruxelles chiede se questi idrocarburi e il terreno inquinato costituiscano rifiuti e se l'impresa petrolifera che ha preso in affitto la stazione di servizio, ha concluso con il gestore un accordo di gestione ed ha fornito a quest'ultimo gli idrocarburi possa essere considerata produttore o detentore di tali rifiuti.

a) “rifiuto”: qualsiasi sostanza od oggetto che rientri nelle categorie riportate nell'allegato I e di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi.

(...)

b) “produttore”: la persona la cui attività ha prodotto rifiuti (“produttore iniziale”) e/o la persona che ha effettuato operazioni di pretrattamento, di miscuglio o altre operazioni che hanno mutato la natura o la composizione di detti rifiuti;

II — Contesto normativo

2. L'art. 1 della direttiva quadro sui rifiuti contiene le seguenti definizioni:

c) “detentore”: il produttore dei rifiuti o la persona fisica o giuridica che li detiene;

¹ — Lingua originale: il tedesco.

² — GU L 194, pag. 39.

³ — GU L 78, pag. 32.

d) (...)».

3. L'allegato I definisce varie categorie di rifiuti, tra le quali le due qui di seguito menzionate:

— dai precedenti detentori o dal produttore del prodotto causa dei rifiuti».

«Q4 Sostanze accidentalmente riversate, perdute o aventi subito qualunque altro incidente, compresi tutti i materiali, le attrezzature, ecc. contaminati in seguito all'incidente in questione»

5. Le disposizioni del diritto belga applicabili nella fattispecie hanno recepito letteralmente l'art. 1, lett. a), e l'allegato I della direttiva quadro sui rifiuti.

e

«Q15 Materie, sostanze o prodotti contaminati provenienti da attività di riattamento di terreni».

4. L'art. 15 della direttiva quadro sui rifiuti individua i soggetti ai quali incombono i costi dello smaltimento dei rifiuti:

III — Fatti, procedimento e questioni pregiudiziali

6. I sigg. Van de Walle, Laurent e Mersch (in prosieguo: gli «imputati») sono dirigenti della Texaco SA (in prosieguo: la «Texaco»). Nel procedimento principale sono accusati di aver commesso reati in violazione di disposizioni in materia di rifiuti. La Texaco partecipa al procedimento in qualità di parte civilmente responsabile.

«Conformemente al principio “chi inquina paga”, il costo dello smaltimento dei rifiuti deve essere sostenuto:

— dal detentore che consegna i rifiuti ad un raccoglitore o ad una impresa di cui all'articolo 9 e/o

7. Nel 1981 la Texaco prendeva in affitto la stazione di servizio controversa e nel 1988 concludeva un accordo di gestione con la gestrice. Nel gennaio 1993 si constatava che dai serbatoi della stazione di servizio erano

fuoriusciti idrocarburi che avevano inquinato il terreno circostante e raggiunto la cantina dell'immobile adiacente.

8. Un accertamento tecnico rivelava che le tubature del serbatoio per il diesel e del serbatoio per la benzina senza piombo a 98 ottani non erano a tenuta stagna. Inoltre, quest'ultimo serbatoio presentava dei fori. Da un controllo delle giacenze emergeva che dall'inizio di ottobre 1992 si erano persi circa 800 litri di benzina senza piombo a 98 ottani.

9. Nel febbraio 1993 la stazione di servizio veniva chiusa. In precedenza era stata data la disdetta sia dell'accordo di gestione concluso con la gestrice che del contratto di affitto con la proprietaria del terreno. La Texaco cessava di pagare canoni di affitto a partire dall'estate 1993.

10. Fino al maggio 1994 la Texaco faceva eseguire — senza riconoscimento di alcun obbligo giuridico — vari lavori di risanamento del suolo. Tuttavia, successive analisi di campioni d'acqua sotterranea dimostravano che il terreno continuava ad essere inquinato da idrocarburi.

11. Poiché a partire dal maggio 1994 la Texaco aveva interrotto i lavori di risanamento del suolo inquinato da idrocarburi, il

10 settembre 1998 il Ministère public incriminava formalmente i tre imputati a motivo della posizione da essi ricoperta presso la Texaco, nonché l'impresa stessa in qualità di responsabile civile, per violazione di disposizioni in materia di rifiuti. La Regione di Bruxelles-Capitale si costituiva parte civile. Gli imputati venivano assolti in primo grado e, a motivo di tale assoluzione, il giudice penale si dichiarava incompetente a statuire sulla domanda proposta dalla parte civile contro la Texaco.

12. La Cour d'appel deve ora statuire sulle impugnazioni proposte dal Ministère public e dalla Regione di Bruxelles-Capitale. Il giudice a quo si chiede se il terreno inquinato possa essere considerato un rifiuto. A questo riguardo, la definizione della nozione di «abbandono di rifiuti» sarebbe controversa.

