



COMMISSIONE EUROPEA
SERVIZIO GIURIDICO

Bruxelles, 22 luglio 2015

sj.h(2015)3440823

Documenti relativi a procedimenti giurisdizionali

ALLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA

OSSERVAZIONI SCRITTE

Presentate, ai sensi dell'art. 23, secondo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dalla

COMMISSIONE EUROPEA

rappresentata dalla Sig.ra Eulalia Sanfrutos Cano e dal Sig. Giacomo Gattinara, membri del Servizio giuridico, con domicilio eletto in Lussemburgo presso la signora Merete Clausen, membro del medesimo Servizio giuridico, Bâtiment BECH, L-2721, i quali acconsentono a che tutti gli atti di procedura siano notificati mediante l'applicazione e-Curia,

nella causa C-147/15

Provincia di Bari

contro

Edilizia Mastrodonato s.r.l.

avente per oggetto una questione pregiudiziale riguardante l'interpretazione dell'art. 10, par. 2, della direttiva 2006/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 marzo 2006, relativa alla gestione dei rifiuti delle industrie estrattive e che modifica la direttiva 2004/35/CE, come modificata (in GU L 102 del 11.4.2006, pag. 15, di seguito la "direttiva 2006/21/CE").

1. Con ordinanza del 17 marzo 2015, il Consiglio di Stato (di seguito anche il "giudice *a quo*" o il "giudice del rinvio") ha sollevato una questione pregiudiziale d'interpretazione ai sensi dell'art. 267 TFUE.
2. I quesiti posti dal giudice *a quo* traggono origine da una controversia sorta tra la società s.r.l. Edilizia Mastrodonato (di seguito la "Mastrodonato") e la Provincia di Bari sulla qualificazione dell'attività di riempimento di una cava dismessa, ossia se tale attività debba definirsi come un'operazione di recupero ambientale, come tale soggetta a un regime autorizzatorio semplificato, oppure come un'attività di smaltimento di rifiuti in discarica, soggetto a regole più stringenti.
3. La giurisdizione di rinvio si chiede, in sintesi, se, nonostante la presenza, tra i rifiuti utilizzati nell'attività di riempimento, di rifiuti diversi dai rifiuti di estrazione, tale attività di riempimento sia già un'operazione di smaltimento in discarica ai sensi delle disposizioni della direttiva 1999/31 del Consiglio del 26 aprile 1999, relativa alle discariche di rifiuti (di seguito la "direttiva 1999/31/CE")¹, come modificata, oppure se la qualificazione di tale operazione come "*recupero*" possa impedire detta conseguenza.
4. La Commissione europea (di seguito "la Commissione") si pregia di presentare alla Corte le seguenti osservazioni.

1. Ambito normativo UE

5. L'art. 10, par. 2, della direttiva 2006/21/CE, intitolato "*vuoti di miniera*", stabilisce quanto segue:

“La direttiva 1999/31/CE continua ad applicarsi ai rifiuti non derivanti da attività di estrazione utilizzati per riempire i vuoti di miniera”.

6. Secondo l'art. 3, par. 2, secondo trattino, della direttiva 1999/31/CE:

“Fatta salva la legislazione comunitaria vigente, sono esclusi dall'ambito di applicazione della presente direttiva:

[...] l'uso di rifiuti inerti idonei in lavori di accrescimento/ricostruzione e riempimento o a fini di costruzione nelle discariche”.

¹ In GUUE L 182 del 16.7.1999, pag. 1.

7. L'art. 2 della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive (di seguito la "direttiva 2008/98/CE")², come modificata, prevede:

"2. Sono esclusi dall'ambito di applicazione della presente direttiva nella misura in cui sono contemplati da altra normativa comunitaria [...] :

d) rifiuti risultanti dalla prospezione, dall'estrazione, dal trattamento e dall'ammasso di risorse minerali o dallo sfruttamento delle cave contemplati dalla direttiva 2006/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, relativa alla gestione dei rifiuti delle industrie estrattive.

[...] 4. "Disposizioni specifiche particolari o complementari a quelle della presente direttiva per disciplinare la gestione di determinate categorie di rifiuti possono essere fissate da direttive particolari ».

8. Inoltre, l'art. 3, n. 15 della direttiva 2008/98/CE stabilisce che per "recupero" deve intendersi:

"qualsiasi operazione il cui principale risultato sia di permettere ai rifiuti di svolgere un ruolo utile sostituendo altri materiali che sarebbero stati altrimenti utilizzati per assolvere una particolare funzione o di prepararli ad assolvere tale funzione, all'interno dell'impianto o dell'economia generale".

