

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
PHILIPPE LÉGER

presentate il 23 settembre 2004¹

1. Il presente procedimento verte ancora una volta sull'interpretazione del regolamento (CEE) n. 259/93², che determina le condizioni e le norme di procedura a cui sono subordinate le spedizioni di rifiuti tra Stati membri. Si tratta della questione se ed entro quali limiti l'autorità amministrativa competente del paese di partenza della spedizione di rifiuti, denominata «autorità competente di spedizione», abbia il diritto di opporsi a tale spedizione qualora le condizioni in cui i rifiuti in questione devono essere recuperati nel paese di destinazione non siano conformi ai criteri applicabili nel proprio Stato o alla propria normativa nazionale, più restrittivi di quelli in vigore nello Stato membro di destinazione.

2. Così, il presente procedimento dovrebbe indurre la Corte a precisare quali siano i poteri dell'autorità competente di spedizione nell'ambito della procedura di spedizione di rifiuti e, eventualmente, se la libera circola-

zione dei rifiuti destinati al recupero, prevista dal regolamento, osti a che la detta autorità faccia prevalere le norme di tutela della salute e dell'ambiente applicabili nel proprio Stato allorché queste ultime siano più restrittive di quelle in vigore nello Stato membro di destinazione.

3. Prima di esporre il contesto fattuale della causa principale, ricorderò brevemente l'evoluzione e i principi della politica comunitaria in materia ambientale nonché le disposizioni di diritto derivato più pertinenti per la soluzione delle questioni sollevate dal giudice del rinvio.

I — Il diritto comunitario

A — La politica ambientale comunitaria

4. La tutela ambientale è stata oggetto di un recente e progressivo riconoscimento in

¹ — Lingua originale: il francese.

² — Regolamento del Consiglio 1° febbraio 1993, 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 dalla decisione della Commissione 18 maggio 1998, 98/368/CE (GU L 165, pag. 20, in prosieguo: il «regolamento»).

diritto comunitario. Infatti, tale nozione era totalmente o quasi totalmente assente nei trattati originari³. Per via giurisprudenziale, la Corte di giustizia ha dichiarato, nella sentenza 7 febbraio 1985, ADBHU⁴, che essa costituiva «uno degli scopi essenziali della Comunità», riconoscendone così lo status di esigenza imperativa idonea a giustificare misure nazionali che rechino pregiudizio alla libera circolazione delle merci. Nel 1987, con l'entrata in vigore dell'Atto unico europeo, all'azione della Comunità in materia di tutela ambientale è stato attribuito un fondamento normativo in diritto primario, inserendo nel Trattato CE gli artt. 130 R, 130 S e 130 T⁵. Il Trattato sull'Unione europea, firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, ha conferito alla detta azione il rango di politica vera e propria. Il Trattato di Amsterdam, entrato in vigore il 1° maggio 1999, ha rafforzato ulteriormente la posizione prioritaria di tale politica facendo figurare il principio d'integrazione delle esigenze ambientali tra le altre politiche della Comunità nell'art. 6 CE, istituito a tal fine ed inserito nella parte del Trattato dedicata ai principi su cui si basa la detta Comunità.

5. La politica ambientale della Comunità deve contribuire al perseguimento di quattro obiettivi, elencati nell'art. 174 CE. Il primo

riguarda la qualità dell'ambiente sotto tre distinti aspetti: la salvaguardia, la tutela ed il miglioramento dello stesso. Il secondo obiettivo è la protezione della salute umana. Il terzo è l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali. Il quarto è la promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale.

6. Tale politica è fondata sui quattro principi seguenti: il principio di precauzione, che consente di adottare misure immediate in caso di minaccia di danno grave ed irreparabile all'ambiente; il principio dell'azione preventiva, che raccomanda di impedire, sin dall'inizio, inquinamenti o altri inconvenienti ambientali con l'adozione di misure atte ad eliminare un rischio noto; il principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, il quale significa che l'intervento deve riguardare lo stesso oggetto che provoca direttamente o indirettamente l'impatto ambientale e si traduce, nella normativa comunitaria sulle spedizioni di rifiuti, nei principi detti «dell'autosufficienza e della vicinanza»; il principio «chi inquina paga», che impone a chi fa correre un rischio di inquinamento o a chi provoca un inquinamento di sostenere i costi della prevenzione o della riparazione.

3 — Fra i trattati di Roma, il Trattato CE non riportava alcuna disposizione specifica in materia ambientale e il Trattato Euratom conteneva un capo dedicato alla protezione sanitaria della popolazione e dei lavoratori contro i pericoli derivanti dalle radiazioni ionizzanti. Il Trattato CEEA conteneva, a sua volta, l'art. 55, relativo alla sicurezza dei lavoratori.

4 — Causa 240/83 (Racc. pag. 531, punto 13).

5 — Gli artt. 130 R e 130 S sono divenuti rispettivamente, in seguito a modifica, gli artt. 174 CE e 175 CE e l'art. 130 T è divenuto l'art. 176 CE.

7. Va inoltre sottolineato che le azioni della Comunità in materia ambientale devono mirare ad un elevato livello di tutela. Tale esigenza, affermata all'art. 2 CE in seguito al Trattato di Amsterdam, è ripresa in vari articoli del Trattato⁶.

8. Infine, la competenza della Comunità in materia ambientale non è esclusiva. Da un lato, essa è soggetta al principio di sussidiarietà. Dall'altro, gli Stati membri dispongono di una competenza concorrente a quella della Comunità. In tal modo, conformemente all'art. 176 CE, qualora la Comunità abbia adottato provvedimenti di protezione ambientale, gli Stati membri possono mantenere e persino prendere provvedimenti per una protezione ancora maggiore. La detta competenza concorrente si manifesta altresì per mezzo di clausole di salvaguardia, che consentono ad uno Stato membro, qualora la Comunità abbia adottato provvedimenti di armonizzazione diretti allo stabilimento e al funzionamento del mercato interno, di mantenere provvedimenti nazionali derogatori giustificati da esigenze indicate all'art. 30 CE o relative alla tutela ambientale, ovvero di

adottare disposizioni nazionali derogatorie, a condizione che queste ultime si basino su nuove prove scientifiche⁷.

9. Per il futuro, ai principi che disciplinano il diritto ambientale potrebbe essere riconosciuta maggiore importanza, poiché il progetto di trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, adottato dai capi di Stato e di governo degli Stati membri il 18 giugno 2004, fissa tra gli obiettivi dell'Unione europea lo sviluppo sostenibile dell'Europa, e anche della Terra, nonché un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente⁸. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e ripresa nella seconda parte del suddetto progetto di trattato, prevede a sua volta che «[u]n livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile»⁹. Occorre inoltre segnalare che la protezione dell'ambiente figura nella costituzione di vari Stati membri¹⁰.

7 — Artt. 95, nn. 4 e 5, CE. V. anche la clausola di salvaguardia prevista dall'art. 174, n. 2, secondo comma, CE.

8 — Art. 3, nn. 3 e 4.

9 — Art. 37.

10 — V., in particolare, il Belgio, la Grecia, la Spagna, la Finlandia e l'Ungheria. Va aggiunto inoltre che l'Assemblée nationale ha da poco approvato l'inserimento di una carta dell'ambiente nella Costituzione francese.

6 — Artt. 2 CE, 95, n. 3, CE e 174, n. 2, CE.

B — *La legislazione comunitaria in materia di spedizione di rifiuti*

1) La direttiva

10. La direttiva 75/442/CEE¹¹, le cui disposizioni applicabili sono state adottate sulla base dell'art. 130 S del Trattato, che abilita il Consiglio a adottare i provvedimenti destinati ad attuare la politica della Comunità in materia ambientale, mira a garantire un livello elevato di protezione dell'ambiente¹². Essa indica che, per raggiungere il detto obiettivo, gli Stati membri devono non solo provvedere in modo responsabile allo smaltimento e al recupero dei rifiuti, ma anche adottare misure intese a limitare la formazione dei rifiuti promuovendo le tecnologie «pulite» e i prodotti riciclabili e riutilizzabili¹³. Essa è inoltre diretta a ridurre i movimenti dei rifiuti per mezzo della creazione di una rete integrata e adeguata di impianti di smaltimento che deve consentire alla Comunità di garantire di raggiungere l'autosufficienza in materia di smaltimento dei rifiuti che essa produce e agli Stati membri di mirare anch'essi al conseguimento di tale obiettivo.

11. Tale direttiva prevede, all'art. 4, primo comma, che «[g]li 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 recare pregiudizio all'ambiente (...)».

12. Essa enuncia, all'art. 7, che, per realizzare gli obiettivi previsti, in particolare, nell'articolo 4, gli Stati membri devono elaborare quanto prima uno o più piani di gestione dei rifiuti.

13. Essa dispone altresì che le imprese che provvedono allo smaltimento e al recupero dei rifiuti devono essere sottoposte ad autorizzazioni e a controlli¹⁴.

