SENTENZA DELLA CORTE (Prima Sezione)

16 dicembre 2004 *

Nel procedimento C-277/02,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale, proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, dall'Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz (Germania) con decisione 3 luglio 2002, pervenuta in cancelleria il 29 luglio 2002, nella causa

EU-Wood-Trading GmbH

contro

Sonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH,

LA CORTE (Prima Sezione),

composta dal sig. P. Jann, presidente di sezione, dal sig. A. Rosas, dalla sig.ra R. Silva de Lapuerta e dai sigg. K. Lenaerts e K. Schiemann (relatore), giudici,

* Lingua processuale: il tedesco.

avvocato generale: sig. P. Léger
cancelliere: sig.ra L. Hewlett, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 27 maggio 2004,

viste le osservazioni presentate:

— per la EU-Wood-Trading GmbH, dai sigg. T. Pschera e B. Enderle, Rechtsanwälte;

— per la Sonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH, dal sig. C. v. der Lühe, Rechtsanwalt;

— per il governo danese, dal sig. J. Molde, in qualità di agente;

— per il governo austriaco, dal sig. E. Riedl, in qualità di agente;

— per la Commissione delle Comunità europee, dai sigg. U. Wölker e M. Konstantinidis, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 23 settembre 2004,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di decisione pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'art. 7, n. 4, lett. a), primo e secondo trattino, del regolamento (CEE) del Consiglio 1° febbraio 1993, n. 259, relativo alla sorveglianza e al controllo delle spedizioni di rifiuti all'interno della Comunità europea, nonché in entrata e in uscita dal suo territorio (GU L 30, pag. 1), come modificato dalle decisioni della Commissione 18 maggio 1998, 98/368/CE (GU L 165, pag. 20), e 24 novembre 1999, 1999/816/CE (GU L 316, pag. 45; in prosieguo: il «regolamento»).

2 La detta domanda è stata posta nell'ambito di una controversia tra la EU-Wood-Trading GmbH, con sede in Bürstadt (Germania) (in prosieguo: la «EU-Wood-Trading»), e la Sonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH, in merito alle obiezioni sollevate da quest'ultima nei confronti della spedizione di 3 500 tonnellate di rifiuti di legno che la EU-Wood-Trading intendeva effettuare verso l'Italia.

Contesto normativo

La normativa comunitaria

3 La 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), e dalla decisione della Commissione 24 maggio 1996, 96/350/CE (GU L 135, pag. 32; in prosieguo: la «direttiva»), mira essenzialmente alla protezione della salute umana e dell'ambiente contro gli effetti nocivi causati dalla raccolta, dal trasporto, dal trattamento, dell'ammasso e dal deposito dei rifiuti. In particolare, il quarto 'considerando' di tale direttiva sottolinea l'importanza di favorire il recupero dei rifiuti e l'utilizzazione dei materiali di recupero per preservare le risorse naturali.

4 La direttiva definisce, all'art. 1, lett. e), lo «smaltimento» come «tutte le operazioni previste nell'allegato II A» e, all'art. f), il «ricupero» come «tutte le operazioni previste nell'allegato II B».

5 L'art. 4, primo comma, della direttiva dispone quanto segue:

«Gli Stati membri adottano le misure necessarie per assicurare che i rifiuti siano ricuperati o smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente e in particolare:

— senza creare rischi per l'acqua, l'aria, il suolo e per la fauna e la flora;

— senza causare inconvenienti da rumori od odori;

— senza danneggiare il paesaggio e i siti di particolare interesse».

6 Ai sensi dell'art. 7, n. 1, della direttiva, per realizzare gli obiettivi previsti, in particolare, dall'art. 4, le autorità competenti designate dagli Stati membri devono elaborare quanto prima uno o più piani di gestione dei rifiuti. Ai sensi dello stesso art. 7, n. 3, gli Stati membri hanno la facoltà di prendere i provvedimenti necessari per impedire movimenti di rifiuti non conformi con i loro piani di gestione dei rifiuti.

7 Il regolamento organizza, in particolare, la sorveglianza e il controllo delle spedizioni di rifiuti tra Stati membri.

8 Il suo nono 'considerando' precisa che:

«(...) le spedizioni di rifiuti devono essere soggette a notifica preliminare alle autorità competenti affinché queste siano debitamente informate in particolare del tipo, dei movimenti e dello smaltimento o del ricupero dei rifiuti, in modo che dette autorità possano prendere le misure necessarie per la protezione della salute umana e dell'ambiente, con la possibilità di sollevare obiezioni motivate nei confronti della spedizione».