9. Infine, secondo l'art. 11, par. 2, della direttiva 2008/98:

"Al fine di rispettare gli obiettivi della presente direttiva e tendere verso una società europea del riciclaggio con un alto livello di efficienza delle risorse, gli Stati membri adottano le misure necessarie per conseguire i seguenti obiettivi:

[...] b) entro il 2020 la preparazione per il riutilizzo, il riciclaggio e altri tipi di recupero di materiale, incluse operazioni di colmatazione che utilizzano i rifiuti in sostituzione di altri materiali, di rifiuti da costruzione e demolizione non pericolosi, escluso il materiale allo stato naturale definito alla voce 17 05 04 dell'elenco dei rifiuti, sarà aumentata almeno al 70% in termini di peso".

10. Infine, secondo l'art. 1, n. 6, della decisione della Commissione del 18 novembre 2011 che istituisce regole e modalità di calcolo per verificare il rispetto degli obiettivi di cui

² In GUUE L 312 del 22.11.2008, pag. 3.

al'articolo 11, paragrafo 2, della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (di seguito la "decisione 2011/753/UE")³:

"Oltre alle definizioni di cui all'articolo 3 della direttiva 2008/98/CE, ai fini della presente decisione si applicano le seguenti definizioni:

[...] 6) "riempimento", un'operazione di recupero in cui i rifiuti idonei sono utilizzati a fini di bonifica in aree escavate o per interventi paesaggistici e in cui i rifiuti sostituiscono materiali che non sono rifiuti".

2. La causa principale e le questioni pregiudiziali

2.1. I fatti della causa principale

11. Nel 2010 la Mastrodonato aveva presentato una domanda di ampliamento della cava di sua proprietà, sita nel comune di Gravina, in provincia di Bari, che conteneva anche un piano di coltivazione della cava, un piano di gestione rifiuti ai sensi del decreto legislativo (d. lgs.) 117/2008⁴ e un progetto per il recupero ambientale delle aree interessate dall'attività di estrazione svolta nella cava. Nel progetto si prevedeva la realizzazione di operazioni di recupero mediante l'utilizzo di 1.200.000 metri cubi di rifiuti non pericolosi ai sensi del decreto del Ministro dell'Ambiente (d.m.) del 5 febbraio 1998⁵.
12. Il 21 settembre 2011, il Servizio competente per le attività estrattive della Regione Puglia approvava il progetto, condizionandolo alla realizzazione delle opere di recupero delle aree della cava in oggetto previste nel progetto, sopra ricordato.
13. Tuttavia, a seguito della presentazione della domanda con cui la Mastrodonato chiedeva di essere autorizzata a dare concretamente inizio alle operazioni di riempimento, il 15 novembre 2012 il Servizio di Polizia provinciale, protezione civile e ambiente della

³ In GUUE L 310 del 25.11.2011, pag. 11.

⁴ D. lgs. relativo alla trasposizione della direttiva 2006/21, in Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (di seguito "GURI") n. 157 del 7.7.2008.

⁵ In GURI n. 88 Suppl. Ord. del 16.04.1998.

Provincia di Bari respingeva la richiesta della Mastrodonato di seguire la procedura amministrativa semplificata prevista agli artt. 214 e 216 del d. lgs. 152/2006⁶.

14. In particolare, secondo la Provincia di Bari, le attività alle quali la Mastrodonato intendeva dare esecuzione costituivano un progetto di discarica per rifiuti speciali inerti e dovevano quindi essere oggetto, tra l'altro, di un'apposita autorizzazione ai sensi dell'art. 208 del d. lgs. 152/2006⁷.

2.2. Gli argomenti delle parti nel processo di rinvio

15. La Mastrodonato impugnava la decisione della Provincia di Bari dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Puglia (TAR), facendo valere, tra l'altro, che la specifica attività che essa intendeva realizzare consisteva nel riempimento con rifiuti non pericolosi della parte dismessa delle cava di sua proprietà. Tale riempimento avrebbe determinato il rimodellamento geomorfologico delle aree della cava già coltivate in precedenza.
16. Con sentenza 471/2014, il TAR annullava il provvedimento della Provincia di Bari, ritenendo che le attività che la Mastrodonato intendeva svolgere dovessero essere considerate come attività di recupero e non come attività di smaltimento di rifiuti in discarica.
17. Il TAR riteneva che la disposizione di riferimento fosse l'art. 10 del d. lgs. 117/2008, che ha trasposto l'art. 10 § 2 della direttiva 2006/21/CE. Nell'interpretare tale disposizione, il TAR si è riferito alla circostanza per cui, all'adozione di tale direttiva sarebbe seguita l'introduzione di una norma generale, ossia la direttiva 2008/98/CE, che agli artt. 3, par. 1 n. 15, e 11, par. 2, *sub b* confermerebbe un orientamento del legislatore dell'Unione volto a consentire la "*più ampia utilizzazione dei rifiuti nelle attività di recupero*", e ciò "*in particolare*" nelle attività corrispondenti a quelle che la Mastrodonato intende realizzare⁸.