13. Pertanto, il detto giudice sottopone alla Corte di giustizia le seguenti questioni pregiudiziali:

«Se l'art. 1, lett. a), della direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, 75/442/CEE, relativa ai rifiuti, modificata dalla direttiva 18 marzo 1991, 91/156/CEE, il quale definisce la nozione di rifiuto come "*qualsiasi sostanza od oggetto che rientri nelle categorie riportate nell'allegato I e di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi*", e le lett. b) e c) del medesimo articolo, che definiscono come produttore di rifiuti "*la persona la cui attività ha prodotto rifiuti*

(produttore iniziale) e/o la persona che ha effettuato operazioni di pretrattamento, di miscuglio o altre operazioni che hanno mutato la natura o la composizione di detti rifiuti" e come detentore di rifiuti *"il produttore dei rifiuti o la persona fisica o giuridica che li detiene"*, debbano essere interpretati nel senso che si possono applicare ad un'impresa petrolifera che produce idrocarburi e li vende ad un soggetto che gestisce una delle sue stazioni di servizio nell'ambito di un accordo di gestione autonomo esclusivo di qualsiasi vincolo di subordinazione con essa, nel caso in cui questi idrocarburi si infiltrino nel suolo comportando così un inquinamento del terreno e delle acque sotterranee.

Se si debba ritenere invece che la qualifica giuridica di rifiuto ai sensi delle disposizioni sopra menzionate si applichi solo nel caso in cui il terreno così inquinato sia stato rimosso».

IV — Analisi giuridica

14. Le questioni sottoposte dalla Cour d'appel sono volte a stabilire se il terreno inquinato dalla fuoriuscita di idrocarburi possa essere considerato un rifiuto e se la Texaco possa essere ritenuta il produttore o il detentore di eventuali rifiuti.

A — Quanto alla nozione di rifiuto

1) Argomenti dei soggetti che hanno presentato osservazioni

15. Tutti i soggetti che hanno presentato osservazioni concordano nel ritenere che gli idrocarburi fuoriusciti ed il terreno inquinato possano essere considerati rifiuti solo qualora il detentore se ne disfi ovvero abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsene.

16. Secondo la Regione di Bruxelles-Capitale, il detentore si è disfatto degli idrocarburi con la loro fuoriuscita. Proprio questa situazione rientrerebbe nella categoria di rifiuti Q4. Le categorie di rifiuti Q5, Q12 e Q13⁴ confermerebbero la natura di rifiuto anche del terreno inquinato. A prescindere dalla questione se il detentore si sia disfatto o avesse l'intenzione di disfarsi del terreno, la qualità di rifiuto potrebbe discendere dall'obbligo di disfarsene. Un obbligo siffatto corrisponderebbe allo scopo della direttiva quadro sui rifiuti di tutelare l'ambiente e la salute, nonché all'elevato grado di tutela dell'ambiente da perseguire conformemente all'art. 174, n. 2, CE. Esso impedirebbe che gli obblighi in materia di rifiuti vengano elusi mediante operazioni di miscuglio dei rifiuti

4 — Le categorie Q5 e Q12 riguardano sostanze contaminate, mentre nella categoria Q13 rientra «qualsunque materia, sostanza o prodotto la cui utilizzazione è giuridicamente vietata».

stessi con il terreno. Se il terreno inquinato non costituisse un rifiuto, gli obblighi relativi allo smaltimento senza pericolo per la salute dell'uomo e senza pregiudizio per l'ambiente, di cui all'art. 4 della direttiva quadro sui rifiuti, resterebbero inapplicati.

17. Inoltre, l'obbligo di disfarsi del terreno inquinato potrebbe derivare anche dal diritto nazionale. Nella Regione di Bruxelles-Capitale non sussisterebbe alcun obbligo specifico di risanare il suolo inquinato, ma quest'obbligo potrebbe risultare imposto dalla normativa civilistica. Alcuni autori riterrebbero sussistente tale obbligo anche nel caso in cui non sia possibile alcuna utilizzazione giuridicamente e tecnicamente consentita della sostanza interessata. Ciò varrebbe in particolare per le fuoriuscite di idrocarburi.

18. Gli imputati e la Texaco ritengono irrilevante, ai fini del procedimento a quo, la questione se sussista o meno un rifiuto, in quanto in ogni caso essi non sarebbero detentori o produttori di eventuali rifiuti formati.

19. Essi sostengono che non erano a conoscenza, come non lo era la gestrice, della fuoriuscita di idrocarburi. A loro dire, però, ci si potrebbe disfare di una cosa solo intenzionalmente. Tale principio non sarebbe contraddetto neppure dalla sentenza

Vessoso e Zanetti⁵. Infatti, secondo tale pronuncia, la nozione di «rifiuti» non presupporrebbe che il detentore che si disfa di una sostanza o di un oggetto abbia l'intenzione di escludere ogni riutilizzazione economica dei medesimi da parte di altri soggetti. Il fatto di non essere a conoscenza della fuoriuscita di idrocarburi non sarebbe equiparabile a questa situazione. Pertanto, nel caso della fuoriuscita di idrocarburi non si potrebbe ancora parlare di rifiuti.