2) Il regolamento

14. Anche il regolamento è stato adottato sulla base dell'art. 130 S del Trattato CE. Esso sostituisce la direttiva 84/631/CEE¹⁵ al fine di attuare nella Comunità, in particolare,

11 — Direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, 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»).

12 — Primo e quarto 'considerando' della direttiva 91/156.

13 — Quarto 'considerando' della direttiva 91/156.

14 — Decimo 'considerando' e artt. 9-14 della direttiva.

15 — Direttiva del Consiglio 6 dicembre 1984, relativa alla sorveglianza ed al controllo all'interno della Comunità delle spedizioni transfrontaliere di rifiuti pericolosi (GU L 326, pag. 31).

la Convenzione di Basilea 22 marzo 1989, sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi e del loro smaltimento¹⁶. Obiettivo di tale regolamento è di istituire un sistema armonizzato di procedimenti attraverso i quali limitare la circolazione dei rifiuti, al fine di garantire la tutela dell'ambiente¹⁷.

15. Il regolamento prevede, al suo titolo II, la procedura applicabile alle spedizioni di rifiuti all'interno della Comunità. Il capitolo A del titolo II, che comprende gli artt. 3-5, riguarda lo smaltimento dei rifiuti e il capitolo B dello stesso titolo, che contiene gli artt. 6-11, concerne i rifiuti destinati al recupero. Le norme applicabili alle spedizioni a scopo di recupero sono meno vincolanti di quelle relative alle spedizioni a fini di smaltimento. Tale differenza di trattamento tra i rifiuti destinati allo smaltimento e quelli destinati al recupero rispecchia la volontà del legislatore comunitario di attribuire la priorità al recupero¹⁸. Inoltre, le procedure di controllo relative ai rifiuti destinati al recupero non

sono applicabili, in linea di principio, ai rifiuti che rientrano nella lista verde, riportata nell'allegato II al regolamento, che si ritiene non presentino alcun rischio per l'ambiente. Le nozioni di smaltimento e di recupero di rifiuti sono definite dalla direttiva, a cui il regolamento rinvia espressamente¹⁹.

16. Il regolamento impone alla persona fisica o giuridica che voglia far effettuare una spedizione di rifiuti da uno Stato membro all'altro, a scopo di smaltimento o di recupero, definita notificatore, di trasmettere il suo progetto di spedizione alla competente autorità di destinazione nonché alle autorità competenti di spedizione e di transito e al destinatario dei rifiuti²⁰. Tuttavia, ogni Stato membro può disporre che sia l'autorità competente di spedizione a trasmettere la notifica al posto del notificatore²¹.

17. Ai sensi del nono 'considerando' del regolamento, la detta notifica ha lo scopo di consentire che le varie autorità competenti «siano debitamente informate in particolare del tipo, dei movimenti e dello smaltimento o del recupero 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

16 — In prosieguo: la «Convenzione di Basilea». Tale convenzione, di cui sono parti anche gli Stati membri, è stata elaborata nell'ambito del programma «Ambiente» delle Nazioni Unite. Essa è stata approvata a nome della Comunità con decisione del Consiglio 1° febbraio 1993, 93/98/CEE (GU L 39, pag. 1). Il testo di tale convenzione è accluso alla decisione del Consiglio. La Convenzione di Basilea si basa sui seguenti principi: in primo luogo, la riduzione al minimo della produzione di rifiuti [art. 4, n. 2, lett. a)]; in secondo luogo, la riduzione al minimo dei movimenti oltre frontiera di rifiuti [art. 4, n. 2, lett. d)]; in terzo luogo, l'autosufficienza, in quanto ogni parte si impegna a provvedere allo smaltimento dei rifiuti nello Stato in cui essi sono stati prodotti [art. 4, n. 2, lett. b)] e, in quarto luogo, la gestione razionale dei rifiuti, vale a dire una gestione che assicuri la protezione della salute umana e dell'ambiente (art. 2, n. 8).

17 — Sentenza 28 giugno 1994, causa C-187/93, Parlamento/ Consiglio (Racc. pag. I-2857, punto 26).

18 — Sentenza 25 giugno 1998, causa C-203/96, Dusseldorp e a. (Racc. pag. I-4075, punto 33).

19 — Art. 2, lett. i) e k).

20 — Artt. 3, n. 1, e 6, n. 1.

21 — Artt. 3, n. 8, e 6, n. 8.

obiezioni motivate nei confronti della spedizione». A tal fine, l'art. 7, n. 4, del regolamento, che, come è d'uopo ricordare, fa parte delle disposizioni relative alle spedizioni a fini di recupero, 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 (...), 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 recuperabili e non recuperabili, il valore stimato dei materiali destinati al recupero finale o il costo del recupero e il costo dello smaltimento della parte non recuperabile non giustificano il recupero 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)».

II — Fatti e procedimento nella causa principale

18. Il 23 novembre 1999 la EU-WOOD Trading GmbH²², con sede in Francoforte sul Meno (Germania), ha notificato alla Sonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH, autorità competente di spedizione, che intendeva spedire 3 500 tonnellate di rifiuti di legno in Italia. Si trattava, in particolare, di legname dipinto o trattato proveniente da demolizioni, di mobili o di resti di falegnameria. La loro spedizione era prevista a fini di recupero, in quanto i rifiuti avrebbero dovuto essere trasformati in pannelli di compensato. Secondo un'analisi effettuata a metà novembre 1999, il contenuto in piombo di tali rifiuti ammontava a 47 mg per kg di sostanza secca²³.

19. L'autorità competente di spedizione, a cui la propria legislazione nazionale ha assegnato il compito di garantire la trasmissione dei progetti di spedizione, ha inoltrato il progetto controverso all'autorità competente di destinazione in data 1° febbraio 2000. Quest'ultima non ha sollevato alcuna obiezione nei confronti di tale progetto. Per contro, l'autorità competente di spedizione ha sollevato essa stessa un'obiezione avverso

il detto progetto il 17 gennaio 2000. La detta obiezione era basata sul disposto dell'art. 7, n. 4, lett. a), primo trattino, da un lato, e secondo trattino, dall'altro, del regolamento.

20. Così, sulla base, anzitutto, del primo trattino, l'autorità competente di spedizione ha affermato che la programmata spedizione viola l'art. 4 della direttiva, ai sensi del quale i rifiuti devono essere recuperati o smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo, poiché il contenuto in piombo di tali rifiuti eccede il valore di riferimento fissato in un orientamento del ministero dell'Ambiente della Renania-Palatinato per attività di recupero. Di conseguenza, l'impiego di tali rifiuti di legno per la produzione di pannelli di compensato comporterebbe un aumento del contenuto in piombo nel ciclo di materiali e creerebbe un pericolo per la salute dei lavoratori incaricati dell'attività di recupero e degli utilizzatori di tali pannelli.

21. Inoltre, basandosi sull'art. 7, n. 4, lett. a), secondo trattino, del regolamento, l'autorità competente di spedizione ha affermato che la spedizione programmata sarebbe contraria ad una disposizione di diritto nazionale posta a tutela della salute e dell'ambiente²⁴, la quale vieta recuperi di rifiuti che implicino

22 — In prosieguo: la «Wood Trading».

23 — Questo tipo di rifiuti rientrava all'epoca dei fatti nella lista ambra, riportata nell'allegato III del regolamento, sotto la voce AC 170, di modo che la sua spedizione a fini di recupero era soggetta alla procedura di controllo obbligatorio previsto dal regolamento.

24 — Si tratta, secondo la decisione di rinvio, dell'art. 5, n. 3, del Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen (legge per la promozione dell'economia a ciclo chiuso e per la garanzia dello smaltimento dei rifiuti innocuo per l'ambiente) 27 settembre 1994 (BGBl. I, pag. 2705).

un aumento della presenza di sostanze nocive nel ciclo dei materiali.

22. La Wood Trading ha proposto reclamo avverso la detta obiezione, producendo a sostegno di tale reclamo una nuova analisi dei rifiuti in questione che evidenziava, per ogni kg di sostanza secca, un contenuto in piombo pari a 23 mg e un contenuto in arsenico pari a 3,4 mg. L'autorità competente di spedizione ha mantenuto la sua obiezione, affermando che i due motivi di diniego della spedizione dei rifiuti di legno in questione rimanevano applicabili in ragione del contenuto in arsenico dei rifiuti stessi.