⁶ Relativo a "norme in materia ambientale", in GURI n. 88 del 14.04.2006 suppl. ord. n. 96; l'art. 214 prevede la possibilità di ricorrere a operazioni semplificate per la gestione di rifiuti non pericolosi e l'art. 216 si riferisce al recupero.

⁷ relativo all'autorizzazione per l'apertura di un impianto di smaltimento dei rifiuti.

⁸ Pag. 7 della sentenza.

18. Secondo il TAR, la distinzione tra le due fattispecie che vengono in rilievo va fondata sull'attività che s'intende svolgere, ossia coltivazione di una cava o smaltimento dei rifiuti; al contrario, quando l'attività di coltivazione è preordinata al mero ripristino ambientale e non allo smaltimento dei rifiuti, detta attività non sarebbe soggetta alle disposizioni relative all'apertura di una discarica.
19. Contro la sentenza del TAR la Provincia di Bari ha proposto impugnazione dinanzi al Consiglio di Stato.

2.3. Le osservazioni del giudice a quo ed il quesito pregiudiziale

20. Nel procedimento dinanzi al Consiglio di Stato, le parti hanno ulteriormente sviluppato le proprie argomentazioni. In particolare, la Provincia di Bari ha affermato che solo il riempimento di una cava con rifiuti da estrazione esonererebbe dalle disposizioni della direttiva 1999/31/CE; pertanto, in caso di riempimento di una cava dismessa mediante rifiuti diversi da quelli di estrazione tali disposizioni vanno comunque applicate; in tal senso, sarebbe la tipologia di rifiuti utilizzati nell'attività di riempimento a determinare il tipo di procedura amministrativa da seguire per il rilascio della necessaria autorizzazione.
21. La Mastrodonato ha invece osservato che l'accento va posto non sulla natura del rifiuto ma sull'attività da svolgere, dovendosi determinare se essa sia svolta a fini di smaltimento o di recupero.
22. Alla luce di tali considerazioni, e ritenendo decisiva l'interpretazione dell'art. 10, par. 2, della direttiva 2006/21/CE per la risoluzione della controversia, il giudice del rinvio ha proposto alla Corte la questione pregiudiziale seguente:

"Se l'art. 10, par. 2, della direttiva comunitaria 2006/21/CE, si debba interpretare nel senso [che] l'attività di riempimento della discarica – qualora sia posta in essere mediante rifiuti diversi dai rifiuti di estrazione – debba sempre soggiacere alla normativa in materia di rifiuti contenuta nella direttiva 1999/31/CE anche nel caso in cui non si tratti di operazioni di smaltimento rifiuti, ma di recupero".

3. La risposta alla questione pregiudiziale

3.1. Il significato dell'art. 10 § 2 della direttiva 2006/21

23. La Commissione condivide l'orientamento del giudice di rinvio che l'art. 10, par. 2, della direttiva 2006/21/CE è la disposizione di riferimento per la presente controversia, poiché è innegabile che, nel caso di specie, la particolarità delle attività che la Mastrodonato intende svolgere è il riempimento di una cava dismessa, considerata come riempimento di un "vuoto di miniera", nel testo della disposizione appena citata.
24. Inoltre, posta la sostanziale identità dei termini "cava" e "miniera" e il fatto che la Mastrodonato, proprietaria della cava, ha svolto in passato anche attività estrattive, ossia attività di coltivazione della cava⁹, è inevitabile riferirsi alla disposizione in parola della direttiva 2006/21/CE.
25. La Commissione ritiene che la formulazione di tale disposizione sia sufficientemente chiara nel senso di far ricadere nel campo di applicazione della direttiva 2006/21/CE il riempimento di un vuoto di miniera disposto esclusivamente con rifiuti derivanti dalle attività di estrazione.
26. L'idea di assoggettare questa forma di riempimento del terreno a una disciplina specifica ha due ragioni. Da un lato, era necessario prevedere delle norme meno severe per il trattamento dei rifiuti derivanti dalle attività di scavo ed estrazione, rifiuti che, consistendo in detriti o in parti rimosse di terreno o roccia, presentano un rischio meno grave per l'ambiente rispetto a rifiuti consistenti in materiali di origine industriale¹⁰. Dall'altro, con la direttiva in discorso, il legislatore dell'Unione ha voluto adottare delle norme specifiche giustificate da altri rischi per l'ambiente, non legati alla presenza di rifiuti ma piuttosto alle modificazioni del terreno e dell'ambiente naturale circostante che l'esercizio dell'attività mineraria può produrre, come il rischio di terremoti, smottamenti e frane.
27. Sul piano fattuale, è altrettanto pacifico che, nel caso di specie, i rifiuti con cui la Mastrodonato vuole riempire la propria cava non sono solamente rifiuti derivanti

⁹ Come risulta dal fascicolo nazionale, cfr. in particolare la sentenza del TAR 471/2014.