9 L'art. 2 del regolamento così dispone:

«Ai sensi del presente regolamento, si intende per:

(...)

b) autorità competenti: le autorità competenti designate dagli Stati membri conformemente all'articolo 36 o da paesi terzi;

c) autorità competente di spedizione: l'autorità competente per la zona di partenza della spedizione, designata dagli Stati membri conformemente all'articolo 36 (...);

d) autorità competente di destinazione: l'autorità, designata dagli Stati membri conformemente all'articolo 36, competente per il territorio in cui la spedizione si conclude (...);

e) autorità competente di transito: la singola autorità designata dagli Stati membri a norma dell'articolo 36, competente per lo Stato attraverso il quale transita la spedizione;

(...)

g) notificatore: qualsiasi persona fisica o ente giuridico cui venga assegnato l'obbligo della notifica, cioè una delle (...) persone che intenda trasferire o far trasferire i rifiuti

(...)

i) smaltimento: lo smaltimento quale definito nell'articolo 1, lettera e) della direttiva 75/442/CEE;

(...)

k) ricupero: il ricupero quale definito dall'articolo 1, lettera f) della direttiva 75/442/CEE;

(...)».

10 Il titolo II del regolamento, intitolato «Spedizioni di rifiuti all'interno della Comunità», contiene, in particolare, due capitoli distinti che disciplinano rispettivamente la procedura applicabile alle spedizioni di rifiuti a scopo di smaltimento (capitolo A, artt. 3-5) e la procedura applicabile alle spedizioni di rifiuti destinati al recupero (capitolo B, artt. 6-11).

11 Ai sensi di quanto disposto dall'art. 6, n. 1, del regolamento, quando il produttore o il detentore di rifiuti intende trasferire rifiuti destinati al recupero, come previsto dall'allegato III del detto regolamento (lista ambra di rifiuti), da uno Stato membro all'altro e/o farli transitare attraverso uno o più Stati membri, invia una notifica all'autorità competente di destinazione trasmettendone copia alle autorità competenti di spedizione e di transito nonché al destinatario.

12 Ai sensi dell'art. 6, n. 3, del regolamento, la notifica si effettua mediante il documento di accompagnamento rilasciato dall'autorità competente di spedizione. Lo stesso art. 6, n. 5, precisa le informazioni che devono essere fornite dal notificatore sul documento di accompagnamento, tra cui figurano le informazioni concernenti le operazioni relative al recupero menzionate nell'allegato II B della direttiva.

13 Ai sensi dell'art. 6, n. 6, del regolamento citato, il notificatore deve stipulare con il destinatario un contratto per il recupero dei rifiuti e copia del contratto deve essere fornita all'autorità competente a richiesta di quest'ultima.

14 In forza dell'art. 6, n. 8, del regolamento, l'autorità competente di spedizione può decidere, secondo la legislazione nazionale, di trasmettere essa stessa la notifica, al posto del notificatore, alla competente autorità di destinazione, con copia al destinatario ed alla competente autorità di transito.

15 L'art. 7, n. 2, del regolamento stabilisce il termine nonché le condizioni e le modalità che le autorità competenti di destinazione, di spedizione e di transito devono rispettare per formulare obiezioni sul progetto notificato di spedizione di rifiuti destinati al recupero. La detta disposizione prevede in particolare che le obiezioni devono basarsi sul n. 4 della stessa.

16 L'art. 7, n. 4, del regolamento così dispone:

«a) Le autorità competenti di destinazione e di spedizione possono sollevare obiezioni motivate sulla spedizione programmata:

— conformemente alla direttiva 75/442/CEE, in particolare all'articolo 7, oppure,

— se la spedizione non è conforme alle leggi ed ai regolamenti nazionali relativi alla protezione dell'ambiente, all'ordine pubblico, alla sicurezza pubblica o alla tutela della salute pubblica, oppure,

— se il notificatore o il destinatario si sia reso colpevole, in passato, di spedizioni illegali. In questo caso, l'autorità competente di spedizione può rifiutare qualsiasi spedizione che coinvolga la persona in questione conformemente alla legislazione nazionale, oppure

— se la spedizione è in contrasto con obblighi risultanti da convenzioni internazionali concluse dallo Stato membro o dagli Stati membri interessati, oppure

— qualora il rapporto tra i rifiuti ricuperabili e non ricuperabili, il valore stimato dei materiali destinati al ricupero finale o il costo del ricupero e il costo dello smaltimento della parte non ricuperabile non giustifichino il ricupero in base a considerazioni economiche ed ambientali.

b) Le autorità competenti di transito possono sollevare obiezioni motivate sulla spedizione programmata basandosi sul secondo, terzo e quarto trattino della lettera a)».