23. Dopo aver infruttuosamente esperito un ricorso presso il Tribunale amministrativo, la Wood Trading ha proposto appello dinanzi al giudice del rinvio, a cui ha chiesto di dichiarare l'illegittimità dell'obiezione sollevata dall'autorità competente di spedizione. Essa ha sostenuto che l'art. 7, n. 4, lett. a), del regolamento consente alla detta autorità di sollevare obiezioni solo per motivi vertenti sulle condizioni di trasporto dei rifiuti e non sulle condizioni del loro recupero nello Stato di destinazione. Secondo la Wood Trading, ammettere il contrario avrebbe la conseguenza di consentire che uno Stato membro assurga a controllore dell'ambiente di un altro Stato membro e sarebbe in contrasto con il principio di reciproca fiducia tra Stati. Pertanto, solo l'autorità competente di destinazione sarebbe legittimata a sollevare obiezioni in merito al tratto della spedizione che riguarda lo Stato a cui essa appartiene. Inoltre, una simile obiezione dell'autorità competente di spedizione, esulando dalle

disposizioni tassative del regolamento, costituirebbe una restrizione della libera circolazione delle merci. La Wood Trading ha del pari sostenuto che tale obiezione non può neanche basarsi sulle disposizioni dell'art. 176 CE, ai sensi del quale i provvedimenti adottati dal Consiglio in virtù dell'art. 175 CE non impediscono ai singoli Stati membri di mantenere e di prendere provvedimenti per una protezione ancora maggiore, poiché i detti provvedimenti potrebbero essere adottati solo ai fini della tutela di interessi nazionali.

24. L'autorità competente di spedizione ha fatto valere, a sua difesa, che la nozione di spedizione di cui all'art. 7, n. 4, lett. a), del regolamento non riguarda unicamente il trasporto dei rifiuti, ma anche tutte le fasi della spedizione fino alla loro destinazione finale, di modo che tutte le autorità interessate sarebbero competenti a verificare che il recupero non presenti rischi per la salute e per l'ambiente. Essa ha sostenuto, inoltre, che la trasformazione di tali rifiuti in pannelli di compensato comporterebbe un pericolo per la salute e per l'ambiente in Germania, poiché i detti pannelli potrebbero esservi importati. Inoltre, secondo tale autorità, dalla giurisprudenza, in particolare dalla sentenza 27 febbraio 2002, ASA²⁵, risulterebbe che anche il processo di recupero è soggetto al controllo delle autorità competenti di spedizione.

25 — Causa C-6/00 (Racc. pag. I-1961).

III — Questioni pregiudiziali

25. Alla luce delle considerazioni che precedono, il giudice del rinvio ha deciso di sospendere il giudizio e di sottoporre alla Corte le cinque questioni seguenti:

«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 previsto dall'art. 4, prima frase, della direttiva 75/442 (...), ai sensi della 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 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».

IV — Giudizio

26. Le cinque questioni pregiudiziali sollevate dal giudice del rinvio, che vertono tutte sull'interpretazione delle disposizioni dell'art. 7, n. 4, lett. a), primo e secondo trattino, del regolamento, comprendono tre quesiti.

In primo luogo, si pone la questione se le dette disposizioni consentano di sollevare obiezioni nei confronti di una spedizione di rifiuti vertenti sul recupero previsto nello Stato di destinazione (prima e quarta questione pregiudiziale); in secondo luogo, se l'autorità competente di spedizione abbia diritto a sollevare siffatte obiezioni (seconda questione e prima parte della quinta questione pregiudiziale) e, in terzo luogo, se la detta autorità possa basare tali obiezioni sulle norme in vigore nello Stato a cui appartiene, anche qualora esse siano più restrittive di quelle applicabili nello Stato di destinazione (terza questione e ultima parte della quinta questione pregiudiziale).

27. Inizierò con l'esame della prima e della quarta questione pregiudiziale, vertenti sulla possibilità di sollevare obiezioni relative al recupero.

A — Sulla possibilità di sollevare obiezioni vertenti sul recupero

28. Con la prima e la quarta questione pregiudiziale, il giudice del rinvio chiede sostanzialmente se l'art. 7, n. 4, lett. a), del regolamento debba essere interpretato nel senso che obiezioni ad una spedizione di rifiuti destinati al recupero e relative alle condizioni in cui il detto recupero dev'essere effettuato possono essere basate, da un lato, sul primo trattino di tale disposizione, in ragione del fatto che il recupero previsto

contrasta con quanto disposto dall'art. 4, prima frase, della direttiva, ai sensi della quale i rifiuti devono essere recuperati senza pericolo per la salute dell'uomo e senza recare pregiudizio all'ambiente e, dall'altro, sul secondo trattino della stessa disposizione, in ragione del 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.

29. Per quanto riguarda l'art. 7, n. 4, lett. a), primo trattino, del regolamento, il giudice del rinvio solleva tale questione in quanto la detta disposizione menziona specificamente solo l'art. 7 della direttiva, il quale impone agli Stati membri di elaborare piani di gestione dei rifiuti e fa a sua volta riferimento ai movimenti di rifiuti.

30. Per quanto riguarda l'art. 7, n. 4, lett. a), secondo trattino, del regolamento, il detto giudice chiarisce che i suoi dubbi si basano sulla formulazione di tale disposizione, che sembrerebbe indicare che le obiezioni possano attenersi solo al trasporto dei rifiuti. Esso sottolinea inoltre che l'art. 7, n. 4, lett. b), del regolamento autorizza le autorità competenti di transito a sollevare obiezioni solo ai sensi dell'art. 7, n. 4, lett. a), secondo, terzo e quarto trattino. Ciò potrebbe signifi-

ficare che il secondo trattino non consente di sollevare obiezioni basate sulle condizioni di recupero dei rifiuti, poiché, a priori, le dette autorità non avrebbero un interesse a sollevare siffatte obiezioni.

31. Il giudice del rinvio ricorda inoltre che, nella sentenza 25 giugno 1998, *Dusseldorp*²⁶, la Corte ha dichiarato, in merito ad una spedizione di rifiuti destinati al recupero, che «[a] fine di incentivare detto recupero in tutta la Comunità, in particolare per effetto dell'emergenza delle tecniche più efficaci, il legislatore comunitario ha previsto che i rifiuti di tale tipo potessero circolare liberamente tra gli Stati membri per esservi trattati, purché il trasporto non crei pericoli per l'ambiente»²⁷.

32. In via preliminare, mi sembra necessario prendere posizione sull'interpretazione di tale punto della citata sentenza *Dusseldorp*. Non credo che, nel detto punto, la Corte abbia voluto affermare che un'obiezione ad una spedizione di rifiuti destinati al recupero possa essere sollevata solo per motivi attinenti alle condizioni in cui gli stessi rifiuti devono essere trasportati. La causa principale all'origine della citata sentenza riguardava una disposizione di un piano di gestione dei rifiuti olandesi, ai sensi del quale le esportazioni di filtri dell'olio in un altro Stato membro per essere ivi recuperati erano

vietate qualora il trattamento di detti filtri all'estero non fosse di qualità superiore a quello effettuato nei Paesi Bassi. Per valutare la compatibilità di una tale norma con il diritto comunitario, il *Nederlandse Raad van State* ha chiesto alla Corte se i principi di autosufficienza e di vicinanza, cui si ispirava il suddetto piano di gestione, potessero essere applicati alle spedizioni di rifiuti destinati al recupero. In seguito ad un esame delle disposizioni pertinenti della direttiva e del regolamento, la Corte ha dichiarato che i detti principi si applicavano solo alle spedizioni di rifiuti destinati allo smaltimento. Essa ha chiarito i motivi di tale differenza di regime tra i rifiuti destinati ad essere smaltiti e quelli destinati ad essere recuperati, osservando in particolare che solo questi ultimi possono consentire l'attuazione del principio della priorità al recupero. In tale contesto, essa ha precisato quanto citato dal giudice del rinvio in merito alla ragione per cui il legislatore comunitario ha voluto incentivare la circolazione dei rifiuti destinati al recupero.

33. Mi sembra che, aggiungendo la parte di frase secondo cui la detta circolazione poteva essere incentivata solo «purché il trasporto non crei pericoli per l'ambiente», la Corte abbia semplicemente inteso ricordare che tale libera circolazione non era incondizionata e che era subordinata a condizioni di sicurezza. Non sarebbe giustificato, a mio avviso, dedurre dal fatto che tale parte di frase menzioni unicamente la sicurezza del «trasporto» che le autorità competenti in

26 — Causa C-203/96 (Racc. pag. I-4075, punto 33).

27 — Il corsivo è del giudice del rinvio.

questione non possano sollevare obiezioni ad una spedizione di rifiuti programmata a causa delle condizioni previste per il recupero degli stessi, mentre non era tale la questione sollevata dal Nederlandse Raad van State.

34. Esaminerò ora le due disposizioni in questione.

1) Art. 7, n. 4, lett. a), primo trattino

35. Ritengo anch'io, come tutte le parti che hanno presentato osservazioni, ad eccezione della Wood Trading, che l'art. 7, n. 4, lett. a), primo trattino, del regolamento debba essere interpretato nel senso che esso consente di sollevare obiezioni vertenti sulle condizioni in cui il recupero dev'essere effettuato nello Stato di destinazione. Tale interpretazione deriva, a mio avviso, dalla formulazione della disposizione citata ed è rafforzata sia dalla ratio sia dagli obiettivi del regolamento di cui fa parte.

