



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)

23 maggio 2019*

«Rinvio pregiudiziale – Ambiente – Spedizioni di rifiuti all'interno dell'Unione europea – Regolamento (CE) n. 1013/2006 – Articolo 1, paragrafo 3, lettera d) – Ambito di applicazione – Regolamento (CE) n. 1069/2009 – Spedizione di sottoprodotti di origine animale»

Nella causa C-634/17,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Verwaltungsgericht Oldenburg (Tribunale amministrativo di Oldenburg, Germania), con decisione del 7 novembre 2017, pervenuta in cancelleria il 13 novembre 2017, nel procedimento

ReFood GmbH & Co. KG

contro

Landwirtschaftskammer Niedersachsen,

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta da E. Regan, presidente di sezione, C. Lycourgos (relatore), E. Juhász, M. Ilešič e I. Jarukaitis, giudici,

avvocato generale: H. Saugmandsgaard Øe

cancelliere: R. Schiano, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 18 ottobre 2018,

considerate le osservazioni presentate:

- per la ReFood GmbH & Co. KG, da J.T. Gruber, Rechtsanwalt;
- per il governo dei Paesi Bassi, da M.H.S. Gijzen e M.K. Bulterman, in qualità di agenti;
- per il governo austriaco, da G. Hesse, in qualità di agente;
- per la Commissione europea, da W. Farrell, M. Noll-Ehlers, E. Sanfrutos Cano e L. Haasbeek, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 24 gennaio 2019,

* Lingua processuale: il tedesco.

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 1, paragrafo 3, lettera d), del regolamento (CE) n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2006, relativo alle spedizioni di rifiuti (GU 2006, L 190, pag. 1, e rettifiche in GU 2008, L 318, pag. 15, e GU 2013, L 334, pag. 46).
- 2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra la ReFood GmbH & Co. KG e la Landwirtschaftskammer Niedersachsen (camera dell'agricoltura della Bassa Sassonia, Germania) sulla legittimità della spedizione di sottoprodotti di origine animale dai Paesi Bassi alla Germania.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

Regolamento n. 1013/2006

- 3 Il considerando 11 del regolamento n. 1013/2006 così recita:

«È necessario evitare duplicazioni con il regolamento (CE) n. 1774/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 ottobre 2002, recante norme sanitarie relative ai sottoprodotti di origine animale non destinati al consumo umano [(GU 2002, L 273, pag. 1)], che già contiene disposizioni riguardanti, in generale, l'invio, l'inoltro e il movimento (raccolta, trasporto, manipolazione, trasformazione, uso, recupero o eliminazione, registrazione, documenti di accompagnamento e rintracciabilità) dei sottoprodotti di origine animale all'interno e a destinazione della Comunità o in provenienza dalla stessa».

- 4 Ai sensi dell'articolo 1, paragrafi da 1 a 3, del regolamento n. 1013/2006:

«1. Il presente regolamento istituisce le procedure e i regimi di controllo per le spedizioni di rifiuti in funzione dell'origine, della destinazione e dell'itinerario di spedizione, del tipo di rifiuti spediti e del tipo di trattamento da applicare ai rifiuti nel luogo di destinazione.

2. Il presente regolamento si applica alle spedizioni di rifiuti:

a) fra Stati membri, all'interno della Comunità (...);

(...)

3. Sono esclus[e] dall'ambito d'applicazione del presente regolamento:

(...)

d) le spedizioni soggette all'obbligo di riconoscimento di cui al regolamento (...) n. 1774/2002;

(...)).».

5 L'articolo 2 del regolamento n. 1013/2006 dispone quanto segue:

«Ai fini del presente regolamento, si intende per:

1) “rifiuti”: i rifiuti quali definiti dall'articolo 1, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2006/12/CE [del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2006, relativa ai rifiuti (GU 2006, L 114, pag. 9)];

(...).».

6 Ai sensi dell'articolo 3 di detto regolamento, intitolato «Quadro procedurale generale»:

«1. Sono soggett[e] alla procedura di notifica e autorizzazione preventive scritte, previste dalle disposizioni del [titolo II del presente regolamento], le spedizioni dei seguenti rifiuti:

a) se destinati ad operazioni di smaltimento:

tutti i rifiuti;

b) se destinati ad operazioni di recupero:

- i) i rifiuti elencati nell'allegato IV, che comprende fra l'altro i rifiuti elencati negli allegati II e VIII della convenzione di Basilea;
- ii) i rifiuti elencati nell'allegato IV A;
- iii) i rifiuti non classificati sotto una voce specifica degli allegati III, III B, IV o IV A;
- iv) le miscele di rifiuti non classificati sotto una voce specifica degli allegati III, III B, IV o IV A tranne se elencati nell'allegato III A.