¹⁰ In tal senso, è emblematico quanto rilevato nella proposta di direttiva 2006/21/CE, in cui la Commissione osservava che se le disposizioni della direttiva 1999/31 venissero applicate integralmente ai rifiuti da attività estrattive, esse "determinerebbero con ogni probabilità la chiusura di diverse attività estrattive" (proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla gestione dei rifiuti delle industrie estrattive, COM (2003) 319 def, pag. 3).

dall'attività di estrazione: i 1.200.000 metri cubi di rifiuti in questione sono infatti generalmente classificati come rifiuti non pericolosi ai sensi del d.m. 5 febbraio 1998, ma, appunto, tale definizione comprende rifiuti come carta, vetro, plastica e metalli, che non sono rifiuti di origine estrattiva.

28. In tal senso, sulla base del solo disposto dell'art. 10, par. 2, della direttiva 2006/21/CE, tale attività di riempimento rientrerebbe, in principio, nel campo di applicazione della direttiva 1999/31/CE.
29. La Commissione ritiene che questa conclusione sia corretta e, come tale, da condividere, e ciò in quanto il significato dell'art. 10, par. 2, della direttiva 2006/21 non è solo quello di individuare le disposizioni applicabili alla particolare fattispecie del riempimento di una cava mediante rifiuti.
30. Tale disposizione ha anche un altro significato: nel dire che una fattispecie di questo genere rientra automaticamente nel campo di applicazione della direttiva 1999/31/CE, la disposizione in oggetto obbliga a considerare il riempimento di una cava mediante rifiuti come un'operazione di smaltimento di rifiuti in un sito determinato, che è appunto costituito dal vuoto in una cava.
31. E ciò a buon diritto, posto che un'operazione di riempimento di un vuoto risultante da una precedente attività estrattiva può essere pericolosa per l'ambiente nonché potenzialmente dannosa per la salute umana poiché il riempimento di un vuoto mediante rifiuti, anche non pericolosi, ha per conseguenza la loro degradazione nel terreno¹¹, situazione che, di per sé, costituisce sempre un rischio potenziale per l'ambiente.
32. Occorre tuttavia sottolineare che la direttiva 1999/31/CE appartiene alla disciplina generale dell'Unione in materia di rifiuti, nella quale, sin dalla direttiva 75/442/CEE¹², al concetto di smaltimento è stato sempre affiancato quello di recupero dei rifiuti, definito

¹¹ sentenza *Commissione / Grecia (discarica di Kiato)*, causa C-677/13 (EU:C:2014:2433, punto 79).

¹² Direttiva del Consiglio del 15 luglio 1975 relativa ai rifiuti, in GUCE L 194 del 25.7.1975, pag. 47, abrogata dalla direttiva 2006/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 aprile 2006, in GUUE L 114 del 27.4. 2006, pag. 9. La disciplina della direttiva 75/442/CEE corrisponde ora a quella stabilita con la direttiva 2008/98/CE.

nei termini, per la verità piuttosto ampi, di cui al n. 15 dell'art. 3 della direttiva 2008/98, sopra ricordato¹³.

33. Ed infatti, come precisato dalla Corte in *Avesta Polarit Chrome Oy*¹⁴, con riguardo all'art. 2, n. 1, lett. b, e n. 2, della direttiva 75/442/CEE, che corrispondono, rispettivamente, agli artt. 2, n. 2, e 4, della direttiva 2008/98/CE, i rifiuti indicati nella prima disposizione sono esclusi dal campo di applicazione della direttiva 2008/98/CE ove siano oggetto di altra normativa comunitaria, come i rifiuti derivanti dalle attività di estrazione e disciplinati dalla direttiva 2006/21/CE, mentre i rifiuti oggetto di norme "*particolari e complementari*" a quelle della direttiva 2008/98/CE, come le norme della direttiva 1999/31/CE, rimangono soggetti alle disposizioni generali in materia di rifiuti stabilite, tra l'altro, nella direttiva 2008/98/CE.
34. La Corte ha anche precisato che, anche se il rifiuto viene recuperato e non smaltito, esso continua ad essere soggetto al sistema di sorveglianza e di gestione ora disciplinato dalla direttiva 2008/98¹⁵, e ciò in quanto il rifiuto continua ad essere tale anche a fronte della sua possibilità di utilizzazione economica¹⁶.
35. Del resto, le disposizioni della direttiva 1999/31/CE sono volte a "*perseguire e precisare*" gli obiettivi della disciplina generale in materia di rifiuti, come risulta dal suo art. 1, par. 1 nonché dal suo nono considerando¹⁷; infine, il considerando n. 6 della direttiva 2006/21 precisa che la disciplina generale in materia di rifiuti si continua ad applicare a "*tutti gli aspetti della gestione dei rifiuti delle industrie estrattive che non rientrano nella presente direttiva*".
36. La Commissione è dunque del parere che, nel rinviare all'applicazione delle disposizioni della direttiva 1999/31/CE, l'art. 10, par. 2, della direttiva 2006/21 si riferisca, implicitamente, anche alle altre norme generali in materia di rifiuti.