17 L'art. 26 del regolamento recita:

«1. Costituisce traffico illecito qualsiasi spedizione di rifiuti:

(...)

c) effettuata con il consenso delle autorità competenti interessate ottenuto mediante falsificazioni, false dichiarazioni o frode, o

(...)

e) che comporti uno smaltimento o un ricupero in violazione delle norme comunitarie o internazionali

(...)».

18 Ai sensi dell'art. 30, n. 1, del regolamento:

«Gli Stati membri adottano le disposizioni necessarie per assicurare che le spedizioni di rifiuti abbiano luogo in conformità del presente regolamento. Tali disposizioni possono prevedere ispezioni degli stabilimenti e delle imprese in conformità dell'articolo 13 della direttiva 75/442/CEE e controlli per campione delle spedizioni».

19 L'art. 34 del regolamento così dispone:

«1. Fatte salve le disposizioni di cui all'articolo 26 nonché le disposizioni comunitarie e nazionali vigenti in materia di responsabilità civile e qualunque sia il luogo in cui i rifiuti vengono smaltiti o ricuperati, il produttore di tali rifiuti adotta tutti i provvedimenti necessari per procedere o far procedere allo smaltimento o al ricupero dei rifiuti al fine di proteggere la qualità dell'ambiente (...).

2. Gli Stati membri adottano tutte le misure atte a garantire l'adempimento degli obblighi di cui al paragrafo 1».

20 L'art. 36 del regolamento dispone quanto segue:

«Gli Stati membri designano la o le autorità competenti per l'applicazione del presente regolamento. In materia di transito è designata da ciascuno Stato membro una sola autorità competente».

La normativa nazionale

21 L'art. 5, n. 3, del Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen (legge per la promozione delle operazioni di riciclaggio e per garantire uno smaltimento dei rifiuti compatibile con l'ambiente) 27 settembre 1994 (BGBl. 1994 I, pag. 2705; in prosieguo: la «legge 27 settembre 1994») vieta recuperi dei rifiuti che implichino un aumento della presenza di sostanze nocive nel ciclo dei materiali.

22 Per il Land Renania-Palatinato, l'organizzazione dello smaltimento dei rifiuti tossici spetta alla Sonderabfall-Management Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH.

Controversia nella causa principale e questioni pregiudiziali

23 Il 23 novembre 1999 la EU-Wood-Trading ha notificato alla Sonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH, quale autorità competente di spedizione, che intendeva spedire 3 500 tonnellate di rifiuti di legno all'impresa Frati Luigi de Pomponesco, con sede in Italia.

24 Secondo tale notifica, i rifiuti in questione erano costituiti in particolare da legname trattato o dipinto proveniente da demolizioni, da mobili o da resti di falegnameria. Essi erano destinati al recupero per la produzione di pannelli di agglomerato.

25 Nei documenti allegati alla notifica figuravano una descrizione dell'operazione di recupero, alcuni certificati secondo cui le autorità italiane di destinazione non avrebbero sollevato obiezioni nei confronti dell'importazione di tale legname usato e la relazione di un laboratorio nella quale un'analisi dei rifiuti rivelava un contenuto in piombo pari a 47 mg per chilogrammo di sostanza secca.

26 Con decisione 17 gennaio 2000 l'autorità competente di spedizione ha sollevato obiezioni alla detta spedizione ai sensi dell'art. 7, n. 4, lett. a), primo e secondo trattino, del regolamento. Dette obiezioni erano basate sul fatto che, considerato il contenuto in piombo dei rifiuti in questione, che eccedeva il valore di riferimento fissato in un orientamento del Ministero dell'Ambiente del Land Renania-Palatinato, il recupero di tali rifiuti non avrebbe potuto essere effettuato senza pericolo per la salute dell'uomo e senza arrecare pregiudizio all'ambiente, contrariamente a quanto richiesto sia dalla direttiva sia dalla legge 27 settembre 1994.

27 La EU-Wood-Trading ha proposto all'autorità competente di spedizione un reclamo avverso le dette obiezioni ed ha prodotto una nuova relazione di analisi dei rifiuti che evidenziava, per ogni chilogrammo di sostanza secca, un contenuto in piombo pari a 23 mg e un contenuto in arsenico pari a 3,4 mg. Tale reclamo è stato respinto il 5 luglio 2000.

28 Il ricorso proposto contro la detta decisione dalla EU-Wood-Trading dinanzi al Verwaltungsgericht Mainz (Germania) è stato respinto con sentenza 16 ottobre 2001. La EU-Wood-Trading ha proposto ricorso avverso la detta sentenza dinanzi all'Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz. Essa ha fatto valere sostanzialmente che l'autorità competente di spedizione non poteva sollevare nei confronti di una spedizione di rifiuti destinati al recupero obiezioni che riguardano non il trasporto di tali rifiuti, ma il loro recupero in un altro Stato membro.