36. Per quanto riguarda la formulazione di tale disposizione, occorre ricordare che l'art. 7, n. 4, lett. a), primo trattino, del

regolamento dispone che 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». Certo, l'espressione «conformemente alla direttiva» non è, nel presente caso, molto esplicita ed è vero che è indicato specificamente solo l'art. 7 della direttiva. Tuttavia, mi sembra che l'interpretazione più logica di tale disposizione sia che possono essere sollevate obiezioni «basate sulla direttiva». Inoltre, l'uso della locuzione avverbiale «in particolare» prima della menzione dell'art. 7 significa che il riferimento a tale articolo ha natura puramente indicativa e che tali obiezioni possono basarsi anche sulle altre disposizioni della direttiva. In altri termini, la norma da interpretare dovrebbe essere intesa, a mio avviso, nel senso che obiezioni alla spedizione programmata possono essere sollevate se la detta spedizione non è conforme a quanto previsto dalla direttiva. Tale analisi è altrettanto valida per la maggior parte delle altre versioni linguistiche della stessa disposizione²⁸.

37. Si è visto, del resto, che la direttiva dispone, al suo art. 4, che «[g]li 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 recare pregiudizio all'ambiente (...)». Il combinato disposto di tale articolo della direttiva e dell'art. 7, n. 4, lett. a), primo

28 — «in accordance with Directive 75/442/EEC, in particular Article 7 thereof» in inglese, «gemäß der Richtlinie 75/442/EWG, insbesondere auf Artikel 7» in tedesco, «con arreglo a lo dispuesto en la Directiva [75]/442/CEE, en particular su artículo 7» in spagnolo, «conformemente alla direttiva 75/442/CEE, in particolare all'articolo 7» in italiano ecc.

trattino, del regolamento induce quindi a ritenere che quest'ultima disposizione consenta di sollevare obiezioni a un progetto di spedizione se le condizioni in cui i rifiuti devono essere recuperati sono tali da recare pregiudizio alla salute dell'uomo o all'ambiente.

nonché alle modalità di trasporto³¹, il notificatore deve fornire un certo numero di informazioni relative alle condizioni in cui tali rifiuti devono essere recuperati³². Tali informazioni coprono quindi tutto il processo di trattamento dei rifiuti programmato dal notificatore fino al momento in cui essi non presentino più pericoli per la salute e per l'ambiente. Di conseguenza, il legislatore comunitario ha previsto che tutte le autorità competenti siano informate, prima della realizzazione della spedizione programmata, sull'intero processo di recupero progettato fino al termine dello stesso³³. Non vedo altra utilità di tali informazioni se non quella di consentire alle autorità competenti di valutare le condizioni in cui il recupero dev'essere effettuato e, se del caso, di opporsi alla detta spedizione qualora esse ritengano che le condizioni di tale recupero siano tali da recare pregiudizio alla salute dell'uomo o all'ambiente.

38. La detta interpretazione è rafforzata dalla ratio del regolamento. Infatti, come si è visto, ogni progetto di spedizione di rifiuti destinati al recupero, ad eccezione, in linea di principio, dei rifiuti che rientrano nella lista verde riportata nell'allegato II del regolamento, dev'essere oggetto di una notifica alle autorità competenti di spedizione, di destinazione e di transito. Sappiamo inoltre che proprio sulla base di tale notifica le dette autorità possono proporre opposizione avverso una siffatta spedizione per i motivi tassativamente elencati all'art. 7, n. 4, del regolamento²⁹. L'esame dell'art. 6 del regolamento, il quale precisa, al n. 5, le informazioni che devono figurare nel documento di accompagnamento che serve da supporto alla detta notifica, mostra che, oltre a indicazioni relative alla composizione e all'entità dei rifiuti destinati al recupero³⁰

39. A sostegno di tale analisi, occorre altresì sottolineare che il regolamento contiene i

31 — Idem, secondo e terzo trattino.

32 — Le dette informazioni sono elencate all'art. 6, n. 5, dal quarto all'ottavo trattino. Il notificatore deve indicare l'identità del destinatario dei rifiuti, l'ubicazione del centro per il recupero nonché il tipo e la durata dell'autorizzazione rilasciata per il funzionamento del centro; le operazioni relative al recupero menzionate nell'allegato II B della direttiva; il metodo previsto per lo smaltimento dei rifiuti residui dopo che si è proceduto al riciclaggio; il quantitativo del materiale riciclato in relazione ai rifiuti residui e il valore presunto del materiale riciclato. Inoltre, il quarto trattino precisa che «il centro deve essere dotato di capacità tecniche adeguate per il ricupero dei rifiuti in questione, in condizioni che non presentino pericoli né per l'uomo né per l'ambiente».

33 — Per garantire che il processo di trattamento dei rifiuti sia condotto a termine senza recare pregiudizio alla salute e all'ambiente, l'art. 27 del regolamento dispone che tutte le spedizioni di rifiuti comprese nel campo d'applicazione del detto regolamento sono soggette al deposito di una garanzia finanziaria o di un'assicurazione corrispondente che copra le spese di smaltimento o recupero, garanzie che sono restituite quando è fornita la prova che i rifiuti sono giunti a destinazione e sono stati smaltiti o recuperati secondo metodi ecologicamente corretti.

29 — Sentenza 13 dicembre 2001, causa C-324/99, Daimler-Chrysler (Racc. pag. I-9897, punto 50).

30 — Art. 6, n. 5, primo trattino.

disposizioni che confermano senza ambiguità che le autorità competenti sono legittimate a verificare le condizioni in cui i rifiuti devono essere recuperati e ad opporsi ad un progetto di spedizione per motivi attinenti al recupero previsto³⁴. Così, lo stesso art. 7, n. 4, lett. a), contiene, al quinto trattino, un motivo di opposizione che si riferisce espressamente al recupero dei rifiuti³⁵. Nello stesso modo, l'art. 26, n. 1, lett. e), dispone che costituisce traffico illecito qualsiasi spedizione di rifiuti che comporti uno smaltimento o un recupero in violazione delle norme comunitarie o internazionali³⁶.

nono 'considerando'. Ai sensi di tale 'considerando', la notifica di una spedizione programmata è diretta ad informare le autorità competenti non solo dei movimenti dei rifiuti ma anche dello smaltimento o del recupero degli stessi, in modo che dette autorità possano prendere le misure necessarie per garantire la protezione della salute umana e dell'ambiente. Tale 'considerando' conferma inoltre che il legislatore comunitario, armonizzando le condizioni e le norme di procedura a cui sono soggetti i movimenti transfrontalieri di rifiuti nella Comunità, non ha inteso garantire la protezione della salute e dell'ambiente unicamente nell'ambito del trasporto dei rifiuti, ma ha voluto raggiungere il detto obiettivo anche nell'ambito del loro trattamento, consistente nello smaltimento o nel recupero degli stessi. Il perseguimento di tale obiettivo sarebbe pertanto compromesso qualora alle autorità competenti fosse vietato sollevare un'obiezione ad una spedizione di rifiuti destinati al recupero laddove le stesse rilevino, in seguito alla notifica di un progetto di spedizione, che il recupero previsto può recare pregiudizio alla salute dell'uomo o all'ambiente.

40. Infine, occorre fare riferimento agli obiettivi del regolamento, enunciati al suo

2. Art. 7, n. 4, lett. a), secondo trattino

41. L'interpretazione di tale disposizione crea maggiori difficoltà. Come la Wood Trading, anche la Commissione condivide i dubbi espressi dal giudice del rinvio e rileva che, alla luce della sua formulazione e del contenuto dell'art. 7, n. 4, lett. b), del regolamento, l'art. 7, n. 4, lett. a), secondo trattino, non potrebbe fungere da fondamento normativo di un'obiezione vertente

34 — Ad esempio, l'art. 9 del regolamento dispone che le autorità competenti aventi giurisdizione su impianti di recupero specifici possono decidere, nonostante l'art. 7, che non sollevano obiezioni sulle spedizioni di taluni tipi di rifiuti verso un impianto di recupero specifico. V. anche l'art. 34 del regolamento.

35 — Secondo tale disposizione, un'obiezione può essere sollevata «qualora il rapporto tra i rifiuti recuperabili e non recuperabili, il valore stimato dei materiali destinati al recupero finale o il costo del ricupero e il costo dello smaltimento della parte non recuperabile non giustificano il ricupero in base a considerazioni economiche ed ambientali».