¹³ Disposizione in cui il legislatore ha ripreso i termini di quanto stabilito dalla Corte, nel 2002, in *Abfall Service AG (ASA)*, causa C-6/00 (EU:C:2002:121).

¹⁴ Sentenza *Avesta Polarit Chrome Oy*, causa C-114/01 (EU:C:2003:448, punto 48).

¹⁵ Sentenza *Tombesi*, cause riunite C-304/94, C-330/94, C-342/94 e C-224/95 (EU:C:1997:314, punto 52).

¹⁶ Sentenza *Vessoso e Zanetti*, cause riunite C-206/88 e C-207/88 (EU:C:1990:145, punto 8).

¹⁷ Sentenza *Deponiezweckverband Eiterköpfe*, causa C-6/03 (EU:C:2005:222, punto 30).

3.2. *Le condizioni alle quali l'attività di riempimento dei vuoti di miniera è suscettibile di essere qualificata come attività di recupero dei rifiuti*

37. La Commissione conviene con il giudice nazionale che una disposizione della direttiva 2008/98/CE si riferisce specificamente alle attività di riempimento. È il caso dell'art. 11, par. 2, che, alla lettera b, fissa per gli Stati membri degli obiettivi da raggiungere entro il 2020 per conseguire un efficiente livello di riciclaggio di rifiuti e di protezione dell'ambiente; in particolare, tale disposizione prevede che gli Stati membri debbano adottare misure al fine di aumentare, di almeno il 70% in termini di peso dei materiali, le attività di *“preparazione per il riutilizzo, il riciclaggio e altri tipi di recupero di materiale, incluse operazioni di colmatazione che utilizzano i rifiuti in sostituzione di altri materiali, di rifiuti da costruzione e demolizione non pericolosi, escluso il materiale allo stato naturale definito alla voce 17 05 04 dell'elenco dei rifiuti”*¹⁸.
38. Pertanto, l'art. 11, par. 2, b, della direttiva 2008/98/CE prevede che gli Stati membri possono realizzare attività di colmatazione, ossia di riempimento di vuoti, al fine di realizzare il recupero dei rifiuti.
39. Tuttavia, è di tutta evidenza che la disposizione sopra menzionata fissa un obiettivo per gli Stati membri per pervenire a un livello soddisfacente di riciclaggio dei rifiuti e indica, a tale proposito, le attività di *“preparazione”* al fine di recupero dei rifiuti. Tra tali attività si trova certo indicata la colmatazione, ossia il riempimento dei vuoti, purché essa consista nell'utilizzo di rifiuti in sostituzione di altri materiali, di rifiuti da costruzione e demolizione non pericolosi, escluso il materiale allo stato naturale definito alla voce 17 05 04 dell'elenco dei rifiuti.
40. Sussiste dunque già una prima condizione, specificata all'art. 11, par. 2, b, della direttiva 2008/98 sul tipo di materiali che possono essere utilizzati al fine di considerare il riempimento di un vuoto come un'operazione di recupero.
41. E tuttavia, tra le disposizioni applicabili alla specifica attività del riempimento, esiste anche la decisione 2011/753/UE, la quale ha precisamente per oggetto di specificare ulteriormente il contenuto della disposizione, appena ricordata, della direttiva

¹⁸ quest'ultima categoria si riferisce a terra e rocce contenenti sostanze non pericolose, secondo la decisione 2000/532/CE, in GUUE n. L 226 del 06/09/2000, pag. 3, relativa all'elenco dei rifiuti (v. alla pag. 21).

2008/98/CE, poiché tale decisione è stata espressamente adottata, come recita il suo titolo, *“per verificare il rispetto degli obiettivi di cui all’articolo 11, paragrafo 2, della direttiva 2008/98/CE”*.

