

Qualificazione giuridica dei reflui da rete fognaria: si pronuncia la Corte di Giustizia

✓ Giuseppe Garzia

Le massime, i principi

Corte di Giustizia UE, sez. II, sentenza 10 maggio 2007 in causa C 252/05 - T.W.U. Ltd et a. c. Environment Agency - Domanda di pronuncia pregiudiziale

Rifiuti - Direttive 75/442/CEE, 91/156/CEE e 91/271/CEE - Acque reflue che fuoriescono dal sistema fognario - Qualifica - Sfera di applicazione delle direttive 75/442/CEE e 91/271/CEE.

Le acque reflue che fuoriescono accidentalmente da un sistema fognario gestito da un'impresa pubblica che si occupa del trattamento delle acque reflue ai sensi della Direttiva del Consiglio 91/271/CEE (concernente il trattamento delle acque reflue urbane) vanno qualificate come rifiuti ai sensi della Direttiva del Consiglio 75/442/CEE come modificata dalla Direttiva 91/156/CEE.

Rifiuti - Direttive 75/442/CEE, 91/156/CEE e 91/271/CEE - Acque reflue fuoriuscite accidentalmente da un sistema fognario - Direttiva 91/271/CEE - «Lex specialis» rispetto alla disciplina sui rifiuti - Insussistenza.

Con riguardo alla gestione delle acque reflue che fuoriescono accidentalmente da un sistema fognario, la Direttiva 91/271/CEE non può essere considerata come «lex specialis» rispetto alla direttiva 75/442/CEE come modificata dalla Direttiva 91/156/CE, e pertanto non è applicabile l'art. 2, n. 2 di quest'ultima direttiva.

Il commento

Premessa

Il caso oggetto di esame da parte della Corte di Giustizia.

La **sentenza** della Corte di Giustizia **10 maggio 2007 (causa C - 252/05)** - T. W. U. presenta diversi spunti di notevole interesse sia per il caso specifico oggetto di esame sia perché costituisce un ulteriore «tassello» nella ricostruzione della nozione di rifiuto operata dalla Corte di Giustizia anche con riferimento ai rapporti con le altre normative di settore (nel caso in questione quella concernente la tutela delle acque) (1).

Prima di entrare nell'esame delle argomentazioni della Corte è opportuno accennare al fatto che ha dato luogo al contenzioso.

Nel periodo febbraio - aprile 2003 nel Regno Unito si sono verificati 11 casi di fuoriuscite di acque reflue dalle reti fognarie che si sono riversate in diverse aree della contea del Kent provocando situazioni di inquinamento. La T.W.U. è responsabile di circa 80 km di reti fognarie nella regione del Tamigi.

In quanto impresa pubblica gestore della rete fognaria è stata a più riprese denunciata dalla *Environmental Agency* per scarico di acque reflue non trattate che - a giudizio di quest'ultima - costituivano «rifiuti sottoposti a monitoraggio», mentre la T.W.U. era dell'avviso che le acque reflue fuoriuscite non costituivano un rifiuto.

Note:

✓ Prof. Aggr. Diritto dell'ambiente Università di Bologna (sede di Ravenna).
E-mail: giuseppe.garzia@unibo.it

(1) Per un inquadramento di carattere generale sul tema si rinvia a:
- N. De Sadeeler, *Rifiuti, prodotti e sottoprodotti*, Milano, 2006.

A seguito di una complessa vicenda giudiziaria la *High Court of Justice (England and Wales) - Queen's Bench Division* sottoponeva alla Corte di Giustizia alcune questioni pregiudiziali.

In particolare, la Corte è stata chiamata a risolvere due questioni, tra loro ovviamente collegate:

- a. se le acque reflue fuoriuscite dalla rete fognaria gestita da un'impresa pubblica che si occupa di trattamento delle acque reflue siano ricomprese tra i rifiuti ai sensi della Direttiva 75/442/CEE (ora sostituita dalla Direttiva 2006/12/CE);
- b. in caso di risposta affermativa alla precedente lettera a) se al caso in questione dovesse applicarsi la suddetta normativa sui rifiuti ovvero se la Direttiva 91/271/CEE («Trattamento delle acque reflue urbane») potesse essere ritenuta «altra normativa» (ai sensi dell'art. 2, par. 1, lett. b) della Direttiva 75/442/CE) e quindi potesse essere applicata in quanto *lex specialis* in sostituzione della citata Direttiva 75/442/CEE.

Le acque reflue fuoriuscite accidentalmente dalla rete fognaria possono qualificarsi come rifiuti?

Riguardo alla prima questione la risposta della Corte è affermativa (in tal senso vengono recepite integralmente le conclusioni dell'Avvocato Generale J.K. dell'8 febbraio 2007) (2).

Il ragionamento si basa essenzialmente sulla considerazione secondo cui la fuoriuscita accidentale di reflui dalla rete fognaria rientra senza alcun dubbio nel concetto di «disfarsi» tale da integrare la nozione giuridica di rifiuto secondo quanto previsto dalla Direttiva 75/442/CEE.

Infatti - a giudizio della Corte - la circostanza che le acque reflue fuoriescano da un sistema fognario risulta essere ininfluente riguardo alla loro natura di rifiuti: l'uscita accidentale delle acque da un impianto fognario costituendo il fatto mediante il quale l'impresa fognaria detentrica delle acque comunque se ne disfa (punto 28).

Secondo la Corte tutto l'impianto della normativa comunitaria sui rifiuti sarebbe vanificato se si escludesse la natura di rifiuto solo perché si è in presenza di uno sversamento «accidentale».

Del resto, più in generale, proprio perché la politica comunitaria in materia ambientale mira ad un elevato livello di tutela, il termine «disfarsi» previsto dalla Direttiva 75/442/CE (e ora dalla Direttiva 2006/12/CE) non può essere interpretato restrittivamente (punto 27) e quindi ricomprende anche l'ipotesi di abbandono meramente «accidentale».