29 Alla luce di ciò, l'Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, ritenendo che la soluzione della controversia su cui era chiamato a statuire dipendesse da un'interpretazione del diritto comunitario, ha deciso di sospendere il giudizio e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se, a norma dell'art. 7, n. 4, lett. a), primo trattino, del regolamento (CEE) n. 259/93 (...), possa essere sollevata un'obiezione avverso una spedizione di rifiuti destinati al recupero a motivo del fatto che il recupero previsto contrasta con quanto stabilito dall'art. 4, prima frase, della direttiva 75/442 (...), ai sensi del quale i rifiuti devono essere recuperati senza pericolo per la salute dell'uomo e senza arrecare pregiudizio all'ambiente.

2) In caso affermativo, se una siffatta obiezione possa essere sollevata non solo dall'autorità del luogo di destinazione, ma anche da quella del luogo di spedizione.

3) In caso affermativo, se l'autorità del luogo di spedizione, nel valutare l'incidenza sulla salute e sull'ambiente del recupero programmato nel luogo di destinazione, possa basarsi sui criteri in vigore nello Stato di spedizione, anche qualora essi siano più restrittivi di quelli applicabili nello Stato di destinazione.

4) Se, ai sensi dell'art. 7, n. 4, lett. a), secondo trattino, del regolamento (CEE) n. 259/93, possa essere sollevata un'obiezione avverso la spedizione di rifiuti destinati al recupero per il fatto che il recupero previsto viola leggi e regolamenti nazionali relativi alla protezione dell'ambiente, all'ordine pubblico, alla sicurezza pubblica o alla tutela della salute.

5. In caso affermativo, se l'autorità del luogo di spedizione possa sollevare una siffatta obiezione, per il fatto che il recupero viola leggi e regolamenti nazionali applicabili nel luogo di spedizione».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima e sulla seconda questione

30 Con la prima e la seconda questione, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede sostanzialmente se le obiezioni ad una spedizione di rifiuti che le autorità competenti di spedizione e di destinazione sono legittimate a sollevare ai sensi dell'art. 7, n. 4, lett. a), primo trattino, del regolamento possano vertere su considerazioni legate non solo all'operazione di trasporto stesso dei rifiuti nel territorio di competenza di ciascuna autorità, ma anche all'operazione di recupero prevista da tale spedizione.

31 Va rilevato, in via preliminare, che il regolamento non fornisce alcuna definizione della nozione di spedizione. Orbene, poiché altre disposizioni dello stesso regolamento fanno riferimento alla nozione di trasporto di rifiuti, in particolare quelle dell'art. 7, n. 3, del detto regolamento, la spedizione di cui all'art. 7, n. 4, dello stesso regolamento non può essere necessariamente ridotta all'operazione di trasporto dei rifiuti.

32 Pertanto, occorre ricollocare la nozione di spedizione nel suo contesto e interpretarla in funzione dello spirito e della finalità delle disposizioni in questione al fine di determinare se queste ultime consentano di sollevare obiezioni nei confronti di una spedizione di rifiuti basate sul recupero previsto nello Stato di destinazione.

33 Va ricordato, in via preliminare, che il problema delle spedizioni di rifiuti è disciplinato in modo armonizzato a livello comunitario dal regolamento, al fine di garantire la tutela dell'ambiente (sentenza 13 dicembre 2001, causa C-324/99, DaimlerChrysler, Racc. pag. I-9897, punto 42).

34 Le condizioni e i procedimenti stabiliti dal regolamento sono stati adottati nell'intento di garantire la protezione dell'ambiente e in considerazione di obiettivi di politica ambientale, quali i principi di vicinanza, di priorità del ricupero e di autosufficienza a livello comunitario e nazionale. In particolare, per l'attuazione di tali principi è consentito agli Stati membri di adottare misure di divieto generale o parziale ovvero di obiezione sistematica nonché di opporsi a spedizioni di rifiuti non conformi alle disposizioni della citata direttiva. Il regolamento rientra quindi nell'ambito della politica ambientale perseguita dalla Comunità e non può considerarsi come inteso ad istituire la libera circolazione dei rifiuti all'interno della Comunità (sentenza 28 giugno 1994, causa C-187/93, Parlamento/Consiglio, Racc. pag. I-2857, punti 22 e 23).