36 — All'udienza, le parti sono state invitate a prendere posizione sul punto se le disposizioni dell'art. 26, n. 1, lett. e), del regolamento vadano applicate anche in circostanze analoghe a quelle della controversia principale. Come la maggior parte delle stesse, ad eccezione della Sonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH, anch'io ritengo che non vadano applicate. Nella citata sentenza ASA, la Corte ha dichiarato che l'art. 26 del regolamento può costituire uno dei fondamenti dell'obbligo per le autorità competenti di sollevare un'obiezione avverso un progetto di spedizione in ragione di un errore di qualificazione (punto 41). Ai sensi dell'ordinanza 27 febbraio 2003, cause riunite da C-307/00 a C-311/00, Oliehandel Koeveit e a., (Racc. pag. I-1821), l'art. 26 deve applicarsi anche se il trattamento dei rifiuti in questione è stato oggetto di un atto di diritto derivato. Per contro, qualora l'obiezione dell'autorità competente di spedizione si basi sui motivi di diniego indicati espressamente all'art. 7, n. 4, come nel caso di specie, o all'art. 4, n. 3, le disposizioni dell'art. 26 non mi sembrano pertinenti.

sul recupero previsto nello Stato di destinazione. Non condivido tale analisi. Al pari dei governi danese e austriaco nonché della Sonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH, anch'io ritengo che anche l'art. 7, n. 4, lett. a), secondo trattino, del regolamento consenta alle autorità competenti di sollevare un'obiezione ad una spedizione di rifiuti destinati al recupero, vale a dire qualora il recupero previsto violi leggi e regolamenti nazionali relativi alla protezione dell'ambiente, all'ordine pubblico, alla sicurezza pubblica o alla tutela della salute pubblica.

secondo trattino, del regolamento fa riferimento in termini molto generici alle disposizioni nazionali relative alla protezione dell'ambiente, all'ordine pubblico, alla sicurezza pubblica o alla tutela della salute pubblica, senza precisare che tali disposizioni nazionali siano applicabili solo al trasporto dei rifiuti e non al recupero degli stessi.

42. In primo luogo, non mi pare che nella formulazione di tale disposizione vi sia alcun elemento che consenta di escludere la detta interpretazione. Occorre ricordare che l'art. 7, n. 4, lett. a), secondo trattino, del regolamento enuncia che «[l]e autorità competenti di destinazione e di spedizione possono sollevare obiezioni motivate sulla spedizione programmata (...) 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». Per quanto riguarda, anzitutto, la nozione di «spedizione», ho osservato, nell'esame dell'art. 7, n. 4, lett. a), primo trattino, del regolamento perché, a mio avviso, essa non dev'essere interpretata nel senso che le obiezioni elencate in tale articolo debbano riguardare unicamente il trasporto di rifiuti. Va inoltre rilevato che l'art. 7, n. 4, lett. a),

43. In secondo luogo, non mi sembra determinante l'argomento fondato sull'art. 7, n. 4, lett. b), del regolamento, ai sensi del quale, è bene ricordarlo, le autorità competenti di transito possono sollevare obiezioni motivate su un progetto di spedizione di rifiuti solo basandosi sulle disposizioni dell'art. 7, n. 4, lett. a), secondo, terzo e quarto trattino, e quindi ad eccezione del primo e del quinto trattino. Certo, come ho osservato, il quinto trattino contiene un motivo di obiezione che riguarda espressamente il recupero dei rifiuti ed ho indicato in che modo anche il primo trattino consenta di sollevare un'obiezione basata sul recupero previsto. Peraltro, non sono convinto che le disposizioni dell'art. 7, n. 4, lett. a), secondo trattino, del regolamento non consentano anch'esse di sollevare obiezioni sul recupero previsto, alla luce delle seguenti considerazioni.

44. Anzitutto, non condivido l'opinione secondo cui le autorità competenti di transito non avrebbero lo stesso interesse delle altre autorità competenti a sollevare obiezioni basate sulle condizioni del recupero. L'inquinamento è senza confini. L'inquinamento dell'aria o dell'acqua che potrebbe derivare dal recupero di rifiuti effettuato nello Stato di destinazione in condizioni dannose per l'ambiente sarebbe quindi tale da pregiudicare lo Stato o gli Stati attraverso i quali i rifiuti devono transitare in misura pari o superiore rispetto allo Stato di spedizione, tenuto conto della loro maggiore vicinanza geografica allo Stato di destinazione. Per questo, ritengo che la limitazione dei motivi di obiezione che possono essere fatti valere dalle autorità competenti di transito, di cui all'art. 7, n. 4, lett. b), del regolamento, potrebbe derivare non dal fatto che le dette autorità abbiano un minore interesse a che il recupero sia effettuato in una maniera non dannosa per la salute dell'uomo o per l'ambiente, ma piuttosto dalla volontà del legislatore comunitario di conferire a tali autorità una responsabilità minore per quanto riguarda il controllo della realizzazione di detto recupero.

competenti di spedizione e di destinazione³⁷. La circostanza che i motivi di obiezione che possono essere fatti valere dalle autorità di transito non comprendano quelli di cui all'art. 7, n. 4, primo e quinto trattino, potrebbe quindi significare che le autorità di transito, diversamente dalle autorità competenti di spedizione e di destinazione, non sono tenute a verificare né che i rifiuti siano trattati conformemente alla direttiva nello Stato di destinazione (primo trattino) né che il recupero sia giustificato in base a considerazioni economiche ed ambientali (quinto trattino). Peraltro, ciò non significa necessariamente che gli Stati di transito non possano sollevare un'obiezione ad una spedizione di rifiuti destinati al recupero qualora il recupero previsto non sia conforme a disposizioni nazionali relative alla protezione dell'ambiente, all'ordine pubblico, alla sicurezza pubblica o alla tutela della salute. In tal caso, l'art. 7, n. 4, lett. a), secondo trattino, del regolamento consentirebbe quindi alle autorità competenti di spedizione, di destinazione e di transito di sollevare obiezioni ad una spedizione di rifiuti basate sul recupero previsto.

46. Inoltre, è pacifico che il sistema del regolamento dispone che ogni progetto di spedizione di rifiuti destinati al recupero che rientri nel suo ambito di applicazione dev'essere notificato prima della sua esecuzione a tutte le autorità competenti degli Stati interessati, comprese le autorità com-

45. In altri termini, gli Stati di transito, ai sensi dell'art. 7, n. 4, lett. b), del regolamento, avrebbero meno responsabilità per quanto riguarda il controllo delle spedizioni di rifiuti destinati al recupero rispetto alle autorità

37 — La responsabilità dell'autorità competente di destinazione deriverebbe logicamente dal fatto che il recupero viene effettuato nel suo ambito territoriale. Quella dell'autorità competente di spedizione deriverebbe dal fatto che i rifiuti sono stati prodotti nel suo territorio. Tornerò su tale punto nella seconda parte delle presenti conclusioni.

petenti di transito, e che le dette autorità sono destinatarie delle stesse informazioni³⁸. Istituito un sistema di questo tipo, il legislatore comunitario ha voluto che ciascuna di tali autorità possa valutare l'intera operazione e non solo la parte di quest'ultima che si svolge sul territorio dello Stato a cui essa appartiene. In altri termini, ciascuna autorità è legittimata a controllare che la programmata spedizione di rifiuti, considerata nel suo complesso, vale a dire dalla partenza dei rifiuti nello Stato di spedizione fino al termine del loro trattamento nello Stato di destinazione, non rechi pregiudizio alla salute e all'ambiente. Pertanto, non sarebbe illogico che anche le autorità competenti di transito potessero sollevare un'obiezione ad una spedizione di rifiuti basata sul recupero previsto ai sensi dell'art. 7, n. 4, lett. a), secondo trattino.

47. Per questo motivo, ritengo che un'obiezione ad un progetto di spedizione di rifiuti diretto al recupero degli stessi possa essere sollevata anche ai sensi dell'art. 7, n. 4, lett. a), secondo trattino, del regolamento.

48. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di risolvere la prima e la quarta questione pregiudiziale dichiarando che l'art. 7, n. 4, lett. a), del regolamento dev'essere interpretato nel senso che obiezioni avverso una spedizione di rifiuti destinati al recupero, attinenti alle condizioni in cui il detto recupero dev'essere

effettuato, possono basarsi, da un lato, sul primo trattino di tale disposizione, in ragione del fatto che il recupero previsto contrasta con quanto previsto dall'art. 4 della direttiva, ai sensi della quale i rifiuti devono essere recuperati senza pericolo per la salute dell'uomo e senza recare pregiudizio all'ambiente e, dall'altro, sul secondo trattino di tale disposizione, in ragione del 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.

B — Sulla possibilità per l'autorità competente di spedizione di sollevare obiezioni vertenti sul recupero previsto

49. Con la seconda questione e con la prima parte della quinta questione pregiudiziale, il giudice del rinvio chiede se le disposizioni dell'art. 7, n. 4, lett. a), primo e secondo trattino, del regolamento debbano essere interpretate nel senso che l'autorità competente di spedizione può sollevare avverso una spedizione di rifiuti un'obiezione vertente sulle condizioni in cui il recupero degli stessi dev'essere effettuato.