Si tratta di considerazioni che si pongono in linea con i

precedenti pronunciamenti della Corte; i quali anzi, sotto questo profilo, si può dire che costituiscono il fondamento logico giuridico della sentenza in commento.

In particolare nella **sentenza 7 settembre 2004 (causa C-1/03)** Van de W. (3) la Corte ha ritenuto che la fuoriuscita accidentale di idrocarburi su un terreno può essere intesa come un'azione mediante la quale il detentore degli idrocarburi si disfa degli stessi (punto 47).

In altri termini, secondo la Corte il carattere «accidentale» della fuoriuscita appare del tutto irrilevante ai fini della configurazione del concetto di rifiuto in quanto, tra l'altro, in caso contrario il detentore sarebbe sottratto agli obblighi che la Direttiva 75/442/CEE prescrive agli Stati membri di porre a suo carico, in contrasto con il divieto di abbandono, scarico e smaltimento incontrollato dei rifiuti (punto 49).

In conclusione - quindi - ai fini della possibile esclusione delle fuoriuscite dalla nozione di rifiuto non rileva né il fatto che si tratti di fuoriuscita proveniente da una rete fognaria e neppure il carattere puramente accidentale della stessa.

Le esclusioni dal campo di applicazione della Direttiva 75/442/CEE in quanto casi «già contemplati da altra normativa»

Più articolato (e per certi aspetti più problematico) è il ragionamento della Corte di Giustizia in relazione alla seconda questione pregiudiziale sottoposta al suo esame. Qui il problema di fondo era quello di stabilire se applicare al caso in questione la normativa generale sui rifiuti (Direttiva 75/442/CEE) oppure quella in tema di acque reflue urbane (Direttiva 91/271/CEE).

Il problema si pone in quanto - com'è noto - l'art. 2, par. 1, lett. b), n. IV, della Direttiva 75/442/CE esclude dal suo ambito di applicazione «le acque di scarico» solamente però qualora già contemplate da «altra normativa».

È evidente che una interpretazione rispettosa dei principi comunitari in materia ambientale di cui all'art. 174 del Trattato richiede non una qualsivoglia disciplina della materia ma una normativa che - contenendo precise disposizioni in ordine alla gestione dei rifiuti - sia in grado favorire una tutela comunque alternativa (e quindi in qualche modo equivalente) rispetto a quella di cui alla Direttiva 75/442/CEE.

Note:

(2) Conclusioni pubblicate su: <http://curia.europa.eu/>

(3) Pubblicata su : www.giuristiambientali.it con note di:

- V.Paone, *La nozione di produttore del rifiuto dopo la sentenza 7 settembre 2004*

e di

- D.Rottgen, *Sito contaminato come rifiuto?*

In caso contrario sarebbe agevole fare riferimento a tale norma per «aggirare» gli obblighi di tutela e ripristino ambientale previsti dalla disciplina sui rifiuti.

Del resto già la stessa Corte di Giustizia ha chiaramente messo in guardia contro possibili diverse interpretazioni. In particolare - nella **sentenza 11 settembre 2003 (causa C - 114/01)** AP. C. Oy (4) - pur precisando che si può trattare anche di normativa di livello nazionale (e non solo comunitario) (5) - comunque ha stabilito che la possibilità di escludere l'applicazione della normativa sui rifiuti può avvenire unicamente in presenza di due condizioni, e cioè:

- a. una legislazione nazionale non deve semplicemente riguardare le sostanze e gli oggetti in questione (ad es. da un punto di vista industriale) ma deve contenere disposizioni precise che organizzano la loro gestione come rifiuti, altrimenti la gestione di questi rifiuti non sarebbe organizzata né sul fondamento della Direttiva 75/442 né su quello di una normativa nazionale indipendente da questa» (punto 52).
- b. la normativa in questione deve far sì che si giunga ad un livello di protezione dell'ambiente almeno equivalente a quello previsto dalla Direttiva 75/442/CEE (punto 59).

La Direttiva 91/271/CEE costituisce un'«altra normativa»?

Se si tengono in conto i principi espressi dalla Corte nella citata sentenza AP.C.Oy appare indubbiamente difficile poter considerare la Direttiva 91/271/CEE come un' «altra normativa» rispetto al sistema di tutela di cui alla Direttiva 75/442/CEE.

Essa, infatti, pur avendo lo scopo fondamentale di proteggere l'ambiente dalle ripercussioni negative provocate dai summenzionati scarichi di acque reflue, si limita a disciplinare la raccolta il trattamento e lo scarico delle acque reflue urbane (nonché il trattamento e lo scarico delle acque originate da taluni settori industriali) (art. 1). Pertanto, come tra l'altro ha osservato nelle sue conclusioni l'Avvocato Generale K. (punto 35), la deroga rispetto alla disciplina dei rifiuti riguarda la fase della raccolta dei reflui, ovvero quando essi si trovano nella rete fognaria, durante il trattamento nell'impianto di depurazione e in fase di scarico.

Viceversa non viene in alcun modo disciplinato il problema degli effetti conseguenti alla fuoriuscita nel suolo una volta che essa si è verificata.

Infatti l'unica disposizione in tal senso contenuta nella Direttiva è quella prevista dall'allegato I par. A, ove si prevede che la progettazione la costruzione e la manutenzione delle reti fognarie va effettuata adottando le tecniche migliori che non comportino costi eccessivi te-

nendo conto, tra l'altro, «della prevenzione di eventuali fuoriuscite».

Si tratta, peraltro, di una norma che - pur ispirandosi ad una logica preventiva di tutela ambientale - si limita a stabilire meri obblighi di natura tecnica nella realizzazione degli impianti fognari senza in alcun modo disciplinare sul piano giuridico il problema delle fuoriuscite.

Ciò vale soprattutto con riferimento agli aspetti concernenti gli obblighi di eliminazione e di eventuale decontaminazione (si pensi, ad esempio agli obblighi riguardanti il recupero e l'avvio al corretto smaltimento dei rifiuti previsti dalla Direttiva 75/442/CEE).