35 Nel sistema comunitario così istituito dal regolamento risulta che gli obiettivi assegnati dal legislatore comunitario a quest'ultimo e diretti alla tutela della salute e dell'ambiente potrebbero essere compromessi se, consideratane la finalità, la spedizione di rifiuti tra Stati membri non fosse vista nel suo complesso, vale a dire dalla partenza dei rifiuti nello Stato di spedizione fino al termine del loro trattamento nello Stato di destinazione.

36 A tale proposito, dal nono 'considerando' del regolamento risulta che quest'ultimo istituisce una procedura di notifica preliminare delle spedizioni di rifiuti alle autorità competenti affinché queste siano debitamente informate non solo del tipo e dei movimenti di tali rifiuti, ma anche dello smaltimento o del recupero degli stessi, in modo che dette autorità possano prendere le misure necessarie per la protezione della salute umana e dell'ambiente, con la possibilità di sollevare obiezioni motivate.

37 A tal fine, ai sensi dell'art. 6, n. 5, del regolamento, il notificatore deve fornire, nel documento di accompagnamento che funge da supporto alla notifica, informazioni relative non solo alla composizione e all'entità dei rifiuti destinati al recupero e alle modalità del loro trasporto, ma anche alle condizioni del recupero degli stessi. Pertanto, il legislatore comunitario ha stabilito che tutte le autorità competenti siano informate sull'intero processo di trattamento dei rifiuti fino al momento in cui essi non presentino più pericoli per la salute e per l'ambiente.

38 Del resto, il regolamento contiene disposizioni, diverse da quelle di cui trattasi nella causa principale, la cui attuazione implica che le autorità competenti a controllare la spedizione di rifiuti destinati al recupero prendano in considerazione elementi relativi all'operazione di recupero. Quindi, l'art. 7, n. 4, lett. a), quinto trattino, del regolamento prevede come motivo di obiezione a una siffatta spedizione la mancata giustificazione del recupero in base a considerazioni economiche ed ambientali. Del pari, il combinato disposto degli artt. 26, n. 1, lett. e), e 26, n. 5, del regolamento prevede che gli Stati membri adottino le appropriate misure legali per vietare e sanzionare il traffico illecito costituito da qualsiasi spedizione di rifiuti che comporti uno smaltimento o un recupero in violazione delle norme comunitarie o internazionali.

39 Dalle considerazioni che precedono risulta che il regolamento, considerato nel suo complesso, non esclude che tutte le autorità competenti incaricate del controllo delle spedizioni di rifiuti possano prendere in considerazione elementi correlati non solo al trasporto di tali rifiuti, ma anche alle condizioni in cui è effettuato il recupero degli stessi.

40 Per quanto riguarda l'art. 7, n. 4, lett. a), primo trattino, del regolamento, occorre rilevare anzitutto, come ha fatto l'avvocato generale al paragrafo 36 delle sue conclusioni, che le dette disposizioni, le quali prevedono la possibilità per le autorità

competenti di destinazione e di spedizione di sollevare obiezioni motivate sulla spedizione programmata «conformemente alla direttiva 75/442/CEE, in particolare all'articolo 7», devono essere interpretate nel senso che abilitano le dette autorità a sollevare simili obiezioni in base alla direttiva e, in particolare, al suo art. 7.

41 L'uso della locuzione avverbiale «in particolare» prima della menzione dell'art. 7 della direttiva implica che il riferimento a tale articolo ha natura puramente indicativa, di modo che possono essere sollevate anche obiezioni in base ad altre disposizioni della direttiva. Pertanto, la circostanza che l'art. 7, n. 3, della direttiva disponga che gli Stati membri hanno la facoltà di prendere i provvedimenti necessari per impedire «movimenti» di rifiuti non conformi con i loro piani di gestione dei rifiuti non può avere la conseguenza di limitare al solo trasporto di tali rifiuti le considerazioni su cui le autorità competenti possono basarsi per sollevare obiezioni a titolo dell'art. 7, n. 4, lett. a), primo trattino, del regolamento.

42 Infine, dato che, ai sensi dell'art. 4 della direttiva, gli Stati membri adottano le misure necessarie per assicurare che i rifiuti siano recuperati o smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero arrecare pregiudizio all'ambiente, le disposizioni dell'art. 7, n. 4, lett. a), primo trattino, del regolamento devono essere interpretate nel senso che autorizzano le autorità competenti di destinazione e di spedizione a sollevare obiezioni nei confronti di una spedizione di rifiuti destinati al recupero per il fatto che il recupero previsto non tiene conto di quanto richiesto da tale art. 4 della direttiva.