50. Contrariamente alla Wood Trading e al pari delle altre parti che hanno presentato osservazioni, ritengo che l'autorità compe-

38 — Art. 6 del regolamento.

tente di spedizione disponga del potere di sollevare un'obiezione vertente sul recupero previsto nello Stato di destinazione. Tale analisi è giustificata, anzitutto, dalla formulazione dell'art. 7, n. 4, lett. a), del regolamento, il quale prevede espressamente che «[l]e autorità competenti di destinazione e di spedizione possono sollevare obiezioni motivate sulla spedizione programmata» per i motivi elencati in tale disposizione. La parte di frase citata conferisce pertanto a queste due autorità, senza operare alcuna distinzione fra le stesse e in termini non equivoci, il potere di sollevare obiezioni avverso un progetto di spedizione di rifiuti per i motivi elencati in tale disposizione e, in particolare, per quelli previsti dal primo e dal secondo trattino della stessa.

trolo che ciascuna di esse deve effettuare al tratto di spedizione che deve svolgersi sul proprio territorio nazionale. Nella logica del sistema istituito dal regolamento, ogni movimento transfrontaliero di rifiuti all'interno della Comunità che rientri nella sua sfera di applicazione è materia di cui devono occuparsi tutte le autorità competenti interessate. Pertanto, è inerente al detto sistema che l'autorità competente di uno Stato membro sia chiamata a fornire una valutazione in merito alla questione se la spedizione programmata sia tale da nuocere alla salute o all'ambiente sul territorio di un altro Stato membro. L'autorità competente di spedizione ha quindi il diritto di opporsi ad una spedizione di rifiuti qualora il recupero previsto sia tale da recare pregiudizio alla tutela della salute o dell'ambiente, sebbene il detto recupero debba essere effettuato sul territorio dello Stato membro di destinazione.

51. Tale interpretazione letterale è rafforzata anche dal sistema del regolamento. Come ho rilevato, il regolamento prevede che tutte le autorità competenti interessate debbano valutare ogni progetto di spedizione nel suo complesso, dalla partenza dei rifiuti nello Stato di spedizione fino al termine del loro trattamento nello Stato di destinazione. Per garantire la tutela della salute dell'uomo e dell'ambiente, il legislatore comunitario ha preferito istituire un sistema in cui tutte le autorità competenti concorrono a verificare la spedizione programmata, correndo il rischio che tali autorità forniscano sullo stesso progetto di spedizione valutazioni discordanti³⁹, piuttosto che limitare il con-

52. Tale potere dell'autorità competente di spedizione è confermato nel sistema del regolamento, qualora ve ne fosse necessità, anche dal fatto che lo Stato sul cui territorio i rifiuti sono prodotti è investito di una particolare responsabilità per quanto riguarda il trattamento degli stessi. La detta responsabilità particolare può apparire come il corollario dell'obbligo imposto agli Stati membri sia dalle convenzioni internazionali sia dalla normativa comunitaria del settore di ridurre al minimo la produzione di rifiuti⁴⁰. Tale responsabilità è attuata, ad esempio, per

39 — La Corte ha dichiarato che il rischio di valutazioni discordanti sulla qualificazione della spedizione programmata è inerente al sistema istituito dal regolamento (sentenza ASA, cit., punto 44, e ordinanza Oliehandel Koeweit e a., cit., punto 102).

40 — V. art. 4, n. 2, lett. a), della Convenzione di Basilea e quarto 'considerando' della direttiva.

mezzo del principio di autosufficienza per quanto riguarda i rifiuti destinati ad essere smaltiti. Essa termina solo quando i rifiuti siano stati trattati conformemente ai requisiti previsti per la tutela della salute dell'uomo o dell'ambiente. Così, lo Stato di spedizione dei rifiuti è obbligato a riprendere i rifiuti qualora lo smaltimento o il recupero degli stessi nello Stato di destinazione non possano essere effettuati alle condizioni previste⁴¹. Tale obbligo è enunciato espressamente anche dal regolamento per quanto riguarda le spedizioni di rifiuti al di fuori della Comunità per essere ivi smaltiti o recuperati⁴².

53. Inoltre, sarei propenso a rilevare che, qualora l'autorità competente di spedizione ritenga che il recupero previsto nello Stato di destinazione sia tale da recare pregiudizio alla salute dell'uomo o all'ambiente, sollevare una siffatta obiezione costituisca per quest'ultima non una mera facoltà, bensì un obbligo. Infatti, non ritengo che il legislatore, indicando all'art. 7, n. 4, lett. a), del regolamento che le autorità competenti di destinazione e di spedizione «possono sollevare obiezioni motivate» sulla spedizione programmata alle condizioni elencate nella stessa disposizione, abbia inteso dire che le dette autorità sono investite di una mera facoltà che le stesse possono esercitare a propria discrezione nei casi specifici in cui la

spedizione programmata possa recare pregiudizio alla salute dell'uomo e all'ambiente. Va rilevato che, tra le fattispecie citate ai cinque trattini di tale disposizione, ve ne sono certamente alcune per cui il carattere obbligatorio di un rifiuto sarebbe difficilmente giustificabile alla luce degli obiettivi del regolamento⁴³.

54. Per contro, il regolamento contiene altre disposizioni che inducono a ritenere che l'obbligo per le autorità competenti di opporsi ad una spedizione di rifiuti idonea a recare pregiudizio alla salute dell'uomo o all'ambiente sia di natura imperativa. Così, oltre all'art. 26 del regolamento, l'art. 30 dello stesso dispone che «[g]li Stati membri adottano le disposizioni necessarie per assicurare che le spedizioni di rifiuti abbiano luogo in conformità del presente regolamento». Ancora, l'art. 34 dispone, al n. 1, che, qualunque sia il luogo in cui i rifiuti vengono smaltiti o recuperati, il produttore di tali rifiuti deve adottare tutti i provvedimenti necessari per procedere o far procedere allo smaltimento o al recupero dei rifiuti al fine di proteggere l'ambiente e, al n. 2, che spetta agli Stati membri adottare tutte le misure atte a garantire l'adempimento degli obblighi di cui al n. 1. Pertanto, mi sembrerebbe coerente, alla luce di tali disposizioni, la cui formulazione è imperativa, rilevare che alle autorità competenti di

41 — Art. 25 del regolamento.

42 — Artt. 14, n. 2, lett. b), e 16, n. 3, lett. b), del regolamento.

43 — Ad esempio, il terzo trattino riguarda l'ipotesi in cui il notificatore o il destinatario si sia reso colpevole, in passato, di spedizioni illegali; ancora, il quinto trattino riguarda il caso in cui il recupero programmato non sia giustificato in base a considerazioni economiche ed ambientali.

spedizione e di destinazione è imposto un vero e proprio obbligo di opporsi ad una spedizione di rifiuti ai sensi dell'art. 7, n. 4, lett. a), primo e secondo trattino, qualora esse ritengano che la spedizione programmata sia tale da recare pregiudizio alla salute dell'uomo e all'ambiente.

55. La detta interpretazione sarebbe inoltre rafforzata dall'obiettivo del regolamento. Si è visto che, come risulta dal nono 'considerando' dello stesso e come la Corte ha dichiarato in più occasioni, l'obiettivo fondamentale del regolamento è di garantire l'osservanza delle esigenze di protezione della salute umana e dell'ambiente⁴⁴. La Corte non ha assunto una posizione diversa nella citata sentenza Dusseldorp, in quanto ha dichiarato che la circolazione nella Comunità dei rifiuti destinati al recupero dev'essere garantita purché non crei pericoli per l'ambiente⁴⁵. Il regolamento è quindi diretto ad ottenere che non sia effettuata nessuna spedizione di rifiuti che possa compromettere il perseguimento di tali obiettivi. L'obbligo così imposto alle autorità competenti di opporsi ad una spedizione di rifiuti che sia tale da compromettere la salute umana o l'ambiente corrisponderebbe anche a quello previsto dall'art. 4 della direttiva, che vincola gli Stati membri per quanto riguarda lo stesso obiettivo.⁴⁶ A mio avviso, non

sarebbe coerente con il fatto che l'art. 4 della direttiva impone agli Stati membri di adottare le misure necessarie per assicurare che i rifiuti siano recuperati o smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo o per l'ambiente, interpretare le disposizioni in questione del regolamento nel senso che esse conferiscono alle autorità competenti di spedizione o di destinazione una mera facoltà, priva di carattere obbligatorio.

56. Del resto, come illustrerò nell'ambito della terza parte delle presenti conclusioni, le disposizioni nazionali che possono legittimamente fungere da fondamento per un'obiezione dell'autorità competente di spedizione ad un progetto di spedizione di rifiuti destinati al recupero dovrebbero, a mio parere, rispettare il principio di proporzionalità, di modo che esse non dovrebbero eccedere lo stretto necessario per la tutela della salute umana e dell'ambiente. Inoltre, la valutazione del rischio non dovrebbe consistere in un giudizio arbitrario ma poggiare su basi scientifiche. Anche alla luce di tali considerazioni, ritengo che l'autorità competente di spedizione, la quale rilevi sulla base di norme così definite che il recupero previsto è tale da recare pregiudizio alla salute umana o all'ambiente ai sensi delle proprie norme nazionali, debba essere tenuta ad opporvisi in forza delle disposizioni dell'art. 7, n. 4, lett. a), primo e secondo trattino, del regolamento.

57. Il detto obbligo dell'autorità competente di spedizione nonché dell'autorità competente di destinazione potrebbe anche collo-

44 — Sentenze Parlamento/Consiglio, cit. (punto 18), e 27 febbraio 2003, causa C-389/00, Commissione/Germania (Racc. pag. I-2001, punto 34).