Come ha osservato l'Avvocato Generale (punto 45), solo nella misura in cui le acque reflue rifluiscono nuovamente nella rete fognaria la relativa deroga diviene nuovamente applicabile; viceversa la situazione è diversa quando esse rimangono esternamente alla rete fognaria determinando la contaminazione di alcune aree attraverso la percolazione nel suolo.

Pertanto la mancata disciplina della fase successiva alla fuoriuscita (possibile, peraltro - come si è visto - anche a livello di normativa nazionale) - secondo l'interpretazione della Corte - non può che portare a considerare la stessa come abbandono di rifiuti allo stato liquido, con la conseguente applicazione della normativa sui rifiuti.

Rilievi critici alla sentenza delle Corte: il carattere «generale» della disciplina comunitaria in tema di rifiuti.

Nel complesso mi pare che della sentenza in commento vadano colti due aspetti principali:

il primo inerente l'impostazione generale del ragionamento della Corte;

il secondo riguardante i possibili effetti della sentenza in relazione all'ordinamento interno (in particolare al D.Lgs. n. 152 del 2006).

Riguardo al primo aspetto l'impostazione seguita dalla Corte appare nel suo complesso lineare e coerente con le precedenti decisioni sul tema.

In particolare mi sembra importante sottolineare come si riaffermi il carattere di **centralità nella normativa sui rifiuti rispetto alle altre discipline di settore in materia ambientale**.

Note:

(4) Pubblicata su: <http://curia.europa.eu/>.

(5) Nel caso in questione (punto 36) la Corte ha ritenuto che in relazione alla normativa vigente nel regno Unito, «Water Industry Act» del 1991 e «Urban Waste Water Treatment (England and Wales) Regulations» del 1994, né le memorie presentate, né le osservazioni espresse consentivano di definire l'esatta portata delle facoltà attribuite all'amministrazione competente del Regno Unito e comunque tale valutazione, in ogni caso, era di competenza del giudice di rinvio.

Ciò è evidente soprattutto quando si afferma (punto 26) che dalla Direttiva 75/442/CEE emerge che il legislatore comunitario ha inteso qualificare espressamente le acque di scarico come «rifiuti», ai sensi della stessa Direttiva, pur prevedendo che i rifiuti possano - al ricorrere di talune condizioni - non rientrare nella sfera di applicazione della Direttiva medesima.

La suddetta linea interpretativa è del resto pienamente coerente con quanto espresso dalle Sezioni Unite Penali della Cassazione nella nota sentenza **«Forina»** del 1995 (6), la quale - com'è noto - ha stabilito che quella in tema di rifiuti costituisce la disciplina di base (e quindi per così dire di «chiusura» del sistema di protezione ambientale), mentre quella concernente gli scarichi si pone come normativa speciale di carattere derogatorio rispetto alla prima, applicabile quindi unicamente in relazione alle situazioni da essa disciplinate.

Viene quindi confermato - in sintesi - il carattere «generale» della disciplina sui rifiuti rispetto alle altre discipline di settore; detto carattere può ritenersi oramai un principio consolidato della normativa ambientale sia a livello di ordinamento comunitario che interno.

Considerazioni riguardo alla possibilità di qualificare le fuoriuscite dalla rete fognaria come «scarichi» in relazione all'ordinamento interno.

In relazione al secondo profilo suscita viceversa qualche perplessità il fatto che la Corte non ha in alcun modo preso in considerazione la possibilità di qualificare le fuoriuscite dalla rete fognaria alla stregua di veri e propri scarichi incontrollati (come sostenuto in giudizio dalla *T. W.U.*) derivanti eventualmente da una qualche responsabilità del gestore riguardo alle tecniche di costruzione o manutenzione della rete fognaria.

In questo senso sarebbe stato forse necessario un maggiore approfondimento, anche se va comunque precisato che la Direttiva 92/271/CEE non fornisce una qualche definizione di scarico (7) e ciò verosimilmente ha indotto la Corte a non affrontare il punto.

Viceversa la questione è stata incidentalmente trattata dall'Avvocato Generale, il quale, nelle sue conclusioni (punto 40), ha sostenuto che - alla luce del principio di proporzionalità - la fuoriuscita non può considerarsi uno scarico incontrollato se il gestore ha agito con la dovuta diligenza richiesta.

Del resto - continua l'Avvocato Generale (punto 41), la Direttiva 91/271/CEE precisa la diligenza di cui occorre dare prova, in quanto stabilisce le misure che devono essere prese per evitare le fuoriuscite incontrollate di acque reflue.

Quindi - rovesciando il ragionamento dell'Avvocato Generale - in caso di negligenza del gestore nella gestione della rete fognaria la fuoriuscita costituisce uno scarico incontrollato, il che, presumibilmente, porta ad escludere l'applicazione della normativa sui rifiuti.

Si tratta di considerazioni rilevanti che meritano un approfondimento soprattutto se rapportate al nostro ordinamento e ai principi elaborati dalla giurisprudenza.

Va infatti osservato che la Cassazione Penale (8) ha fatto rientrare nell'ambito della disciplina degli scarichi (e non in quella dei rifiuti) l'ipotesi di dispersione di sostanze oleose in un terreno derivante dalla rottura di una tubazione conseguente ad un guasto imputabile al gestore (9), nonché quella di tracimazione diretta di sostanze liquida da un depuratore con un difetto di funzionamento (sempre imputabile al gestore) (10).

Tra l'altro va rimarcato che, malgrado l'assenza di definizioni nell'ambito della Direttiva 91/271/CE, il concetto di «scarico» nell'ordinamento comunitario si presenta comunque come assai ampio.

In particolare la Direttiva 76/464/CEE concernente l'inquinamento provocato da certe sostanze pericolose scaricate nell'ambiente idrico della Comunità definisce lo scarico come «l'immissione, nelle acque di cui al paragrafo 1, delle sostanze enumerate nell'elenco I o nell'elenco II dell'allegato».