43 Alla luce di quanto sopra, la prima e la seconda questione vanno risolte dichiarando che l'art. 7, n. 4, lett. a), primo trattino, del regolamento dev'essere interpretato nel senso che le obiezioni ad una spedizione di rifiuti destinati al recupero, che le autorità competenti di spedizione e di destinazione sono legittimate a sollevare,

possono vertere su considerazioni legate non solo all'operazione di trasporto stesso dei rifiuti nel territorio di competenza di ciascuna autorità, ma anche all'operazione di recupero prevista da tale spedizione.

Sulla terza questione

44 Con la terza questione il giudice del rinvio chiede, sostanzialmente, se l'art. 7, n. 4, lett. a), primo trattino, del regolamento debba essere interpretato nel senso che l'autorità competente di spedizione, per opporsi ad una spedizione di rifiuti, nel valutare l'incidenza sulla salute e sull'ambiente del recupero programmato nel luogo di destinazione, può basarsi sui criteri cui, per evitare tale incidenza, è soggetto il recupero dei rifiuti nello Stato di spedizione, anche qualora i detti criteri siano più restrittivi di quelli in vigore nello Stato di destinazione.

45 A tale proposito, come è stato indicato al punto 33 della presente sentenza, il problema delle spedizioni di rifiuti è stato armonizzato dal regolamento al fine di garantire la tutela ambientale. Per contro, come ha indicato l'avvocato generale al paragrafo 60 delle sue conclusioni, le condizioni di recupero dei rifiuti non sono state oggetto di misure di armonizzazione. Pertanto, conformemente all'art. 4, primo comma, della direttiva, gli Stati membri devono adottare le misure necessarie per assicurare che i rifiuti siano recuperati senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero arrecare pregiudizio all'ambiente e in particolare senza creare rischi per l'acqua, l'aria, il suolo e per la fauna e la flora, senza causare inconvenienti da rumori od odori e senza danneggiare il paesaggio e i siti di particolare interesse. Anche se tale disposizione non precisa il contenuto concreto delle misure che devono essere adottate, essa vincola nondimeno gli Stati membri in merito all'obiettivo da raggiungere, lasciando agli stessi un potere

discrezionale nella valutazione della necessità di tali misure (sentenza 9 novembre 1999, causa C-365/97, Commissione/Italia, Racc. pag. I-7773, punti 66 e 67).

46 Nell'esercizio di tale potere discrezionale, gli Stati membri possono essere indotti, nel fissare le loro norme di recupero dei rifiuti, ad adottare misure nazionali che richiedano, riguardo agli obiettivi di tutela della salute umana e ambientale stabiliti dalla direttiva, livelli di protezione sensibilmente diversi da uno Stato all'altro. Proprio in tali circostanze sorgono le questioni sollevate dal giudice del rinvio, in particolare quella se, qualora le norme stabilite dallo Stato membro di spedizione per raggiungere gli obiettivi suddetti siano più restrittive di quelle applicabili nello Stato di destinazione, l'autorità competente di spedizione possa, sulla base del regolamento, sollevare un'obiezione alla spedizione programmata facendo valere il detto livello di tutela più elevato garantito dalle sue disposizioni nazionali. Orbene, dal momento che dev'essere riconosciuto che le autorità competenti di spedizione sono legittimate a sollevare obiezioni nei confronti della spedizione prendendo in considerazione elementi legati alle condizioni in cui il recupero dei rifiuti viene effettuato nello Stato di destinazione, le disposizioni dell'art. 7, n. 4, lett. a), primo trattino, del regolamento implicano che le dette autorità, nel valutare i rischi che tale recupero comporterebbe per la salute umana e ambientale, possano tener conto di tutti i criteri pertinenti in proposito, compresi quelli in vigore nello Stato di spedizione, anche se essi sono più restrittivi di quelli dello Stato di destinazione, qualora essi siano diretti ad evitare tali rischi. Tuttavia, le autorità competenti di spedizione non possono essere tenute a rispettare i criteri del loro Stato qualora essi non offrano maggiori garanzie di evitare i detti rischi rispetto a quelli dello Stato di destinazione.

47 Una simile interpretazione del regolamento s'impone dal momento che quest'ultimo si colloca nell'ambito della politica ambientale perseguita dalla Comunità, che ha in particolare lo scopo, ai sensi dell'art. 2 CE, di promuovere un elevato livello di protezione dell'ambiente e il miglioramento di quest'ultimo. Un simile obiettivo rischierebbe di essere compromesso qualora l'autorità competente di spedizione non potesse far valere il contenuto delle sue disposizioni corrispondenti ad un livello elevato di tutela ambientale e opporsi, di conseguenza, ad una spedizione di rifiuti le

cui condizioni di recupero nello Stato di destinazione fossero tali da arrecare pregiudizio alla salute umana o ambientale.