20. Tuttavia, si sarebbe in presenza di un rifiuto non appena il detentore, a conoscenza dell'inquinamento del terreno, inizi a disfarsi di quest'ultimo. Nel caso di specie, potrebbe ritenersi che ciò si sia verificato nel momento in cui è stato scoperto l'inquinamento del terreno e si è proceduto alle prime misure di risanamento. Tuttavia, gli imputati e la Texaco sostengono a questo riguardo di non essere stati né detentori né produttori di tali rifiuti.

21. La Commissione osserva che la definizione di rifiuto risulta dall'art. 1 della direttiva quadro sui rifiuti, mentre l'allegato I di tale direttiva e l'Elenco europeo dei rifiuti la chiariscono. Gli idrocarburi fuoriusciti rientrerebbero nella categoria di rifiuti Q4. Questa categoria dimostrerebbe l'intenzione del legislatore di includere gli incidenti nella nozione di «disfarsi». Pertanto, gli idrocarburi fuoriusciti costituirebbero rifiuti.

⁵ — Sentenza 28 marzo 1990, cause riunite C-206/88 e C-207/88 (Racc. pag. I-1461).

22. In base al suo tenore letterale, la categoria di rifiuti Q4 potrebbe includere anche il terreno inquinato. Tuttavia, la Commissione dubita che elementi naturali quali il suolo, l'acqua e l'aria possano essere considerati rifiuti soltanto per effetto di un inquinamento. La direttiva quadro sui rifiuti mirerebbe piuttosto a tutelare tali elementi. Sarebbe difficilmente immaginabile un'applicazione ad essi delle nozioni di smaltimento o ricupero. In caso di inquinamento, i detti elementi dovrebbero piuttosto essere risanati o sottoposti ad altro trattamento, al fine di evitare effetti negativi. Pertanto, essi non potrebbero essere considerati alla stregua di rifiuti.

23. Tuttavia, non appena il terreno inquinato sia stato rimosso, non si tratterebbe più di un elemento naturale, bensì di una cosa mobile, un prodotto o una sostanza accidentalmente inquinati nel senso di cui alla categoria di rifiuti Q4. L'obbligo di smaltimento degli idrocarburi fuoriusciti — da considerare rifiuti — comporterebbe che il terreno inquinato debba essere rimosso.

2) Valutazione

24. Al momento della fuoriuscita, nonché successivamente, gli idrocarburi si sono mescolati al terreno circostante. Occorre partire dal presupposto che questo miscuglio, almeno in parte, non può essere separato senza ricorso a particolari procedimenti. Pertanto, non è possibile valutare

separatamente se gli idrocarburi fuoriusciti vadano considerati rifiuti. Si pone piuttosto la questione se il terreno inquinato debba essere classificato nell'insieme come rifiuto.

25. Conformemente al suo terzo 'considerando', la direttiva quadro sui rifiuti mira alla protezione della salute umana e dell'ambiente contro gli effetti nocivi della raccolta, del trasporto, del trattamento, dell'ammasso e del deposito dei rifiuti. Ai sensi dell'art. 174, n. 2, CE, la politica della Comunità in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela ed è fondata, in particolare, sui principi della precauzione e dell'azione preventiva. La Corte ne ha dedotto che la nozione di rifiuto non può essere interpretata in senso restrittivo⁶.

26. L'art. 1, lett. a), primo comma, della direttiva quadro sui rifiuti definisce rifiuto qualsiasi sostanza od oggetto che rientri nelle categorie riportate nell'allegato I e di cui il detentore si disfi ovvero abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsi. L'allegato I della direttiva e l'Elenco europeo dei rifiuti specificano e chiariscono tale definizione, proponendo elenchi di sostanze ed oggetti che possono essere qualificati come rifiuti. Tuttavia,

6 — Sentenze 15 giugno 2000, cause riunite C-418/97 e C-419/97, ARCO Chemie Nederland e a. (Racc. pag. I-4475, punti 38 e segg.), e 18 aprile 2002, causa C-9/00, Palin Granit e Velhmassalon Kansanterveysystön Kuntayhtymän hallitus (Racc. pag. I-3533, punto 23).

secondo la Corte di giustizia, tali elenchi hanno solo carattere indicativo⁷.

27. La questione decisiva è se il detentore si disfi, abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi di una determinata cosa. Conformemente alla sentenza ARCO, tale questione va esaminata alla luce del complesso delle circostanze. A questo riguardo, occorre tener conto delle finalità della direttiva ed agire in modo da non pregiudicarne l'efficacia⁸.

a) Quanto alla categoria di rifiuti Q4

28. La categoria di rifiuti Q4 indica che il terreno inquinato costituisce un rifiuto. In essa rientrano le sostanze accidentalmente riversate, perdute o implicate in qualunque altro incidente, nonché tutti i materiali, le attrezzature et similia contaminati in seguito all'incidente in questione. La nozione di «sostanza» è già di per sé molto ampia e può includere il terreno quale componente del suolo terrestre. Inoltre, la formulazione di questa categoria di rifiuti non è esaustiva.