La Corte di Giustizia (**sentenza 29 settembre 1999 causa C - 232/97 N.**) ha interpretato tale definizione nel senso di ricomprendere «ogni atto imputabile ad un soggetto, attraverso il quale, direttamente o indirettamente viene introdotta, nelle acque alle quali si applica tale Di-

Note:

(6) Si veda:

- Cass. pen. SS.UU., sentenza 13 dicembre 2005, n. 12310, in *Riv.giur.amb.*, 1996, pag. 678 e segg., con nota di P.Giampietro, *Le Sezioni Unite segnano lo spartiacque fra scarichi idrici e rifiuti*. «Il D.P.R. n. 915 del 1982 disciplina tutte le singole operazioni di smaltimento dei rifiuti (conferimento, raccolta, trasporto, ammasso, stoccaggio), siano essi liquidi, fangosi o sotto forma di liquami, con esclusione di quelle fasi, concernenti i rifiuti liquidi (o assimilati) attinenti allo scarico e riconducibili alla disciplina stabilita dalla legge n. 319 del 1976».

Si veda, altresì:

- F. Giampietro, *Rapporti tra la legge Merli sugli scarichi ed il D.P.R. n. 915/1982 sullo smaltimento dei rifiuti: le Sezioni Unite si pronunciano dopo 13 anni di contrasti giurisprudenziali*, in *Cass. pen.*, 1996, fasc. 6, pag. 986 e segg.

(7) Ma solamente di «acque reflue urbane», «acque reflue domestiche» e «acque reflue industriali» (art. 2).

(8) Si veda:

- Cass. Pen. sez. III, sentenza 29 aprile 2005, n. 16274.

(9) Si veda:

- Cass. Pen. sez. III, 7 ottobre 1999, n. 11410.

(10) Si veda:

- Cass. Pen. sez. III, 29 aprile 2005, n. 16274.

rettiva, una delle sostanze pericolose enumerate nell'elenco I o dell'elenco II del suo allegato».

Venendo all'ordinamento interno va precisato che la stessa definizione di scarico prevista dall'art. 74, comma 1, lett. ff) del D.Lgs. n.152 del 2006: «qualsiasi immissione di acque reflue in acque superficiali, sul suolo, nel sottosuolo e in rete fognaria . . .» (11) può astrattamente prestarsi a ricomprendere anche il caso di fuoriuscita dalla rete fognaria (la dispersione nel suolo, infatti, anche se accidentale è comunque una forma di immissione).

Del resto lo stesso D.Lgs. n. 152 del 2006 all'art. 104 prevede (anche se solamente in via di deroga rispetto al principio generale) l'ipotesi di scarico «nel sottosuolo».

Infine - per ciò che attiene agli effetti dello sversamento nel suolo - va osservato che la possibile riconducibilità dello stesso nell'ambito della disciplina sugli scarichi non esclude la possibile applicazione della normativa sulle bonifiche dei siti contaminati.

Infatti, l'art. 242, comma 1, del D.Lgs. n. 152 del 2006 individua come presupposto per l'applicazione delle procedure operative e amministrative di bonifica del sito semplicemente il verificarsi «di un evento che sia potenzialmente in grado di contaminare il sito», senza distinguere se l'evento in questione derivi da abbandono di rifiuti allo stato liquido o da uno scarico incontrollato (12).

Quindi - sotto questo profilo - una disciplina di tutela ambientale di carattere ripristinatorio sarebbe comunque

applicabile anche nell'ipotesi in cui si qualificassero le fuoriuscite come scarichi.

Si tratta a mio parere di considerazioni che potrebbero portare ad una «lettura» della sentenza della Corte di Giustizia nel nostro ordinamento non puramente meccanica ma che tenga conto dell'impianto normativo esistente e dei principi elaborati dalla giurisprudenza (13).

Note:

(11) Sull'interpretazione di tale definizione si rinvia a:

- Quaranta, *Il «riordino disarticolato» della disciplina a tutela delle acque*, in F. Giampietro (a cura di), *Commento al Testo Unico ambientale*, Milano, 2006, pag. 65 e segg.

(12) Sul punto si veda:

- T.A.R. Friuli Venezia Giulia, 27 luglio 2001, n. 488, in *www.lexitalia.it*, che - in relazione alla preesistente disciplina normativa (D.Lgs. n. 22 del 1997 e D.M. n. 471 del 1999) - ha precisato che tali disposizioni si applicheranno «a qualunque sito che risulti attualmente inquinato, indipendentemente dal momento in cui possa essere avvenuto il fatto o dai fatti generatori dell'attuale situazione patologica».

(13) Peraltro, non va sottaciuto che la diatriba dottrinale e giurisprudenziale tra scarico (inteso come immissione volontaria e con opere ad esso destinate) e rifiuto liquido (in riferimento all'abbandono involontario (ma colposo) e del tutto occasionale di acque reflue e quindi incompatibile con un'apposita domanda di autorizzazione preventiva) era risultata «assopita» dalla definizione contenuta nell'art. 2, lett. bb) del D.Lgs. n. 152/1999. In tema, si veda:

- F. Giampietro, *La riforma della riforma: il D.Lgs. n. 258/2000 a tutela delle acque dall'inquinamento*, in questa *Rivista*, 2000, 11, pag. 1005 e segg. ed ivi richiami di dottrina e giurisprudenza.

Definizione che, com'è noto, si intende ripristinare con lo schema di decreto correttivo, approvato il 12 ottobre 2006, del T.U.A., *in parte qua* (si veda l'art. 1, comma 2, di modifica dell'art. 74, comma 1, lett. ff) del cit. T.U.A.).