48 È vero che una simile opposizione può, come nella causa principale, trovarsi in contraddizione con la posizione adottata dall'autorità competente di destinazione qualora quest'ultima, ritenendo che l'operazione di recupero soddisfi i requisiti delle proprie disposizioni nazionali, non sollevi obiezioni alla programmata spedizione di rifiuti. Tuttavia, una tale situazione è insita nel sistema creato dal regolamento stesso, che affida contemporaneamente a tutte le autorità competenti il compito di vigilare sul fatto che le spedizioni siano effettuate conformemente alle disposizioni del detto regolamento (sentenza 27 febbraio 2002, causa C-6/00, ASA, Racc. pag. I-1961, punto 44). Pertanto, tale divergenza di valutazione delle diverse autorità competenti non può essere utilmente addotta in quanto contraria al principio di lealtà sancito dall'art. 10 CE per chiedere una diversa interpretazione del regolamento.

49 Tuttavia, poiché il legislatore comunitario ha previsto che i rifiuti destinati al recupero potessero circolare liberamente tra gli Stati membri per esservi trattati (sentenza 25 giugno 1998, causa C-203/96, Dusseldorp e a., Racc. pag. I-4075, punto 33), l'opposizione ad una spedizione, da parte dell'autorità competente di spedizione, sulla base delle sue disposizioni nazionali di recupero può intervenire legalmente solo qualora queste ultime, nel rispetto del principio di proporzionalità, siano idonee a realizzare gli obiettivi perseguiti, diretti a prevenire i rischi per la salute umana e l'ambiente, e non eccedano quanto necessario per il raggiungimento degli stessi.

50 A tale proposito, i detti rischi devono essere valutati non già alla stregua di considerazioni di ordine generale, bensì alla luce di specifiche ricerche scientifiche (v. in tal senso, segnatamente, sentenza 14 luglio 1994, causa C-17/93, Van der Veldt, Racc. pag. I-3537, punto 17).

51 Inoltre, il fatto che uno Stato membro imponga norme meno severe di quelle applicabili in un altro Stato membro non significa, di per sé, che norme più restrittive siano sproporzionate e, perciò, incompatibili con il diritto comunitario (v., in tal senso, sentenza 11 luglio 2002, causa C-294/00, Gräbner, Racc. pag. I-6515, punto 46).

52 Infatti, la sola circostanza che uno Stato membro abbia scelto un sistema di tutela diverso da quello adottato da un altro Stato membro non può incidere sulla valutazione della necessità e della proporzionalità delle disposizioni adottate in materia (sentenze 21 ottobre 1999, causa C-67/98, Zenatti, Racc. pag. I-7289, punto 34, e Gräbner, cit., punto 47).

53 Spetta al giudice nazionale adito di un ricorso proposto contro l'opposizione sollevata dall'autorità competente di spedizione verificare se siano state fatte valere le dette disposizioni nazionali in condizioni contrarie al principio di proporzionalità (v., in tal senso, sentenza 12 ottobre 2000, causa C-314/98, Snellers, Racc. pag. I-8633, punto 59).

54 Alla luce di quanto sopra esposto, la terza questione dev'essere risolta dichiarando che l'art. 7, n. 4, lett. a), primo trattino, del regolamento va interpretato nel senso che l'autorità competente di spedizione, per opporsi ad una spedizione di rifiuti, può, valutando l'incidenza sulla salute e sull'ambiente del recupero programmato nel luogo di destinazione e rispettando il principio di proporzionalità, basarsi sui criteri cui, per evitare tale incidenza, è soggetto il recupero dei rifiuti nello Stato di

spedizione, anche qualora i detti criteri siano più restrittivi di quelli in vigore nello Stato di destinazione.

Sulla quarta e sulla quinta questione

55 Con la quarta e la quinta questione, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, sostanzialmente, se l'art. 7, n. 4, lett. a), secondo trattino, del regolamento, ai cui sensi possono essere sollevate obiezioni motivate su una spedizione programmata se essa non è conforme alle leggi ed ai regolamenti nazionali relativi alla protezione dell'ambiente, all'ordine pubblico, alla sicurezza pubblica o alla tutela della salute pubblica, autorizzi l'autorità competente di spedizione a sollevare un'obiezione basata sulla circostanza che il recupero programmato viola le disposizioni nazionali.