29. Tuttavia, dalla categoria di rifiuti Q15, che comprende in particolare i terreni

rimossi, taluni inferiscono che i terreni inquinati non ancora rimossi non costituiscono rifiuti⁹. Ciò malgrado, non vi sono elementi per sostenere che la categoria di rifiuti Q15 stabilisca in maniera definitiva in quali circostanze il terreno può costituire un rifiuto. A favore dell'inclusione del terreno non ancora rimosso depone anche il sottocapitolo 17 05 dell'Elenco europeo dei rifiuti¹⁰, intitolato «terra (compreso il terreno proveniente da siti contaminati), rocce e [materiali] di dragaggio» e recante le voci 17 05 03 «terra e rocce contenenti sostanze pericolose» e 17 05 04 «terra e rocce diverse da quelle di cui al punto 17 05 03». Queste categorie potrebbero in linea di principio includere anche terreni non ancora rimossi.

30. La tesi secondo cui i terreni non ancora rimossi non possono costituire rifiuti potrebbe trarre spunto dal fatto che diversi Stati membri circoscrivono la nozione di rifiuto alle cose mobili¹¹. Tuttavia, la tradizione normativa di taluni Stati membri non

9 — Ludger-Anselm Versteijl, *Der Abfallbegriff im Europäischen Recht — Eine unendliche Geschichte*, in «Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht», 2000, pag. 585 (in particolare pag. 586); Martin Dieckmann, *Das Abfallrecht der Europäischen Gemeinschaft*, Baden-Baden 1994, pagg. 152 e segg.

10 — Decisione della Commissione 3 maggio 2000, 2000/532/CE, che sostituisce la decisione 94/3/CE che istituisce un elenco di rifiuti conformemente all'art. 1, lett. a), della direttiva del Consiglio 75/442/CEE relativa ai rifiuti e la decisione del Consiglio 94/904/CE che istituisce un elenco di rifiuti pericolosi ai sensi dell'art. 1, paragrafo 4, della direttiva del Consiglio 91/689/CEE relativa ai rifiuti pericolosi (GU L 226, pag. 3), nella versione di cui alla decisione del Consiglio 23 luglio 2001, 2001/573/CE, che modifica l'elenco di rifiuti contenuto nella decisione della Commissione 2000/532/CE (GU L 203, pag. 18).

11 — In particolare la Germania e la Francia; in Italia questa limitazione si fonda sulla sentenza della Corte suprema di cassazione 18 settembre 2002, n. 31011. Per contro, l'Austria estende espressamente la nozione di rifiuto alle cose mobili che si siano combinate con il terreno in maniera pregiudizievole per l'ambiente (art. 2, n. 2, della legge sulla gestione dei rifiuti).

7 — V., in merito a quanto sopra, sentenza Palin Granit, cit. alla nota 6 (punto 22).

8 — Sentenza ARCO, cit. alla nota 6 (punto 73).

può avere importanza decisiva ai fini dell'interpretazione di nozioni di diritto comunitario.

larga misura al trattamento di suoli inquinati e contribuire ad un elevato livello di tutela ambientale.

31. L'argomento dedotto dalla Commissione, secondo cui gli elementi naturali in sé considerati non potrebbero costituire rifiuti, è fondato sulla finalità dell'art. 4 della direttiva quadro sui rifiuti, il quale impone, inter alia, la tutela del suolo contro i rischi derivanti da rifiuti. Tuttavia, nel caso di specie non si tratta dell'elemento naturale indefinito «suolo terrestre», bensì di una quantità precisamente determinabile di terreno, dal quale scaturisce un pericolo per il terreno circostante. A differenza di quanto ritiene la Commissione, questo terreno può essere sottoposto a procedimenti di smaltimento o di ricupero.

32. Tenuto conto dell'elevato livello di tutela da perseguire conformemente all'art. 174, n. 2, CE, occorre rilevare che trattare il terreno inquinato e non rimosso come un rifiuto produce risultati senz'altro utili. Dall'art. 3 della direttiva quadro sui rifiuti emerge una priorità per quanto riguarda la prevenzione o la riduzione della produzione e della nocività di siffatti rifiuti. Ai sensi dell'art. 4, il terreno inquinato e non rimosso dev'essere recuperato o smaltito senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente. Anche l'ulteriore disciplina di cornice in materia di organizzazione dello smaltimento di rifiuti, di cui agli artt. 5 e segg., può applicarsi in

33. Pertanto, deve preferirsi la tesi secondo cui il terreno inquinato non ancora rimosso può rientrare nell'ambito di applicazione della categoria di rifiuti Q4.

b) Quanto alla nozione di «disfarsi»

34. Tuttavia, ai fini dell'accertamento della qualità di rifiuto non è determinante l'inquadramento in una determinata categoria di rifiuti, bensì stabilire se il detentore si disfi ovvero abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsi del terreno di cui trattasi.