Il documento

Corte di Giustizia UE, sez. II, sentenza 10 maggio 2007 in causa C 252/05

(Omissis)

SENTENZA

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione della Direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, 75/442/CEE, relativa ai rifiuti (GU L 194, pag. 39), come modificata dalla Direttiva del Consiglio 18 marzo 1991, 91/156/CEE (GU L 78, pag. 32; in prosieguo: la « Direttiva 75/442») e della Direttiva del Consiglio 21 maggio 1991, 91/271/CEE, concernente il trattamento delle acque reflue urbane (GU L 135, pag. 40). Il giudice del rinvio intende accertare, in sostanza, se le acque reflue che fuoriescono da un sistema fognario costituiscono rifiuti ai sensi della Direttiva 75/442 e, nell'ipotesi affermativa, se sono escluse dalla sfera di applicazione della Direttiva medesima ai sensi del suo art. 2, n. 1, lett. b), iv), ovvero del suo art. 2, n. 2.

Contesto normativo

Diritto comunitario

In tema di rifiuti

2 L'art. 1 della Direttiva 75/442 stabilisce quanto segue:

«Ai sensi della presente Direttiva, si intende per:

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;

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

(...))»

3 L'art. 2 della Direttiva medesima così prevede:

«1. Sono esclusi dal campo di applicazione della presente Direttiva :

(...)

b) qualora già contemplati da altra normativa:

(...)

iv) le acque di scarico, esclusi i rifiuti allo stato liquido;

(...)

2. 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».

In tema di acque reflue

4 L'art. 1 della Direttiva 91/271 così recita:

«La presente Direttiva concerne la raccolta, il trattamento e lo scarico delle acque reflue urbane, nonché il trattamento e lo scarico delle acque reflue originate da taluni settori industriali.

Essa ha lo scopo di proteggere l'ambiente dalle ripercussioni negative provocate dai summenzionati scarichi di acque reflue».

5 L'art. 3 della Direttiva medesima prevede, al n. 1, primo comma, che «[g]li Stati membri provvedono affinché tutti gli agglomerati siano provvisti di reti fognarie per le acque reflue urbane» e, al n. 2, che «[l]e reti fognarie di cui al paragrafo 1 devono rispondere ai requisiti dell'allegato I A».

6 L'allegato I, punto A, della Direttiva 91/271 impone i seguenti obblighi:

«(...)

La progettazione, la costruzione e la manutenzione delle reti fognarie vanno effettuate adottando le tecniche migliori che non comportino costi eccessivi, tenendo conto in particolare:

(...)

– della prevenzione di eventuali fuoriuscite,

(...))».

Diritto interno

In tema di rifiuti

7 L'art. 33 (1) dell'*Environmental Protection Act* 1990 dispone quanto segue:

«(...) è fatto divieto - a) di eliminare rifiuti sottoposti a monitoraggio (...) nel terreno ovvero sopra di esso, in qualsiasi luogo, a meno che non sussista una licenza di gestione dei rifiuti e lo scarico venga effettuato conformemente alla detta licenza».

8 L'art. 75 (4) dell'*Environmental Protection Act* 1990 definisce i «rifiuti sottoposti a monitoraggio» come «rifiuti domestici, rifiuti industriali e commerciali o altri rifiuti dello stesso genere».

9 Ai sensi dell'art. 75 (8) dell'*Environmental Protection Act* 1990 «i rifiuti di cui al punto (7) ed al presente punto non comprendono le acque reflue (ivi inclusi gli scarichi fognari ovvero provenienti dalle fogne), fatte salve diverse disposizioni dei regolamenti».

10 Le *Controlled Waste Regulations* 1992 sono state redatte in esecuzione dell'*Environmental Protection Act* 1990.

11 Ai sensi della regola 5 (1) delle *Controlled Waste Regulations* 1992, «(...) ai fini della parte II della legge, i rifiuti di cui all'allegato 3 vanno considerati quali rifiuti industriali».

12 Il paragrafo 7 (a) dell'allegato 3 fa riferimento alle «acque reflue ricomprese nella descrizione di cui alla regola 7 [...] eliminate attraverso ovvero sopra il terreno». La regola 7 (1) (a), tuttavia, esclude «le acque reflue, i fanghi o i fanghi di fosse settiche trattati, conservati ovvero eliminati (senza far ricorso ad un impianto mobile) nel contesto di impianti di trattamento («*curtilage*») delle acque reflue» dall'ambito dei rifiuti sottoposti a monitoraggio, a meno

che le operazioni di trattamento, conservazione ed eliminazione costituiscano parte integrante dell'attività degli impianti.

13 Ai sensi della regola 7 A delle *Controlled Waste Regulations* 1992, «ai fini della parte II dell'*Environmental Protection Act* 1990, i rifiuti non indicati dalla Direttiva non devono essere ritenuti rifiuti domestici, industriali o commerciali».

14 Infine, le *Controlled Waste Regulations* 1992 definiscono i «rifiuti di cui alla Direttiva» come «qualsivoglia sostanza od oggetto delle categorie indicate nella parte II dell'allegato 4 di cui il produttore o il detentore si disfi con l'intenzione di disfarsene ovvero abbia l'obbligo di disfarsene, fatto salvo, tuttavia, tutto ciò che escluso dalla sfera di applicazione della Direttiva ai sensi del suo art. 2»; l'espressione «disfarsi» ha un significato identico a quello che riveste nella Direttiva e con il termine «produttore» si intende ogni soggetto la cui attività abbia dato luogo a rifiuti di cui alla Direttiva ovvero che ha effettuato operazioni di pretrattamento, di miscuglio o altre operazioni che hanno mutato la natura o la composizione di detti rifiuti».

In tema di acque reflue

15 All'epoca in cui sono state compiute le infrazioni dedotte, l'art. 94 (1) del *Water Industry Act* 1991 disponeva quanto segue:

«L'impresa di trattamento delle acque reflue è tenuta: a) a fornire, controllare e ampliare un sistema di tombini pubblici (nella propria zona o altrove) che garantisca la loro depurazione e la loro manutenzione, in modo tale che la detta zona risulti effettivamente depurata e continui ad esserlo; b) ad adottare disposizioni per svuotare tali tombini e tutte le altre disposizioni (...) necessarie, iterativamente, per trattare effettivamente, in impianti di smaltimento o con altre modalità, il contenuto dei detti tombini».