2. Se la quantità dei rifiuti spediti supera 20 kg, sono soggette agli obblighi generali d'informazione di cui all'articolo 18 le spedizioni dei seguenti rifiuti destinati al recupero:

a) i rifiuti elencati nell'allegato III o III B,

b) le miscele di rifiuti, non classificati sotto una voce specifica dell'allegato III, composte da due o più rifiuti elencati nell'allegato III, sempreché la composizione delle miscele non ne impedisca il recupero secondo metodi ecologicamente corretti e tali miscele siano elencate nell'allegato III A, a norma dell'articolo 58.

(...).».

Direttiva 2008/98/CE

7 I considerando 12 e 13 della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive (GU 2008, L 312, pag. 3), che ha, segnatamente, abrogato la direttiva 2006/12, prevedono quanto segue:

«(12) Il regolamento [n. 1774/2002] prevede tra l'altro controlli proporzionati per quanto riguarda la raccolta, il trasporto, la trasformazione, l'uso e lo smaltimento di tutti i sottoprodotti di origine animale, compresi i rifiuti di origine animale, al fine di evitare che essi presentino rischi per la salute delle persone o degli animali. È pertanto necessario chiarire il legame con tale regolamento ed evitare una duplicazione delle norme, escludendo dall'ambito di applicazione della presente direttiva i sottoprodotti di origine animale nel caso in cui siano destinati ad usi che non sono considerati operazioni di trattamento dei rifiuti.

(13) Alla luce dell'esperienza acquisita nell'applicazione del regolamento (...) n. 1774/2002, è opportuno precisare l'ambito di applicazione della normativa sui rifiuti, in particolare delle disposizioni sui rifiuti pericolosi in relazione ai sottoprodotti di origine animale disciplinati dal regolamento (...) n. 1774/2002. Nel caso in cui i sottoprodotti di origine animale presentino rischi potenziali per la salute, lo strumento giuridico idoneo per far fronte a tali rischi è il regolamento (...) n. 1774/2002 e dovrebbero essere evitate sovrapposizioni inutili con la normativa in materia di rifiuti».

8 L'articolo 2, paragrafo 2, della direttiva 2008/98 così dispone:

«Sono esclusi dall'ambito di applicazione della presente direttiva nella misura in cui sono contemplati da altra normativa comunitaria:

(...)

b) [i] sottoprodotti di origine animale, compresi i prodotti trasformati contemplati dal regolamento (...) n. 1774/2002, eccetto quelli destinati all'incenerimento, allo smaltimento in discarica o all'utilizzo in un impianto di produzione di biogas o di compostaggio;

(...)».

9 L'articolo 13 di detta direttiva, intitolato «Protezione della salute umana e dell'ambiente», così dispone:

«Gli Stati membri prendono le misure necessarie per garantire che la gestione dei rifiuti sia effettuata senza danneggiare la salute umana, senza recare pregiudizio all'ambiente e, in particolare:

a) senza creare rischi per l'acqua, l'aria, il suolo, la flora o la fauna;

b) senza causare inconvenienti da rumori od odori e

c) senza danneggiare il paesaggio o i siti di particolare interesse».

Normativa sui sottoprodotti di origine animale

– Regolamento n. 1774/2002

10 L'articolo 8 del regolamento n. 1774/2002, intitolato «Spedizione di sottoprodotti di origine animale e di prodotti trasformati verso altri Stati membri», prevedeva, al suo paragrafo 2, che lo Stato membro di destinazione doveva autorizzare il ricevimento dei materiali delle categorie 1 e 2, dei prodotti trasformati derivati da tali materiali e delle proteine animali trasformate.

11 Gli articoli da 10 a 15, 17 e 18 di tale regolamento prevedevano una procedura di riconoscimento degli impianti di transito delle categorie da 1 a 3, degli impianti di magazzinaggio, degli impianti di incenerimento e coincenerimento, degli impianti di trasformazione di categoria 1 e 2, degli impianti oleochimici di categoria 2 e 3, degli impianti di produzione di biogas e degli impianti di compostaggio, nonché degli impianti di produzione di alimenti per animali da compagnia e degli impianti tecnici.