42. Al riguardo, la base giuridica di tale decisione è l’art. 11, par. 3, della direttiva 2008/98/CE, in cui il legislatore ha stabilito che la Commissione *“definisce modalità dettagliate di attuazione e di calcolo per verificare la conformità con gli obiettivi definiti al paragrafo 2 del presente articolo”*. Inoltre, sempre secondo l’art. 11, par. 3, della direttiva 2008/98/CE, le misure previste in tale disposizione sono *“intese a modificare elementi non essenziali della presente direttiva completandola”*. La forza vincolante delle disposizioni della decisione 2011/753/UE è dunque equiparata a quella delle disposizioni della direttiva 2008/98/CE, e ciò per espresso disposto del legislatore dell’Unione.
43. Orbene, l’art. 1 della decisione 2011/753/UE introduce una definizione di *“riempimento”* che si affianca alle definizioni concernenti i rifiuti, contenute all’art. 3 della direttiva 2008/98, tanto che si apre con i termini *“[o]ltre alle definizioni di cui all’articolo 3 della direttiva 2008/98/CE”*, e precisa che per riempimento s’intende un’operazione di recupero in cui i rifiuti *“idonei”* sono utilizzati *“a fini di bonifica in aree scavate o per interventi paesaggistici”* e in cui i rifiuti sostituiscono altri materiali che non sono rifiuti.
44. La Commissione ritiene che solo se queste condizioni vengono rispettate il riempimento di un vuoto di miniera potrà essere considerato come un intervento di recupero ambientale e non come un’operazione di smaltimento dei rifiuti in discarica. Il recupero dovrà dunque: a) avere ad oggetto un’attività di bonifica della cava o un intervento a tutela del paesaggio; b) utilizzare materiali idonei alla realizzazione di tali fini; c) prevedere il ricorso a rifiuti che si sostituiscono ad altri materiali, diversi dai rifiuti, che sarebbero stati altrimenti utilizzati al fine di realizzare le attività sub a).
45. Tali condizioni specificano, quanto alla fattispecie del riempimento, la nozione di recupero ambientale, prevista, in termini generali all’art. 3, n.15 della direttiva 2008/98/CE, rendendone così più semplice la distinzione rispetto all’operazione di

smaltimento, altrimenti non di facile percezione¹⁹; tale precisazione ha l'effetto di eliminare i potenziali rischi per la protezione della salute umana e dell'ambiente.

46. Tali condizioni vanno considerate come tassative per quattro ragioni: in primo luogo, la specificità dell'operazione di riempimento, che è stata espressamente disciplinata dal legislatore in apposite previsioni, nelle quali viene stabilito a quali condizioni tale operazione può dare luogo ad un'operazione di recupero dei rifiuti.
47. In secondo luogo, l'intrinseca pericolosità per l'ambiente e la salute umana di un'attività di riempimento di un vuoto di miniera con rifiuti, pericolosità già messa in evidenza al punto 31 delle presenti osservazioni e di cui il legislatore ha voluto tenere conto prevedendo, in linea di principio, l'assoggettabilità di una tale operazione alla disciplina in materia di discariche in base all'art. 10, par. 2, della direttiva 2006/21/CE.
48. In terzo luogo, se così non fosse e se, pertanto, si seguisse sia l'orientamento del TAR nel giudizio principale in primo grado²⁰, per cui bisognerebbe dare la più ampia utilizzazione alla fattispecie del recupero, sia l'orientamento della Mastrodonato, per cui sarebbe decisivo, al fine di stabilire se ci si trova in presenza di uno smaltimento o di un recupero, basarsi sulla natura dell'attività senza avere riguardo alla natura dei rifiuti, si correrebbe facilmente il rischio di eludere la disciplina in materia di discariche e in materia di rifiuti, contraddicendo così non solo l'art. 10, par. 2, della direttiva 2006/21/CE ma anche l'esigenza di interpretare le norme dell'Unione in materia di rifiuti tenendo conto della finalità dell'Unione di garantire ai propri cittadini un elevato livello di protezione dell'ambiente e di tutela della salute umana²¹.
49. Ciò è ulteriormente confermato dal fatto che, nello scegliere gli interventi in materia di gestione dei rifiuti previsti all'art. 4 della direttiva 2008/98/CE, tra cui rientrano lo smaltimento e il recupero, gli Stati membri debbono adottare misure appropriate per incoraggiare le opzioni "*che danno il miglior risultato ambientale complessivo*"²².

¹⁹ Sentenza *Palin Granit Oy*, causa C-9/00 (EU:C:2002:232, punto 26).

²⁰ Cfr. *supra*, il punto 16 delle presenti osservazioni.

²¹ Sentenza *Commissione / Austria*, causa C-28/09 (EU:C:2011:854, punto 120).

²² Sentenza *Commissione / Italia (rete integrata di impianti di smaltimento)*, causa C-323/13 (EU:C:2014:2290, punto 36).