16 Inoltre, nell'ipotesi di violazione di un obbligo commessa da un operatore del trattamento delle acque reflue prevista dall'art. 94 (1) del *Water Industry Act* 1991, il segretario di Stato o il direttore generale dei servizi idrici è tenuto, in forza dell'art. 18 della legge medesima, ad emanare un ordine esecutivo definitivo (applicabile in esito ad un procedimento in contraddittorio) o provvisorio (immediatamente applicabile) facendo richiesta dell'avvio di un procedimento al fine di garantire il rispetto di tale obbligo.

17 Le *Urban Waste Water Treatment (England and Wales) Regulations* 1994 sono state emanate al fine di dare esecuzione alla Direttiva 91/271e completano le disposizioni di cui all'art. 94 del *Water Industry Act* 1991.

18 La regola 4 (1) delle *Urban Waste Water Treatment (England and Wales) Regulations* 1994 così recita: «Le presenti disposizioni integrano quelle relative all'obbligo imposto dall'art. 94 del *Water Industry Act* 1991 (...) e qualsiasi violazione degli obblighi imposti dalle presenti disposizioni deve essere ritenuta, ai fini di tale legge, quale violazione della detta disposizione».

19 Ai sensi della regola 4 (4) tra gli obblighi ai sensi dell'art. 94 (1) (b) è ricompreso l'obbligo «di far sì che le acque residuali urbane che rifluiscono nei sistemi di raccolta, prima di essere evacuate, vengano assoggettate a un trattamento conformemente alla regola 5».

Causa principale e questioni pregiudiziali

20 La *T.W.U. Ltd* è un'impresa pubblica di trattamento delle acque reflue, a più riprese denunciata penalmente dalla *Environment Agency*, persona giuridica autonoma tra le cui competenze sono ricompresi alcuni aspetti del controllo dell'inquinamento in Inghilterra e nel Galles. La *T.W.U. Ltd* è stata accusata di scarico di acque reflue non trattate che costituivano «rifiuti sottoposti a monitoraggio» sul territorio della contea del Kent nonché in acque sottoposte a monitoraggio della contea medesima. Il giudice competente è la *South East London Division, Bromley Magistrates' Court (District Judge Carr)*, che si è astenuto dal pronunciarsi in ordine ad una questione preliminare volta ad accertare se le acque reflue che fuoriescono da canalizzazioni gestite da un'impresa quale la *T.W.U. Ltd* costituiscono «rifiuti sottoposti a monitoraggio ai sensi della normativa inglese».

21 La *T.W.U. Ltd* ha proposto dinanzi al giudice del rinvio ricorso giurisdizionale («*judicial review*») avverso tale diniego di giustizia.

22 Dopo aver rilevato che un rifiuto sottoposto a monitoraggio ai sensi della normativa interna costituiva un rifiuto ai sensi della Direttiva 75/442, la *High Court of Justice (England and Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court)*, decideva di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se le acque reflue che fuoriescono da un sistema fognario gestito da un'impresa pubblica che si occupa del

trattamento delle acque reflue ai sensi della Direttiva [91/271] e/o del [Water Industry Act 1991] (...) siano comprese tra i rifiuti come qualificati dalla Direttiva [75/442].

2) In caso di soluzione affermativa della prima questione, se le suddette acque:

a) siano escluse dalla sfera di applicazione della nozione di «rifiuti» come qualificati ai sensi della Direttiva [75/442] in forza dell'art. 2, n. 1, lett. b), iv), della Direttiva [medesima], segnatamente nel combinato disposto con la Direttiva 91/271 e/o il [Water Industry Act 1991], ovvero

b) siano soggette all'art. 2, n. 2, della [Direttiva 75/442] e siano escluse dalla sfera di applicazione della nozione di «rifiuti», come intesa ai fini della [Direttiva 75/442], segnatamente in forza della [Direttiva 91/271]».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima questione

23 Con la prima questione, il giudice a quo chiede se acque reflue costituiscono rifiuti ai sensi della Direttiva 75/442, qualora fuoriescano da un sistema fognario gestito da un'impresa pubblica ai sensi della normativa di attuazione della Direttiva 91/271.

24 L'art. 1, lett. a), della Direttiva 75/442 definisce rifiuto «qualsiasi sostanza od oggetto che rientri nelle categorie riportate nell'allegato I e di cui il detentore si disfi o abbia deciso [...] di disfarsi». Il detto allegato precisa e chiarisce tale definizione proponendo elenchi di sostanze e di oggetti qualificabili come rifiuti. Tale elenco, tuttavia, ha soltanto un valore indicativo, posto che la qualifica di rifiuto discende anzitutto dal comportamento del detentore e dal significato del termine «disfarsi» (v., sentenza 7 settembre 2004, causa C 1/03, *Van de Walle* e a., Racc. pag. I 7613, punto 42 e la giurisprudenza ivi menzionata).

25 L'art. 2, n. 1, della Direttiva 75/442 indica, inoltre, i tipi di rifiuti che possono essere esclusi, al ricorrere di talune condizioni, dalla sfera di applicazione della Direttiva, ancorché si tratti di rifiuti che corrispondono alla definizione di cui all'art. 1, lett. a), della Direttiva medesima.

26 Lo stesso dicasi, ai sensi dell'art. 2, n. 1, lett. b), iv), della Direttiva 75/442, con riguardo alle «acque di scarico, esclusi i rifiuti allo stato liquido». Da tale disposizione emerge che il legislatore comunitario ha inteso qualificare espressamente le acque di scarico come «rifiuti», ai sensi della stessa Direttiva pur prevedendo che tali rifiuti possano, al ricorrere di talune condizioni, non rientrare nella sfera di applicazione della Direttiva medesima e, conseguentemente, nel regime giuridico generale che essa istituisce.