35. Fintantoché il detentore non è a conoscenza dell'inquinamento del suolo, va esclusa una sua intenzione di disfarsi del rifiuto. Per contro, se il detentore viene a conoscenza di un inquinamento che esclude l'ulteriore utilizzo del suolo allo scopo cui è destinato, è possibile presumere (salvo prova contraria) un'intenzione di disfarsene. Ad esempio, l'inquinamento di terreni agricoli può arrecare pregiudizio alle coltivazioni, ed anche l'inquinamento di aree fabbricabili può comportare rischi per la salute o disturbi per gli occupanti degli immobili. In questa perdita di utilità è insito il rischio, tipicamente legato ai rifiuti, che il detentore non

utilizzi la cosa in questione né proceda ad uno smaltimento adeguato, e che pertanto tale cosa possa arrecare pregiudizio all'ambiente. Nel caso del terreno inquinato, il detto rischio si concretizza qualora non vengano prese misure per il risanamento, con conseguente estendersi dell'inquinamento. Tuttavia, la presunzione di un'intenzione di disfarsi del rifiuto può essere superata in virtù dell'adozione, da parte del detentore, di misure concrete intese a ripristinare l'utilizzabilità del terreno senza necessità di disfarsi del medesimo.

36. Nel caso del terreno inquinato, accanto alla volontà di disfarsene, può sussistere anche un obbligo di provvedere in tal senso, il quale non presuppone né la conoscenza di una causa di inquinamento né l'intenzione di disfarsi della materia inquinata. Questo obbligo può risultare imposto dai rischi generati dall'inquinamento del suolo.

37. Tuttavia, è escluso che un obbligo di disfarsi del terreno inquinato possa ricavarsi dalla clausola generale in materia di rifiuti di cui all'art. 4 della direttiva quadro sui rifiuti. Anche se un obbligo generale di trattare il terreno inquinato in modo da tutelare la salute e l'ambiente andrebbe accolto con favore, tale obbligo costituisce solo una conseguenza giuridica della qualità di rifiuto e non può essere preso in considerazione per fondare tale qualità. Pertanto, non si può accogliere neanche l'argomento dedotto dalla Regione di Bruxelles-Capitale secondo cui il terreno inquinato dovrebbe essere

considerato sempre un rifiuto, al fine di impedire l'elusione della direttiva quadro sui rifiuti.

38. Ove sussista un obbligo di disfarsi del rifiuto, la qualificazione di quest'ultimo come tale si fonda piuttosto su un'interazione tra la normativa in materia di rifiuti e la normativa tecnica disciplinante i diversi possibili rischi. Quest'ultima può essere interamente o parzialmente determinata a livello comunitario oppure avere carattere esclusivamente nazionale. Così, conformemente all'art. 6, n. 2, della direttiva «habitat»¹², gli Stati membri adottano le opportune misure per evitare nelle zone speciali di conservazione il degrado degli habitat naturali e degli habitat di specie nonché la perturbazione della specie per cui le zone sono state designate. A tal fine può essere necessario, ad esempio, rimuovere del terreno inquinato che minacci la qualità dell'acqua in una zona umida protetta. Un obbligo di rimozione di terreno inquinato può derivare anche dalla normativa sulle acque, da normative di settore per la tutela dei suoli o da normative generali di prevenzione dei rischi. Indirettamente, secondo la giurisprudenza, persino le norme in materia di smaltimento di rifiuti possono fondare un obbligo di risanamento del suolo¹³, che può anche comportare, a seconda dei casi, la rimozione di terreno inquinato. Come illustrato dalla Regione di Bruxelles-Capitale, un obbligo siffatto può avere anche un fondamento giuridico di natura privatistica¹⁴. In

12 — Direttiva del Consiglio 21 maggio 1992, 92/43/CEE, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (GU L 206, pag. 7).

13 — Sentenza 9 novembre 1999, causa C-365/97, Commissione/Italia, San Rocco (Racc. pag. I-7773, punti 108 e segg.).

14 — V., anche, sentenza ARCO, cit. alla nota 6 (punto 86), nella quale si fa l'esempio di un accordo.

tutti questi casi il detentore del terreno ha l'obbligo di disfarsene, indipendentemente dal fatto che tale terreno possa ancora servire allo scopo cui egli lo ha destinato.

c) Conclusione intermedia quanto alla qualità di rifiuto

39. Per contro, un obbligo di disfarsi del terreno non può essere fondato su un rischio derivante dall'inquinamento, qualora tale rischio consenta il mantenimento in loco del terreno medesimo, ad esempio perché è possibile l'adozione di misure di tutela sufficienti senza dover ricorrere alla rimozione. In questo caso il detentore del terreno non ha l'obbligo di disfarsene.

42. In sintesi occorre dunque rilevare che il terreno inquinato va considerato un rifiuto se il detentore, a causa dell'inquinamento, ha l'obbligo di rimuoverlo. Si deve presumere, salvo prova contraria, che il terreno abbia la qualità di rifiuto se, a causa dell'inquinamento, non è più possibile utilizzarlo allo scopo cui è destinato.