45 — Punto 33.

46 — Sentenza 9 novembre 1999, causa C-365/97, Commissione/Italia (Racc. pag. I-7773, punto 67).

carsi in linea con la giurisprudenza della Corte relativa all'osservanza di quanto prescritto dal regolamento. Infatti, da tale giurisprudenza risulta che, qualora la ratio generale del regolamento sia violata in quanto la qualificazione dell'operazione di spedizione programmata è erronea, spetta a tutte le autorità competenti, in particolare a quella di spedizione, opporsi a tale spedizione⁴⁷. Inoltre, la Corte ha dichiarato che, qualora una spedizione di rifiuti comporti uno smaltimento o un recupero in violazione delle norme comunitarie specifiche che determinano le condizioni di smaltimento di un prodotto pericoloso, gli Stati membri si trovano in una situazione di competenza vincolata, vale a dire che sono tenuti, ai sensi dell'art. 26 del regolamento, a promuovere tutte le appropriate misure legali per vietare e punire un siffatto traffico⁴⁸.

58. Propongo quindi di risolvere la seconda questione e la prima parte della quinta questione pregiudiziale dichiarando che le disposizioni dell'art. 7, n. 4, lett. a), primo e secondo trattino, del regolamento devono essere interpretate nel senso che l'autorità competente di spedizione deve sollevare avverso una spedizione di rifiuti un'obiezione vertente sulle condizioni in cui il recupero degli stessi dev'essere effettuato qualora ritenga che il recupero previsto nello Stato di destinazione sia tale da recare pregiudizio alla salute dell'uomo o all'ambiente.

47 — Sentenze ASA, cit. (punto 40); 13 febbraio 2003, causa C-228/00, Commissione/Germania (Racc. pag. I-1439, punto 33), e 13 febbraio 2003, causa C-458/00, Commissione/Lussemburgo (Racc. pag. I-1553, punto 21).

48 — Ordinanza Oliehandel Koeweit e a., cit. (punto 117).

C — Sul diritto dell'autorità competente di spedizione di basare siffatte obiezioni sulle norme applicabili nel proprio Stato

59. Con la terza e la quinta questione pregiudiziale, il giudice del rinvio chiede sostanzialmente se l'art. 7, n. 4, lett. a), primo e secondo trattino, del regolamento debba essere interpretato nel senso che l'autorità competente di spedizione può basare la sua opposizione avverso il recupero previsto nello Stato di destinazione sui criteri o sulle leggi e sui regolamenti applicabili nel proprio Stato, anche qualora essi siano più restrittivi di quelli in vigore nello Stato di destinazione.

60. Inizierò la mia analisi partendo dal presupposto che, come nella fattispecie in esame, le condizioni di recupero dei rifiuti in questione non siano state oggetto di misure di armonizzazione a livello comunitario. In una fattispecie di questo tipo, conformemente all'art. 4 della direttiva, ciascuno Stato membro deve adottare nel suo ordinamento giuridico interno le misure necessarie affinché i detti rifiuti siano recuperati senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente. Se tale articolo vincola gli Stati membri in merito all'obiettivo da raggiungere, esso non precisa il contenuto delle misure concrete che

devono essere adottate e lascia agli Stati membri un potere discrezionale nella valutazione della necessità di tali misure⁴⁹. Inoltre, in forza della loro competenza originaria nell'ambito della tutela ambientale, gli Stati membri possono aver adottato norme che incidano sulle condizioni in cui determinati tipi di rifiuti devono essere recuperati. Le questioni sollevate dal giudice del rinvio mirano quindi ad accertare se l'autorità competente di spedizione abbia il diritto di basare un'obiezione nei confronti di un progetto di spedizione sulle proprie norme nazionali, anche qualora esse siano più restrittive di quelle in vigore nello Stato di destinazione.

61. Alla luce degli argomenti svolti nell'ambito dell'esame delle questioni precedenti e delle proposte di soluzione che ho sottoposto alla Corte, ritengo che proprio qualora le norme di tutela in vigore nello Stato membro di spedizione siano più restrittive di quelle applicabili nello Stato di destinazione l'autorità competente di spedizione debba poter sollevare un'obiezione nei confronti della spedizione programmata basandosi sulle proprie norme nazionali. Infatti, proprio in una fattispecie di questo tipo il potere così riconosciuto all'autorità competente di spedizione riveste la sua massima utilità, poiché, se il recupero previsto risultasse incompatibile anche con le norme in vigore nello Stato

di destinazione, l'autorità competente di tale Stato dovrebbe opporvisi essa stessa. Pertanto, proprio in una situazione in cui, come nel caso di specie, il recupero dei rifiuti in questione sia possibile ai sensi delle norme dello Stato di destinazione ma sia vietato da quelle in vigore nello Stato di spedizione, il regolamento deve consentire di far prevalere le norme di tutela più restrittive.

62. Una tale interpretazione delle disposizioni dell'art. 7, n. 4, lett. a), del regolamento è confermata altresì dagli obiettivi della politica comunitaria in materia ambientale, nel cui ambito il regolamento si iscrive⁵⁰. Come ho rilevato, la detta politica mira ad un elevato livello di tutela. L'importanza di tale obiettivo si evince, da un lato, dalla circostanza che esso è affermato già nell'art. 2 CE, poi in altri articoli del Trattato nonché nella direttiva che costituisce il testo fondamentale in materia di gestione dei rifiuti, e persino al quinto 'considerando' del regolamento. Esso si manifesta altresì attraverso il disposto dell'art. 176 CE, che conferisce agli Stati membri, anche dopo l'adozione di misure comunitarie, il diritto di prendere provvedimenti per una protezione ancora maggiore, nonché attraverso gli articoli che prevedono una clausola di salvaguardia. La circostanza che il recupero previsto sia autorizzato nello Stato di destinazione non può pertanto impedire all'autorità competente di spedizione di opporvisi qualora esso le risulti incompatibile con le proprie norme nazionali. Il raggiungimento di un elevato livello di tutela perseguito dal regolamento giustifica, invece, di consentire all'autorità competente

49 — Sentenza Commissione/Italia, cit. (punto 67).

50 — Sentenza Parlamento/Consiglio, cit. (punto 23).

di spedizione di basarsi sulle proprie norme nazionali più restrittive al fine di valutare se il recupero previsto sia tale da recare pregiudizio alla salute dell'uomo o all'ambiente. A tale proposito, condivido la posizione espressa dai governi danese e austriaco, secondo la quale la soluzione contraria favorirebbe le spedizioni di rifiuti verso gli impianti di trattamento soggetti alle norme meno rigorose, di modo che ciò potrebbe condurre ad un livellamento verso il basso delle condizioni di recupero dei rifiuti in questione.

63. Del resto, come ho indicato, tale diritto dell'autorità competente di spedizione non può essere incondizionato. Infatti, occorre tener conto del fatto che il regolamento prevede che i rifiuti debbano poter circolare liberamente nella Comunità⁵¹. Tale libera circolazione è diretta ad attuare il principio della priorità al recupero dei rifiuti sancito dal regolamento. La differenza di trattamento così operata nel regolamento tra i rifiuti destinati allo smaltimento, che, in linea di principio, deve avvenire nelle vicinanze del loro luogo di produzione, e i rifiuti destinati al recupero è giustificata dal fatto che questi ultimi svolgono una funzione utile. Essi possono essere sostituiti ad altri materiali e costituire, ad esempio, la materia prima di

determinate industrie, consentendo così di preservare le risorse naturali⁵².

64. Del resto, come ricorda il giudice del rinvio, la Corte ha dichiarato che il regolamento prevede l'insieme delle condizioni e delle norme di procedura alle quali sono soggette le spedizioni di rifiuti nella Comunità, di modo che qualsiasi provvedimento nazionale relativo ad una simile spedizione dev'essere valutato alla luce delle disposizioni del regolamento e non degli artt. 28 CE - 30 CE⁵³. Conformemente al principio generale di proporzionalità, occorre dunque che i provvedimenti nazionali adottati sulla base di quanto disposto dall'art. 7, n. 4, lett. a), primo e secondo trattino, del regolamento siano idonei a realizzare gli obiettivi di tutela perseguiti e non eccedano lo stretto necessario per raggiungerli⁵⁴. Ne consegue che tale condizione non sarebbe soddisfatta se la tutela della salute dell'uomo e dell'ambiente potesse essere garantita in maniera altrettanto efficace con misure meno vincolanti. Spetta al giudice nazionale investito del ricorso contro l'opposizione dell'autorità competente di spedizione valu-

52 — Ordinanza Oliehandel, cit. (punto 97).

53 — Sentenza DaimlerChrysler, cit. (punti 41-43).