27 A tal riguardo, l'espressione «disfarsi» non va interpretato solo alla luce delle finalità della Direttiva 75/442, vale a dire, la protezione della salute umana e dell'ambiente contro gli effetti nocivi della raccolta, del trasporto, del trattamento, dell'ammasso e del deposito dei rifiuti, bensì anche alla luce dell'art. 174, n. 2, CE, a termini del quale «[l]a politica della Comunità in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni della Comunità. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva (...)». Pertanto, il termine «disfarsi» non può essere interpretato restrittivamente (v., in tal senso, in particolare, sentenza 15 giugno 2000, cause riunite C 418/97 e C 419/97, *ARCO Chemie Nederland* e a., Racc. pag. I 4475, punti 36-40).

28 La circostanza che le acque reflue fuoriescono da un sistema fognario è ininfluenza quanto alla loro natura di «rifiuti» ai sensi della Direttiva 75/442. Infatti, la fuoriuscita di acque reflue da un impianto fognario costituisce un fatto mediante il quale l'impresa fognaria, detentrica delle acque, se ne «disfa». Il fatto che le acque siano fuoriuscite accidentalmente non consente di giungere ad una conclusione diversa. La Corte, infatti, ha affermato che la fuoriuscita accidentale di idrocarburi sul terreno può essere intesa come un'azione mediante la quale il detentore degli idrocarburi stessi «si disfa» di essi (v., in tal senso, sentenza *Van de W.* e a., cit., punto 47). La Corte ha parimenti ritenuto che la Direttiva 75/442 verrebbe in parte vanificata se degli idrocarburi che sono all'origine di un inquinamento non venissero considerati rifiuti per il solo fatto di essere stati sversati accidentalmente (v. sentenza *Van de W.* e a., cit., punto 48). Lo stesso ragionamento deve essere svolto con riguardo ad acque reflue che fuoriescano accidentalmente.

29 Pertanto, occorre risolvere la prima questione dichiarando che le acque reflue che fuoriescono da un sistema fognario gestito da un'impresa pubblica che si occupa del trattamento delle acque reflue ai sensi della Direttiva 91/271 e della normativa emanata ai fini della sua trasposizione costituiscono rifiuti ai sensi della Direttiva 75/442.

Sulla seconda questione, sub a)

30 Con la seconda questione, sub a), il giudice del rinvio intende accertare, in sostanza, se le acque reflue che fuoriescono da un sistema fognario costituiscono rifiuti esclusi dalla sfera di applicazione della Direttiva 75/442 ai sensi dell'art. 2, n. 1, lett. b), iv), della Direttiva medesima, segnatamente, per effetto della Direttiva 91/271 o del *Water Industry Act* 1991, ovvero del combinato disposto di tali due atti normativi.

31 L'art. 2, n. 1, lett. b), iv), della Direttiva 75/442 esclude dalla propria sfera di applicazione le acque reflue, fatti salvi i rifiuti allo stato liquido, a condizione, tuttavia, che le dette acque reflue siano già contemplate da «altra normativa».

32 Come affermato dalla Corte al punto 49 della sentenza 11 settembre 2003, causa C-114/01, *AP. C.* (Racc. pag. I-8725), i termini «altra normativa», figuranti all'art. 2, n. 1, lett. b), della Direttiva 75/442 possono riguardare, del pari, normative nazionali.

33 Tuttavia, per essere considerate come «altra normativa» ai sensi del detto art. 2, n. 1, lett. b) della Direttiva 75/442, le norme in oggetto non devono semplicemente riguardare una sostanza particolare, ma devono contenere disposizioni precise che ne organizzano la gestione come rifiuti, ai sensi dell'art. 1, lett. d), della detta Direttiva. Altrimenti, la gestione dei rifiuti di cui trattasi non sarebbe organizzata né sul fondamento della Direttiva 75/442 né su quello di un'altra Direttiva, né nel contesto di una normativa nazionale, il che sarebbe in contrasto sia con il tenore letterale dell'art. 2, n. 1, lett. b), della detta Direttiva, sia con lo stesso fine della normativa comunitaria in materia di rifiuti (v., in tal senso, sentenza *AP. C.*, cit., punto 52).

34 Ne consegue che, affinché una legislazione comunitaria o nazionale possa essere considerata come «altra normativa», essa deve contenere disposizioni precise che organizzano la gestione dei rifiuti e garantire un livello di tutela dell'ambiente almeno equivalente a quello che risulta dalla Direttiva 75/442 e, segnatamente, dagli artt. 4, 8 e 15 della Direttiva stessa.

35 La Direttiva 91/271 non garantisce un siffatto livello di tutela. È pur vero che essa disciplina la raccolta, il trattamento e lo scarico delle acque reflue, ma essa si limita a prevedere, con riguardo alle fuoriuscite di acque reflue, un obbligo di prevenzione del rischio di tali fughe all'atto della progettazione, della costruzione e della manutenzione del sistema di reti fognarie. La Direttiva 91/271 non fissa alcun obiettivo in materia di eliminazione dei rifiuti o di disinquinamento dei terreni contaminati. Pertanto, non può ritenersi che tale Direttiva riguardi la gestione delle acque reflue che fuoriescono dal sistema fognario e garantisca un livello di tutela dell'ambiente quantomeno equivalente a quello che emerge dalla Direttiva 75/442.

36 Con riguardo alla normativa nazionale applicabile alla causa principale, né le memorie presentate dinanzi alla Corte, né le osservazioni espresse all'udienza hanno consentito di determinare l'esatta portata delle facoltà attribuite all'amministrazione competente del Regno Unito. Spetta al giudice del rinvio stabilire, alla luce dei criteri definiti ai precedenti punti 34 e 35, se il *Water Industry Act 1991* o le *Urban Waste Water (England and Wales) Regulations 1994* prevedano disposizioni precise che organizzano la gestione dei rifiuti in oggetto e se siano tali da assicurare una tutela dell'ambiente equivalente a quella garantita dalla Direttiva 75/442 e, in particolare, dagli artt. 4, 8 e 15 della Direttiva medesima.