B — Quanto alla responsabilità della Texaco

40. La questione se nel caso di specie sussista un obbligo di rimuovere il terreno inquinato e in quale misura il previsto utilizzo di quest'ultimo sia ancora possibile non può essere esaminata sulla base delle informazioni fornite alla Corte. Sul punto, la valutazione è riservata al giudice competente.

43. Si deve ora esaminare se la Texaco possa essere considerata produttore o detentore di rifiuti eventualmente formatisi. A tal fine occorre partire dal presupposto che nel caso di specie il terreno inquinato costituisce un rifiuto.

1) Argomenti dei soggetti che hanno presentato osservazioni

41. Alla luce dell'esame fin qui condotto, la questione se il terreno inquinato vada qualificato come rifiuto solo dopo che sia stato rimosso va risolta in senso negativo. Il detto terreno può già costituire un rifiuto anche prima della rimozione.

44. La Regione di Bruxelles-Capitale integra la presentazione dei fatti fornita dalla Cour d'appel. Essa sostiene che anche dopo la scoperta dell'inquinamento la Texaco ha fornito idrocarburi alla stazione di servizio. Inoltre, il danno al serbatoio sarebbe ricon-

ducibile ad un errore di caricamento commesso dalla Texaco negli anni '80, quindi prima che l'ultimo gestore della stazione di servizio rilevasse gli impianti. Nell'accordo di gestione la Texaco si sarebbe riservata il diritto di esaminare in qualunque momento le scorte di idrocarburi, e un rappresentante della Texaco avrebbe eseguito un controllo mensile delle quantità vendute. La gestrice sarebbe stata legittimata ad utilizzare la stazione di servizio per la vendita di idrocarburi, ma non a modificare gli impianti senza previa autorizzazione della Texaco. All'atto della consegna della stazione di servizio le condizioni dei serbatoi interrati non sarebbero state inventariate, in contrasto con quanto stabilito dall'accordo di gestione.

45. La Regione di Bruxelles-Capitale sostiene che la nozione di detentore di rifiuti dev'essere interpretata in senso ampio. Nel caso di specie, la Texaco rientrerebbe in tale nozione, in quanto essa avrebbe preso in affitto la stazione di servizio, ne avrebbe di fatto controllato la gestione e avrebbe, perlomeno in parte, risanato l'inquinamento del terreno. La Texaco sarebbe anche un produttore di rifiuti, in quanto gli idrocarburi fuoriusciti non potrebbero più essere destinati ad alcun uso conforme alla legge.

46. Gli imputati e la Texaco ritengono che la domanda di pronuncia pregiudiziale non si estenda alla questione se la Texaco possa essere considerata detentore o produttore di rifiuti.

47. Sarebbe evidente che la Texaco non ha prodotto rifiuti, bensì fabbricato prodotti, e precisamente idrocarburi. La sola responsabile del fatto che questi siano divenuti rifiuti sarebbe la gestrice della stazione di servizio. Non sarebbe lecito ritenere responsabile il fabbricante originario di un prodotto nel caso in cui quest'ultimo non possa poi più essere utilizzato allo scopo cui è destinato, bensì venga trasformato in rifiuto.

48. La detenzione di un bene sarebbe caratterizzata dal potere di fatto sulla cosa. La Texaco non avrebbe disposto di un tale potere in relazione agli impianti di stoccaggio o agli idrocarburi immagazzinati. La limitazione del potere dispositivo del gestore in relazione agli impianti di stoccaggio deriverebbe soprattutto dal fatto che il predetto non era né proprietario né locatario dei medesimi. Tuttavia, l'accordo di gestione avrebbe previsto espressamente che la gestrice fosse responsabile della manutenzione e del controllo degli impianti. Quindi, anche per i danni derivanti dagli impianti la sola responsabile sarebbe stata la gestrice. Quest'ultima sarebbe stata proprietaria esclusiva e sola responsabile delle scorte di idrocarburi. La prevista verifica delle scorte da parte della Texaco non sarebbe equiparabile ad un controllo tecnico degli impianti, bensì avrebbe mirato unicamente a combattere le frodi.

49. La Commissione ritiene che nel caso di specie sia possibile individuare il detentore dei rifiuti accertando chi fosse il detentore

degli idrocarburi nel momento in cui questi sono divenuti un rifiuto. Con l'acquisto degli idrocarburi la gestrice della stazione di servizio avrebbe acquisito la qualità di proprietaria. Neppure il fatto che gli idrocarburi siano stati prodotti dalla Texaco condurrebbe ad una conclusione diversa, in quanto i rifiuti sarebbero stati prodotti nell'ambito dell'attività della gestrice della stazione di servizio.

a) Quanto alla nozione di produttore di rifiuti

51. Ai sensi dell'art. 1, lett. b), della direttiva quadro sui rifiuti, il produttore è la persona la cui attività ha prodotto rifiuti («produttore iniziale») e/o la persona che ha effettuato operazioni di pretrattamento, di miscuglio o altre operazioni che hanno mutato la natura o la composizione di tali rifiuti.