50. In quarto ed ultimo luogo, ai sensi dell'art. 13 della direttiva 2008/98/CE, ogni attività di gestione dei rifiuti ai sensi dell'art. 4 della direttiva 2008/98/CE deve essere immune da rischi per la protezione della salute umana e dell'ambiente, sia essa attività di recupero o di smaltimento; dunque il livello di pericolosità di un'attività di recupero non può essere maggiore rispetto a quello di un'operazione di smaltimento e ciò deve essere concretamente verificabile in sede di autorizzazione affinché il recupero o lo smaltimento sia legale²³.
51. Tale recupero non può dunque essere incondizionato, come sarebbe il caso se, ad esempio, per accertarne la legalità, lo Stato membro si basasse esclusivamente sull'ampia definizione che del recupero dà l'art. 3, n. 15, della direttiva 2008/98/CE.
52. Ne consegue che, al di fuori delle condizioni di cui all'art. 1, n. 6, della decisione 2011/753/UE, il riempimento di un vuoto di miniera non può essere considerato come un'attività di recupero.
53. Nel caso di specie, non è chiaro se tutte queste condizioni siano state soddisfatte dalla Mastrodonato al momento della presentazione dell'istanza di autorizzazione alla Provincia di Bari.
54. In particolare, se gli interventi di livellamento geomorfologico, menzionati nel progetto inizialmente approvato dall'amministrazione regionale²⁴, possono essere considerati, in principio, come interventi "paessagistici" ai sensi dell'art. 1, n. 6, della decisione 2011/753/UE, non è altrettanto chiara la tipologia dei 1.200.000 metri cubi di rifiuti di cui si prevede l'utilizzazione nel riempimento.
55. Al riguardo, sembrerebbe non trattarsi di rifiuti pericolosi ai sensi dell'art. 7 della direttiva 2008/98/CE e dell'elenco ivi previsto, e ciò in quanto il giudice nazionale afferma trattarsi esclusivamente di rifiuti previsti al d. m. 5 febbraio 1998, relativo ai rifiuti non pericolosi; tuttavia, tale decreto specifica al proprio allegato 1 ben 18 diverse categorie di

²³ Sentenza *Commissione / Francia (discariche illegali)*, causa C-423/05 (EU:C:2007:198, punti 4, 5 e 17); l'art. 13 della direttiva 2008/98 corrisponde al vecchio art. 4 della direttiva 75/442/CEE; nello stesso senso sentenza *ARCO Chemie Nederland Ltd*, cause riunite C-418/97 e C-419/97 (EU:C:2000:318, punto 67).

²⁴ Cfr. *supra*, il punto 14 delle presenti osservazioni.

rifiuti²⁵, che non sono tuttavia ulteriormente specificate nel caso di specie, per cui non è chiaro in che modo detti rifiuti possano consentire la realizzazione di un'operazione di livellamento geomorfologico.

56. Pertanto, non è dato sapere né se i rifiuti da utilizzare nell'attività di riempimento siano "idonei" alla realizzazione di un intervento paesaggistico mediante livellamento geomorfologico, né se siano tali da potersi considerare come in grado di *sostituire* altri materiali necessari al compimento di una delle due operazioni appena indicate.

57. La Commissione non può dunque che concludere nel senso che spetta al giudice nazionale accertare se, nel caso di specie, queste due ulteriori condizioni siano verificate al fine di considerare che un'operazione di riempimento di un vuoto di una cava costituisce un'operazione di recupero.

3.3. In mancanza delle condizioni di cui all'art. 1 n. 6 della decisione 2011/753/UE, l'attività di riempimento dei vuoti di miniera costituisce una forma di smaltimento dei rifiuti in discarica ai sensi delle disposizioni della direttiva 1999/31/CE

58. La Commissione ritiene che, in assenza del rispetto delle condizioni di cui all'art. 1 n. 6 della decisione 2011/753/UE, un'attività di riempimento rientra nel campo di applicazione della direttiva 1999/31/CE.

59. Peraltro, in forza dell'art. 3, par. 2, secondo trattino, della direttiva 1999/31/CE, sopra ricordato, ciò non vorrebbe ancora dire che detta attività di riempimento costituisca un'operazione di smaltimento dei rifiuti in discarica, posto che la disposizione da ultimo citata esclude dal campo di applicazione di tale direttiva l'uso di rifiuti "inerti" e idonei in attività di riempimento, situazione considerata dalla direttiva come una forma di recupero di tali rifiuti, come conferma il considerando 15 della direttiva 1999/31/CE.