37 Nell'ipotesi negativa, spetta al giudice del rinvio disapplicare le disposizioni nazionali e applicare alla causa principale quelle di cui alla Direttiva 75/442 ed alle norme nazionali di trasposizione.

38 La seconda questione, sub a), deve pertanto essere risolta, da una parte, nel senso che la Direttiva 91/271 non costituisce «altra normativa» ai sensi del detto art. 2, n. 1, lett. b), della Direttiva 75/442 e, dall'altra, nel senso che spetta al giudice del rinvio verificare, conformemente ai criteri definiti dalla presente sentenza, se possa ritenersi che la normativa nazionale costituisca «altra normativa» ai sensi della detta disposizione, ciò che si verifica se tale normativa nazionale contiene disposizioni precise che organizzano la gestione dei rifiuti di cui trattasi e se è tale da garantire un livello di tutela dell'ambiente equivalente a quello che risulta dalla Direttiva 75/442 e, segnatamente, dagli artt. 4, 8 e 15 della Direttiva stessa.

Sulla seconda questione, sub b)

39 La Corte ha affermato che la Direttiva 75/442, come modificata dalla Direttiva 91/156, costituisce una normativa quadro, laddove l'art. 2, n. 2 della Direttiva medesima prevede che disposizioni specifiche particolari o complementari per disciplinare la gestione di determinate categorie di rifiuti possono essere fissate da direttive particolari. Una siffatta Direttiva particolare dev'essere considerata *lex specialis* rispetto alla Direttiva 75/442, cosicché le sue disposizioni prevalgono su quelle di quest'ultima Direttiva nei casi che essa intende specificamente disciplinare (v., in tal senso, sentenza 19 giugno 2003, causa C 444/00, *Mayer Parry Recycling*, Racc. pag. I 6163, punti 51 e 57).

40 Tuttavia, come si è rilevato al precedente punto 35, la Direttiva 91/271 non prevede alcuna disposizione relativa alle acque reflue che fuoriescono dal sistema fognario in quanto tali. Pertanto, non può ritenersi che tale Direttiva contenga disposizioni specifiche particolari o complementari rispetto a quelle di cui alla Direttiva 75/442 per disciplinare la gestione delle acque reflue che fuoriescono dal sistema fognario.

41 La seconda questione, sub b), va quindi risolta dichiarando che la Direttiva 91/271 non può essere ritenuta, con riguardo alla gestione delle acque reflue che fuoriescono dal sistema fognario, come *lex specialis* rispetto alla Direttiva 75/442 e, pertanto, non può applicarsi ai sensi dell'art. 2, n. 2, di quest'ultima Direttiva.

Sulle spese

42 Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (seconda sezione) dichiara:

1) *Le acque reflue che fuoriescono da un sistema fognario gestito da un'impresa pubblica che si occupa del trattamento delle acque reflue ai sensi della Direttiva del Consiglio 21 maggio 1991, 91/271/CEE, concernente il trattamento delle acque reflue urbane e della normativa emanata ai fini della sua trasposizione costituiscono rifiuti ai sensi della Direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, 75/442/CEE, relativa ai rifiuti, come modificata dalla Direttiva del Consiglio 18 marzo 1991, 91/156/CEE.*

2) *La Direttiva 91/271 non costituisce «altra normativa» ai sensi dell'art. 2, n. 1, lett. b), della Direttiva 75/442 come modificata dalla Direttiva 91/156. Spetta al giudice del rinvio verificare, conformemente ai criteri definiti dalla presente sentenza, se possa ritenersi che la normativa nazionale costituisca «altra normativa», ai sensi della detta disposizione, ciò che si verifica se tale normativa nazionale contiene disposizioni precise che organizzano la gestione dei rifiuti di cui trattasi e se è tale da garantire un livello di tutela dell'ambiente equivalente a quello che risulta dalla Direttiva 75/442, come modificata dalla Direttiva 91/156 e, segnatamente, dagli artt. 4, 8 e 15 della Direttiva stessa.*

3) *La Direttiva 91/271 non può essere ritenuta, con riguardo alla gestione delle acque reflue che fuoriescono dal sistema fognario, come lex specialis rispetto alla Direttiva 75/442, come modificata dalla Direttiva 91/156 e, pertanto, non può applicarsi ai sensi dell'art. 2, n. 2, di quest'ultima Direttiva.*

CODICI

Igiene & sicurezza del lavoro - il codice

2006, VII Edizione, € 49,00, Pagine 2668



Il Codice si propone, essendo una raccolta essenziale della documentazione in materia di sicurezza del lavoro, come testo base di riferimento e consultazione degli addetti a tale settore. Tra le novità di questa settima edizione in particolare si segnalano: il D.Lgs. 19 agosto 2005, n. 187 (attuazione della direttiva 2002/44/CE sulla protezione da vibrazioni meccaniche), il D.Lgs. 21 settembre 2005, n. 238 (attuazione della direttiva 2003/105/CE, «Seveso ter») e il provvedimento della conferenza Stato-Regioni 26 gennaio 2006, che ha stabilito i contenuti dei corsi di formazione e aggiornamento per RSPP e ASPP, in attuazione del D.Lgs. n. 195/2003.

STRUTTURA

I provvedimenti legislativi sono pubblicati in ordine cronologico e sono collegati tra loro da note di rinvio. Completano l'Opera gli indici cronologici ed analitico.

Per informazioni

- **Servizio Informazioni Commerciali**
(tel. 02.82476794 - fax 02.82476403)
- **Agente Ipsoa di zona** (www.ipsoa.it/agenzie)
- **www.ipsoa.it**