– Regolamento (CE) n. 1069/2009

12 I considerando 5, 6, 29, 57 e 58 del regolamento (CE) n. 1069/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, recante norme sanitarie relative ai sottoprodotti di origine animale e ai prodotti derivati non destinati al consumo umano e che abroga il regolamento (CE) n. 1774/2002 (regolamento sui sottoprodotti di origine animale) (GU 2009, L 300, pag. 1) sono così formulati:

«(5) È opportuno stabilire le norme sanitarie comunitarie concernenti la raccolta, il trasporto, la manipolazione, il trattamento, la trasformazione, la lavorazione, il magazzinaggio, l'immissione sul mercato, la distribuzione, l'uso o lo smaltimento di sottoprodotti di origine animale in un quadro coerente e completo.

(6) Tali regole generali dovrebbero essere proporzionate al rischio per la salute pubblica e degli animali costituito dai sottoprodotti di origine animale quando gli stessi sono trattati da operatori nelle varie fasi della catena, dalla raccolta al loro uso o smaltimento. Le regole dovrebbero anche tenere conto dei rischi per l'ambiente durante tali operazioni. Il quadro comunitario dovrebbe comprendere, se del caso, norme sanitarie relative all'immissione sul mercato, compresi gli scambi intracomunitari e le importazioni, di sottoprodotti di origine animale.

(...)

(29) I sottoprodotti di origine animale e i prodotti derivati dovrebbero essere classificati in tre categorie che riflettono il livello di rischio che essi presentano per la salute pubblica e degli animali, sulla base di valutazioni del rischio. Mentre i sottoprodotti di origine animale e i prodotti derivati che presentano un livello di rischio elevato dovrebbero essere utilizzati solo a fini esterni alla catena dei mangimi, il loro uso che presenta un rischio inferiore dovrebbe poter essere autorizzato nel rispetto di condizioni sicure.

(...)

(57) Per garantire la coerenza della legislazione comunitaria è necessario chiarire la relazione tra le prescrizioni stabilite dal presente regolamento e la legislazione comunitaria sui rifiuti. (...)

(58) È opportuno inoltre garantire che i sottoprodotti di origine animal[e] mescolati o contaminati con rifiuti pericolosi come elencati nella decisione 2000/532/CE della Commissione, del 3 maggio 2000, che sostituisce la decisione 94/3/CE che istituisce un elenco di rifiuti conformemente all'articolo 1, lettera a), della direttiva 75/442/CEE del Consiglio relativa ai rifiuti e la decisione 94/904/CE del Consiglio che istituisce un elenco di rifiuti pericolosi ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 4, della direttiva 91/689/CEE del Consiglio relativa ai rifiuti pericolosi [(GU 2000, L 226, pag. 3)], siano solo (...) spediti tra Stati membri nel rispetto del regolamento (...) n. 1013/2006. (...).

13 L'articolo 1 del regolamento n. 1069/2009 prevede quanto segue:

«Il presente regolamento stabilisce norme sanitarie e di polizia sanitaria relative ai sottoprodotti di origine animale e ai prodotti derivati, al fine di evitare o ridurre al minimo i rischi per la salute pubblica e degli animali derivanti da tali prodotti, nonché, in particolare, di tutelare la sicurezza della catena alimentare e dei mangimi».

14 L'articolo 2, paragrafo 2, di tale regolamento dispone:

«Il presente regolamento non si applica ai seguenti sottoprodotti di origine animale:

(...)

g) rifiuti di cucina e ristorazione, tranne rifiuti:

(...)

iii) destinati a sterilizzazione sotto pressione o alla trasformazione mediante i metodi di cui all'articolo 15, paragrafo 1, lettera b), o alla trasformazione in biogas o compost;

(...)).

15 L'articolo 3 di detto regolamento prevede quanto segue:

«Ai fini del presente regolamento, si intende per:

(...)

11) “operatore”, le persone fisiche o giuridiche che esercitano un effettivo controllo su sottoprodotti di origine animale o prodotti derivati, inclusi i trasportatori, i commercianti e gli utilizzatori;

(...)).

16 Ai sensi dell'articolo 8 del regolamento n. 1069/2009, recante il titolo «Materiali di categoria 1»:

«I materiali di categoria 1 comprendono i seguenti sottoprodotti di origine animale:

(...)

f) rifiuti alimentari provenienti da mezzi di trasporto che effettuano tragitti internazionali;

(...)).