2) Valutazione

50. Nella fattispecie, alla Texaco possono incombere obblighi ai sensi della normativa in materia di rifiuti solo nel caso in cui essa possa essere considerata produttore o detentore di rifiuti. A norma dell'art. 8 della direttiva quadro sui rifiuti, il detentore di rifiuti deve consegnarli ad un'impresa di smaltimento autorizzata o assicurarne egli stesso il regolare smaltimento. L'art. 15 della detta direttiva prevede che, conformemente al principio «chi inquina paga», il costo dello smaltimento dei rifiuti debba essere sostenuto dal detentore che consegna i rifiuti ad un raccoglitore o ad un'impresa di smaltimento. Ai sensi dell'art. 1, lett. c), della direttiva quadro sui rifiuti, per detentore dei rifiuti si intende non solo il detentore propriamente detto, ma anche il produttore dei rifiuti stessi, a sua volta definito all'art. 1, lett. b).

52. La Texaco non può essere considerata produttrice di rifiuti per il solo fatto di aver prodotto idrocarburi divenuti, a seguito di un incidente, un rifiuto. Esiste un nesso più stretto tra la nozione di produttore di rifiuti e l'insorgere della qualità di rifiuto. Se utilizzati per gli usi previsti, gli idrocarburi bruciano senza lasciare rifiuti¹⁵. Nel caso di specie essi non sono divenuti rifiuti nell'ambito dell'attività produttiva della Texaco, bensì solo a motivo del loro stoccaggio in serbatoi danneggiati.

15 — V. sentenza ARCO, cit. alla nota 6 (punto 66).

53. Pertanto, in linea di principio, produttore dei rifiuti è il soggetto che gestiva gli impianti di stoccaggio al momento della fuoriuscita degli idrocarburi. Prima facie, tale soggetto era la gestrice della stazione di servizio. In definitiva, solo il giudice nazionale competente può valutare se, contrariamente a tale apparenza, la Texaco fosse responsabile dello stoccaggio e quindi la gestrice non gestisse i detti impianti come parte della propria impresa, bensì per conto della Texaco. A questo riguardo, il detto giudice dovrà stabilire chi avesse l'effettivo controllo *de jure* e *de facto* sulla gestione dello stoccaggio e sulle condizioni degli impianti. Indicazioni in proposito potranno ricavarsi dall'accordo di gestione e da tutte le altre disposizioni applicabili. Sarà altresì importante stabilire il comportamento effettivo della Texaco. Certo la Texaco non può sfuggire ad obblighi giuridici di svolgere controlli omettendo di esercitarli in pratica. Tuttavia, se la Texaco, in forza della sua posizione economica dominante nei confronti della gestrice della stazione di servizio, aveva di fatto — a prescindere dalla sua formale posizione giuridica — il pieno controllo sulla gestione degli impianti di stoccaggio, deve accettare anche la responsabilità che ne deriva.

54. Inoltre, la Texaco potrebbe venire in considerazione quale produttrice di rifiuti nel caso in cui i danni all'impianto di stoccaggio fossero riconducibili al suo comportamento. A questo riguardo si dovrebbe pensare ad un errore nel caricamento dei serbatoi, così come prospettato dalla Regione di Bruxelles-Capitale. Non si può neanche escludere che la Texaco, al momento della consegna della stazione di servizio alla gestrice, fosse tenuta a conoscere e ad eliminare eventuali difetti, i quali hanno poi

causato la fuoriuscita degli idrocarburi. Tuttavia, anche a questo proposito il giudice competente dovrà procedere autonomamente agli accertamenti necessari.

b) Quanto alla nozione di detentore di rifiuti

55. Ai sensi dell'art. 1, n. 1, lett. c), della direttiva quadro sui rifiuti, il produttore dei rifiuti o la persona fisica o giuridica che li detiene vanno considerati detentori dei rifiuti. Quindi, se la Texaco non è il produttore dei rifiuti, può assumere la qualità di detentore soltanto qualora detenga dei rifiuti.

56. Né la direttiva né in generale il diritto comunitario definiscono la nozione di detenzione. Secondo l'accezione comune del termine, la detenzione consiste nel potere di fatto sulla cosa, ma non presuppone la proprietà di quest'ultima o il potere di disporre dal punto di vista giuridico. Tuttavia, si possono soddisfare gli obblighi derivanti dall'art. 8 della direttiva quadro sui rifiuti unicamente se, oltre al potere di disporre *de facto* del rifiuto, vi è anche la legittimazione giuridica a provvedere al relativo smaltimento. Pertanto, la detenzione di un rifiuto ai sensi dell'art. 1, n. 1, lett. c), della direttiva quadro deve includere, al di là del significato del termine in senso stretto¹⁶, oltre al potere di fatto sulla cosa (diretto o

16 — V. le conclusioni dell'avvocato generale Mischo presentate il 20 novembre 2001 nella causa C-179/00, Weidacher (Racc. pag. I-505, paragrafi 76 e segg.), in cui l'avvocato illustra l'utilizzo impreciso della nozione di detentore.

indiretto), anche il potere di disporre del rifiuto dal punto di vista giuridico.

contro, la Texaco ha pagato i canoni di affitto sino all'estate 1993 ed ha fatto eseguire lavori di risanamento sino al maggio 1994, il che presuppone un potere effettivo sul complesso di beni in questione.