56 Come è stato affermato al punto 39 della presente sentenza, il regolamento, considerato nel suo complesso, non esclude che tutte le autorità competenti incaricate del controllo delle spedizioni di rifiuti possano prendere in considerazione elementi correlati non solo al trasporto di tali rifiuti, ma anche alle condizioni in cui è effettuato il recupero degli stessi. Tuttavia, l'esame dell'insieme delle disposizioni dell'art. 7, n. 4, del regolamento non può condurre ad una siffatta conclusione per l'applicazione dell'art. 7, n. 4, lett. a), secondo trattino, del regolamento senza rimettere in discussione la coerenza di tale articolo.

57 Infatti, va rilevato che l'art. 7, n. 4, lett. b), del regolamento autorizza le autorità competenti di transito a sollevare obiezioni motivate sulla spedizione programmata basandosi sul secondo, terzo e quarto trattino dello stesso articolo, lett. a), ma non sul primo e sul quinto trattino della stessa disposizione.

58 Pertanto, il regolamento non consente alle autorità competenti di transito, contrariamente alle autorità competenti di spedizione e di destinazione, di verificare che i rifiuti siano trattati conformemente alla direttiva o che il recupero sia giustificato in base a considerazioni economiche ed ambientali.

59 Nel detto contesto, prevedendo all'art. 7, n. 4, lett. a), secondo trattino, del regolamento che le autorità competenti possono sollevare obiezioni motivate sulla spedizione programmata se essa non è conforme alle leggi ed ai regolamenti nazionali, il legislatore comunitario ha inteso preservare, in ogni fase della spedizione, l'efficacia delle disposizioni proprie di ciascuno Stato membro interessato riguardo ai rifiuti che si trovano sul territorio del detto Stato. Quindi, la spedizione che tali disposizioni disciplinano concerne solo le operazioni ad essa relative come si presentano nel lasso di tempo in cui sono effettuate sul rispettivo territorio di ciascuna autorità competente interessata. Ne consegue che le autorità competenti di spedizione non possono basarsi su tali disposizioni per sollevare un'obiezione relativa all'operazione di recupero nello Stato di destinazione.

60 Alla luce di ciò, occorre risolvere la quarta e la quinta questione dichiarando che l'art. 7, n. 4, lett. a), secondo trattino, del regolamento dev'essere interpretato nel senso che un'autorità competente di spedizione non può avvalersi di tali disposizioni per sollevare un'obiezione su una spedizione di rifiuti basata sulla circostanza che il recupero programmato viola le leggi e i regolamenti nazionali relativi alla protezione dell'ambiente, all'ordine pubblico, alla sicurezza pubblica o alla tutela della salute pubblica.

Sulle spese

61 Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice del rinvio, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute per presentare osservazioni alla Corte, diverse da quelle di dette parti, non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Prima Sezione) dichiara:

1) **L'art. 7, n. 4, lett. a), primo trattino, del regolamento (CEE) del Consiglio 1° febbraio 1993, n. 259, relativo alla sorveglianza e al controllo delle spedizioni di rifiuti all'interno della Comunità europea, nonché in entrata e in uscita dal suo territorio, come modificato dalle decisioni della Commissione 18 maggio 1998, 98/368/CE, e 24 novembre 1999, 1999/816/CE, dev'essere interpretato nel senso che le obiezioni ad una spedizione di rifiuti destinati al recupero, che le autorità competenti di spedizione e di destinazione sono legittimate a sollevare, possono vertere su considerazioni legate non solo all'operazione di trasporto stesso dei rifiuti nel territorio di competenza di ciascuna autorità, ma anche all'operazione di recupero prevista da tale spedizione.**

2) **L'art. 7, n. 4, lett. a), primo trattino, del regolamento, come modificato dalle decisioni 98/368 e 1999/816, va interpretato nel senso che l'autorità competente di spedizione, per opporsi ad una spedizione di rifiuti, può, valutando l'incidenza sulla salute e sull'ambiente del recupero programmato nel luogo di destinazione e rispettando il principio di proporzionalità,**

basarsi sui criteri a cui, per evitare tale incidenza, è soggetto il recupero dei rifiuti nello Stato di spedizione, anche qualora i detti criteri siano più restrittivi di quelli in vigore nello Stato di destinazione.

3) **L'art. 7, n. 4, lett. a), secondo trattino, del regolamento n. 259/93, come modificato dalle decisioni 98/368 e 1999/816, dev'essere interpretato nel senso che un'autorità competente di spedizione non può avvalersi di tali disposizioni per sollevare un'obiezione su una spedizione di rifiuti basata sulla circostanza che il recupero programmato viola le leggi e i regolamenti nazionali relativi alla protezione dell'ambiente, all'ordine pubblico, alla sicurezza pubblica o alla tutela della salute pubblica.**

Firme