²⁵ 1) rifiuti di carta, cartone e prodotti di carta ; 2) rifiuti di vetro in forma non dispersibile ; 3) rifiuti di metalli e loro leghe sotto forma metallica non dispersibile ; 4) rifiuti contenenti metalli derivati dalla fonderia, fusione e raffinazione di metalli ; 5) altri rifiuti contenenti metalli ; 6) rifiuti di plastiche ; 7) rifiuti ceramici e inerti ; 8) rifiuti derivati da operazioni di conciatura e dell'utilizzo del cuoio e rifiuti tessili ; 9) rifiuti di legno e sughero ; 10) rifiuti solidi in caucciù e gomma ; 11) rifiuti derivati dall'industria agroalimentare ; 12) fanghi ; 13) rifiuti contenenti principalmente costituenti inorganici che possono a loro volta contenere metalli o materie organiche ; 14) rifiuti recuperabili da RSU (rifiuti solidi urbani) e da rifiuti speciali non pericolosi assimilati per la produzione di CDR (combustibile derivato da rifiuti) ; 15) rifiuti recuperabili mediante procedimenti di digestione anaerobica ; 16) rifiuti compostabili ; 17) rifiuti recuperabili con processi di pirolisi e gassificazione ; 18) rifiuti destinati alla produzione di fertilizzanti.

60. Tuttavia, non sembrerebbe essere questo il caso di specie, posto che i rifiuti inerti costituiscono solo una delle categorie di rifiuti oggetto dell'allegato I al d. m. 5 febbraio 1998, mentre, sulla base del fascicolo nazionale, i rifiuti con cui la Mastrodonato intende procedere al riempimento della propria cava parrebbero essere tutti quelli previsti in tale allegato. Inoltre, al fine di un'efficace protezione dell'ambiente può non essere sufficiente riferirsi alla sola natura inerte del rifiuto, senza ulteriore specificazione, al fine di determinare il tipo di autorizzazione al quale il suo trattamento è soggetto²⁶.
61. Spetta al giudice nazionale rilevare questa circostanza al fine di determinare se, nel caso di specie, si possa avere ricorso all'art. 3, par. 2, secondo trattino, della direttiva 1999/31/CE; ove detta circostanza non sussista, le disposizioni della direttiva 1999/31/CE si applicheranno integralmente, nel senso che la società interessata dovrà ottenere la necessaria autorizzazione al fine di poter smaltire i rifiuti in discarica.
62. In tale ipotesi, infatti, il vuoto di cava da utilizzare costituirà l' "area di smaltimento dei rifiuti" ai sensi dell'art. 2, lett. g, della direttiva 1999/31/CE, nozione formulata in maniera sufficientemente ampia da potersi applicare anche al caso di specie²⁷, e l'operazione di riempimento di tale vuoto con rifiuti costituirà dunque, a tutti gli effetti, un'operazione di smaltimento di rifiuti in discarica ai sensi della direttiva 1999/31/CE.
63. La Commissione rileva incidentalmente che, nel testo della questione pregiudiziale, il Consiglio di Stato ha impiegato il termine "discarica" invece del termine cava²⁸; anche ammettendo che non si sia trattato di un errore materiale²⁹, il riferimento ad una cava si rende comunque necessario visto l'oggetto della questione pregiudiziale, che riguarda l'art. 10, par. 2, della direttiva 2006/21/CE.

²⁶ Sentenza *Commissione / Francia (ammissione di amianto in discarica)*, causa C-515/10 (EU:C:2011:801, punto 23).

²⁷ Sentenza *Deponiezweckverband Eiterköpfe*, cit., punti 46 e 47.

²⁸ "Se l'art. 10, par. 2, della direttiva comunitaria 2006/21/CE, si debba interpretare nel senso [che] l'attività di riempimento della discarica – qualora sia posta in essere mediante rifiuti diversi dai rifiuti di estrazione – debba sempre soggiacere alla normativa in materia di rifiuti contenuta nella direttiva 1999/31/CE anche nel caso in cui non si tratti di operazioni di smaltimento rifiuti, ma di recupero" (sottolineatura aggiunta).

²⁹ Come sembra, visto che nel fascicolo nazionale ci si riferisce chiaramente ad una cava dismessa, di proprietà della Mastrodonato, in cui le attività di riempimento dovrebbero avere luogo.

4. Conclusioni

64. Alla luce delle osservazioni che precedono, la Commissione si pregia di invitare la Corte a rispondere alla questione pregiudiziale nella seguente maniera:

“Ai sensi dell’art. 10, par. 2, della direttiva 2006/21/CE, un’operazione di riempimento di un vuoto di miniera con rifiuti anche diversi da quelli dell’attività estrattiva costituisce un’operazione di recupero solo se a) ha ad oggetto un’attività di bonifica della cava o un intervento a tutela del paesaggio; b) utilizza materiali idonei alla realizzazione di tali fini; c) prevede il ricorso a materiali che si sostituiscono ad altri materiali, diversi dai rifiuti, e che sarebbero stati altrimenti utilizzati al fine di compiere le attività sub a). Spetta al giudice nazionale accertare se queste condizioni sono rispettate. Ove tali condizioni non siano soddisfatte, detta operazione ricade nel campo di applicazione della direttiva 1999/31/CE”.

Eulalia SANFRUTOS CANO

Giacomo GATTINARA

Agenti della Commissione