57. Spetta al giudice nazionale individuare il soggetto che aveva il potere di fatto sui rifiuti in un dato momento. Anche in questo caso un primo esame porta a ritenere che tale soggetto fosse la gestrice, quanto meno sino alla chiusura della stazione di servizio. L'esattezza di questa valutazione andrà verificata applicando in sostanza gli stessi criteri utilizzati per individuare il produttore dei rifiuti. Tuttavia, non si può escludere che, già in virtù dell'accordo di gestione, la gestrice esercitasse un eventuale potere di fatto sugli impianti di stoccaggio e sul terreno circostante non per proprio conto, bensì per conto della Texaco. Questa ipotesi potrebbe essere corroborata dal fatto che — come sostengono la Regione di Bruxelles-Capitale e la Texaco — la gestrice non era legittimata ad apportare modifiche ai beni conferitile in gestione senza l'approvazione della Texaco.

59. Spetta esclusivamente al giudice competente anche valutare chi fosse legittimato a provvedere allo smaltimento del terreno inquinato. Stando alle informazioni disponibili, appare poco probabile che questo potere spettasse alla gestrice. Alla luce dei dati di cui dispone la Corte, non è possibile stabilire se la Texaco, in base al contratto di affitto concluso con la proprietaria dell'area in questione, sarebbe stata legittimata a provvedere allo smaltimento del terreno inquinato oppure se ciò fosse di competenza esclusiva della proprietaria suddetta.

c) Conclusione intermedia quanto alle nozioni di produttore e di detentore di rifiuti

58. Importanti elementi inducono a ritenere che, in seguito alla chiusura della stazione di servizio, la Texaco sia subentrata nel potere di fatto sulla cosa. Appare improbabile che, dopo la disdetta dell'accordo di gestione, la gestrice abbia continuato a disporre di tale potere di fatto sulla stazione di servizio. Per

60. In sintesi occorre constatare che, ai sensi dell'art. 1, n. 1, lett. c), della direttiva quadro sui rifiuti, un'impresa petrolifera che produce idrocarburi e li vende ad un soggetto che gestisce una delle sue stazioni di servizio, nell'ambito di un accordo di gestione che prevede l'autonomia del gestore senza vincolo di subordinazione verso la detta impresa, dev'essere considerata detentore di

- rifiuti, sotto forma di terreno inquinato dalla fuoriuscita di idrocarburi: — se i danni agli impianti di stoccaggio sono imputabili al comportamento dell'impresa petrolifera [art. 1, lett. c), 1^a alternativa — produttore dei rifiuti]; ovvero
- se, alla luce di tutte le circostanze di fatto e di diritto, il gestore gestiva l'impianto di stoccaggio non come parte della propria impresa, bensì per conto dell'impresa petrolifera [art. 1, lett. c), 1^a alternativa — produttore dei rifiuti]; — se, alla luce di tutte le circostanze di fatto e di diritto, l'impresa petrolifera ha il potere di fatto sulla cosa ed è legittimata a provvedere allo smaltimento dei rifiuti [art. 1, lett. c), 2^a alternativa — detentore dei rifiuti].

V — Conclusione

61. Alla luce di quanto sopra, propongo alla Corte di risolvere le questioni sottopostele dalla Cour d'appel nel modo seguente:

- 1) Il terreno inquinato va considerato un rifiuto se il detentore, a causa dell'inquinamento, ha l'obbligo di rimuoverlo. Si deve presumere, salvo prova contraria, che il terreno abbia la qualità di rifiuto se, a causa dell'inquinamento, non è più possibile utilizzarlo allo scopo cui è destinato.

- 2) Un'impresa petrolifera che produce idrocarburi e li vende ad un soggetto che gestisce una delle sue stazioni di servizio, nell'ambito di un accordo di gestione che prevede l'autonomia del gestore senza vincolo di subordinazione verso la detta impresa, dev'essere considerata detentore di rifiuti, sotto forma di terreno inquinato dalla fuoriuscita di idrocarburi:
- se, alla luce di tutte le circostanze di fatto e di diritto, il gestore gestiva l'impianto di stoccaggio non come parte della propria impresa, bensì per conto dell'impresa petrolifera [art. 1, lett. c), 1ª alternativa — produttore dei rifiuti];
 - se i danni agli impianti di stoccaggio sono imputabili al comportamento dell'impresa petrolifera [art. 1, lett. c), 1ª alternativa — produttore dei rifiuti];
ovvero
 - se, alla luce di tutte le circostanze di fatto e di diritto, l'impresa petrolifera ha il potere di fatto sulla cosa ed è legittimata a provvedere allo smaltimento dei rifiuti [art. 1, lett. c), 2ª alternativa — detentore dei rifiuti].