54 — V., in tal senso, sentenze 18 novembre 1987, causa 137/85, Maizena (Racc. pag. 4587, punto 15); 7 dicembre 1993, causa C-339/92, ADM Ölmühlen (Racc. pag. I-6473, punto 15); 11 luglio 2002, causa C-210/00, Käserei Champignon Hofmeister (Racc. pag. I-6453, punto 59), e 10 dicembre 2002, causa C-491/01, British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco (Racc. pag. I-11453, punto 122).

51 — Sentenza Dusseldorp, cit. (punto 33).

tare se il principio di proporzionalità sia rispettato⁵⁵.

65. Nel caso di specie, il giudice nazionale non ha chiesto alla Corte di pronunciarsi su tale punto. Esso non ha neanche fornito molte indicazioni in merito alle disposizioni di diritto interno sulla cui base l'autorità competente di spedizione si è opposta alla spedizione controversa, né sui motivi che hanno condotto all'adozione di tali disposizioni. Nondimeno, mi sembra utile per la soluzione della controversia principale apportare ancora le precisazioni seguenti.

66. Come la Commissione ha indicato, appare necessario, anzitutto, che le norme applicate dall'autorità competente di spedizione si basino su un'analisi scientifica del rischio. Sarebbe incompatibile con il regolamento che una spedizione di rifiuti che potrebbero essere effettivamente recuperati nello Stato di destinazione conformemente al diritto di quest'ultimo sia impedita dall'autorità competente di spedizione sulla base di considerazioni di ordine generale o di una valutazione meramente ipotetica del rischio⁵⁶. Come in materia di restrizione alla libera circolazione di prodotti alimentari⁵⁷, l'esistenza di un rischio per la salute dell'uomo o per l'ambiente dovrebbe essere valutata, a mio avviso, per quanto riguarda il

recupero dei rifiuti, tenendo conto dei risultati della ricerca scientifica internazionale nonché delle attività dei comitati scientifici comunitari⁵⁸. Peraltro, il detto requisito non può costituire un ostacolo all'attuazione del principio di precauzione, che costituisce anch'esso uno dei principi cardine del diritto ambientale. Così, nell'ipotesi in cui tale valutazione rivelasse la sussistenza di un'incertezza scientifica riguardo all'esistenza o alla portata di rischi reali per la salute pubblica, uno Stato membro dovrebbe avere la facoltà, in forza del principio di precauzione, di adottare misure protettive senza dover attendere che siano esaurientemente dimostrate la realtà e la gravità di tali rischi⁵⁹.

67. Inoltre, la verifica del principio di proporzionalità dovrebbe indurre l'autorità competente di spedizione a valutare, in ogni singola fattispecie, se il recupero previsto nello Stato di destinazione, sebbene sia disciplinato da norme più flessibili, sia nondimeno tale da garantire una tutela analoga a quella perseguita dalle sue norme nazionali. Ciò potrebbe verificarsi, nelle

55 — Sentenza 12 ottobre 2000, causa C-314/98, Snellers (Racc. pag. I-8633, punto 59).

56 — V., in tal senso, sentenza 23 settembre 2003, causa C-192/01, Commissione/Danimarca (Racc. pag. I-9693, punto 48).

57 — V. sentenza 24 ottobre 2002, causa C-121/00, Hahn (Racc. pag. I-9193, punto 40).

58 — A tale proposito, va segnalato che le condizioni d'uso dell'arsenico per la conservazione del legno, in seguito ad una valutazione dei rischi rinviata al comitato scientifico per tossicità, ecotossicità e ambiente, sono oggetto di misure molto restrittive nella direttiva della Commissione 6 gennaio 2003, 2003/2/CE, relativa alle restrizioni in materia di immissione sul mercato e di uso dell'arsenico (decimo adeguamento al progresso tecnico della direttiva 76/769/CEE del Consiglio) (GU L. 4, pag. 9).

59 — V., in tal senso, sentenze 5 maggio 1998, causa C-157/96, National Farmers' Union e a. (Racc. pag. I-2211, punto 63), e Commissione/Danimarca, cit. (punto 49).

circostanze del caso di specie, se ad esempio i metodi di produzione di pannelli di compensato impiegati dall'impresa destinataria dei rifiuti in Italia fossero tali da tutelare in maniera altrettanto efficace i lavoratori addetti al detto recupero e da eliminare la presenza di arsenico in tali pannelli o da ridurla al di sotto della soglia fissata dalle norme tedesche.

Stato di spedizione abbia previsto, in applicazione degli artt. 3, n. 8, e 6, n. 8, del regolamento, che la trasmissione del progetto di spedizione alle altre autorità interessate e al destinatario venga effettuata dall'autorità competente di spedizione, poiché, in una tale fattispecie, la detta autorità potrebbe disporre di un termine supplementare, prima di garantirne la trasmissione⁶⁰.

68. Contrariamente alla Wood Trading, non ritengo che una siffatta valutazione sia irrealizzabile in pratica. Come ho rilevato, il documento di accompagnamento che funge da supporto alla notifica e che dev'essere trasmesso all'autorità competente di spedizione nonché alle altre autorità competenti deve contenere numerose indicazioni relative alle modalità del recupero. Inoltre, ai sensi dell'art. 6, nn. 4 e 6, del regolamento, l'autorità competente di spedizione può richiedere al notificatore informazioni e documentazione addizionali nonché il contratto stipulato con l'impresa destinataria per il recupero dei rifiuti. Peraltro, il notificatore, che ha dovuto stipulare il detto contratto, dovrebbe logicamente avere la possibilità di dimostrare che il recupero previsto soddisfa i requisiti previsti dalle norme in vigore nello Stato di spedizione. La detta questione dovrebbe poter originare, se necessario, un confronto in contraddittorio tra l'autorità competente di spedizione ed il notificatore. Tale controllo e tale confronto in contraddittorio potrebbero aver luogo a maggior ragione qualora, come nel caso di specie, lo

69. A conclusione di questa analisi, va aggiunto ancora che, a prima vista, la soluzione delle questioni pregiudiziali esaminate che proporrò non sarebbe diversa se il recupero dei rifiuti in questione fosse stato oggetto di una misura di armonizzazione a livello comunitario e se, ai sensi dell'art. 176 CE, lo Stato membro di spedizione avesse mantenuto o preso provvedimenti per una protezione ancora maggiore. Anche in una tale fattispecie, a mio avviso, l'autorità competente di spedizione potrebbe sollevare un'opposizione avverso un progetto di spedizione non conforme alle sue disposizioni

60 — Nel caso di specie, l'autorità competente di spedizione ha ricevuto il documento di accompagnamento il 23 novembre 1999 e l'ha trasmesso all'autorità competente di destinazione solo il 1° febbraio 2000. Non ho individuato nella decisione di rinvio alcuna spiegazione del ritardo con cui la detta trasmissione è stata effettuata dall'autorità competente di spedizione. Nelle mie conclusioni del 15 luglio 2004 nella causa C-472/02, *Siomab*, ho indicato che il termine entro il quale l'autorità competente di spedizione deve trasmettere la notifica alle altre autorità competenti e al destinatario non dovrebbe essere superiore al termine impartito all'autorità competente di destinazione dall'art. 7, n. 2, del regolamento.

nazionali a condizione, anche in tal caso, di rispettare il principio di proporzionalità.

70. Alla luce dell'insieme di tali elementi, propongo di risolvere la terza e la quinta questione pregiudiziale dichiarando che

l'art. 7, n. 4, lett. a), primo e secondo trattino, del regolamento dev'essere interpretato nel senso che l'autorità competente di spedizione può basare la sua opposizione avverso il recupero previsto nello Stato di destinazione sui criteri o sulle leggi e sui regolamenti applicabili nel proprio Stato, anche qualora essi siano più restrittivi di quelli in vigore nello Stato di destinazione, a condizione di rispettare il principio di proporzionalità.

V — Conclusione

71. Sulla scorta delle considerazioni che precedono, suggerisco alla Corte di risolvere le questioni pregiudiziali sollevate dall'Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz come segue:

«1. L'art. 7, n. 4, lett. a), 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, dev'essere interpretato nel senso che obiezioni ad una spedizione di

rifiuti destinati al recupero e relative alle condizioni in cui il detto recupero dev'essere effettuato possono essere basate, da un lato, sul primo trattino di tale disposizione, in ragione del fatto che il recupero previsto contrasta con quanto disposto dall'art. 4 della direttiva, ai sensi della quale i rifiuti devono essere recuperati senza pericolo per la salute dell'uomo e senza recare pregiudizio all'ambiente e, dall'altro, sul secondo trattino della stessa disposizione, in ragione del 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.

2. L'autorità competente di spedizione deve sollevare avverso una spedizione di rifiuti un'obiezione vertente sulle condizioni in cui il recupero degli stessi dev'essere effettuato qualora ritenga che il recupero previsto nello Stato di destinazione sia tale da recare pregiudizio alla salute umana o all'ambiente.

3. L'autorità competente di spedizione può basare tale obiezione sui criteri o sulle leggi e sui regolamenti applicabili nel proprio Stato, anche qualora essi siano più restrittivi di quelli in vigore nello Stato di destinazione, a condizione di rispettare il principio di proporzionalità».