17 L'articolo 10 di tale regolamento, intitolato «Materiali di categoria 3», così recita:

«I materiali di categoria 3 comprendono i seguenti sottoprodotti di origine animale:

(...)

p) rifiuti di cucina e ristorazione diversi da quelli contemplati all'articolo 8, lettera f)).

18 L'articolo 21 del regolamento n. 1069/2009, intitolato «Raccolta e identificazione per quanto riguarda la categoria e il trasporto», così dispone:

«1. Gli operatori raccolgono, identificano e trasportano i sottoprodotti di origine animale senza indebiti ritardi, in condizioni idonee a prevenire i rischi per la salute pubblica e degli animali.

2. Gli operatori garantiscono che, durante il trasporto, i sottoprodotti di origine animale e i prodotti derivati siano accompagnati da un documento commerciale o, se richiesto dal presente regolamento o da un provvedimento adottato in conformità del paragrafo 6, da un certificato sanitario.

(...)

3. I documenti commerciali e i certificati sanitari che accompagnano i sottoprodotti di origine animale o i prodotti derivati durante il trasporto contengono almeno informazioni sull'origine, la destinazione e la quantità di tali prodotti e una descrizione dei sottoprodotti di origine animale o prodotti derivati e della loro marcatura, qualora essa sia richiesta dal presente regolamento.

(...)

4. Gli operatori raccolgono, trasportano e smaltiscono i rifiuti di cucina e ristorazione di categoria 3 in conformità delle misure nazionali previste all'articolo 13 della direttiva [2008/98].

(...)).

19 L'articolo 22 di tale regolamento, rubricato «Rintracciabilità», dispone quanto segue:

«1. Gli operatori che spediscono, trasportano o ricevono sottoprodotti di origine animale o prodotti derivati tengono un registro delle partite ed i relativi documenti commerciali o certificati sanitari.

(...)

2. Gli operatori di cui al paragrafo 1 dispongono di sistemi e procedure per individuare:

- a) gli altri operatori cui hanno fornito i loro sottoprodotti di origine animale o prodotti derivati; e
- b) gli operatori dai quali sono stati riforniti.

(...)).

20 L'articolo 23, paragrafi 1 e 2, di tale regolamento, rubricato «Registrazione degli operatori, degli stabilimenti o impianti», dispone quanto segue:

«1. A fini della registrazione, gli operatori:

- a) prima di iniziare le attività, informano l'autorità competente di tutti gli stabilimenti o impianti sotto il proprio controllo che sono attivi in qualunque fase di produzione, trasporto, manipolazione, lavorazione, magazzinaggio, immissione sul mercato, distribuzione, uso o smaltimento dei sottoprodotti di origine animale e prodotti derivati;
- b) trasmettono all'autorità competente informazioni su:
 - i) la categoria dei sottoprodotti di origine animale e prodotti derivati sotto il loro controllo;
 - ii) la natura delle operazioni svolte, nell'ambito delle quali sono utilizzati sottoprodotti di origine animale o prodotti derivati come materiale di partenza.

2. Gli operatori forniscono all'autorità competente informazioni aggiornate su tutti gli stabilimenti o impianti sotto il loro controllo di cui al paragrafo 1, lettera a), compreso ogni cambiamento significativo intervenuto nelle attività quale l'eventuale chiusura di uno stabilimento o impianto esistente».

21 L'articolo 24 del medesimo regolamento, intitolato «Riconoscimento di stabilimenti o impianti», al paragrafo 1 enuncia quanto segue:

«Gli operatori assicurano che gli stabilimenti o impianti sotto il loro controllo siano riconosciuti dalle autorità competenti, qualora tali stabilimenti o impianti svolgano una o più delle seguenti attività:

(...)).

22 L'articolo 41 del regolamento n. 1069/2009, intitolato «Importazione e transito», così dispone al suo paragrafo 2:

«In deroga al paragrafo 1, l'importazione ed il transito di:

(...)

b) sottoprodotti di origine animale e prodotti derivati miscelati o contaminati con rifiuti pericolosi elencati dalla decisione [2000/532] sono effettuati unicamente nel rispetto delle prescrizioni del regolamento (...) n. 1013/2006;

(...).».

23 L'articolo 43 del regolamento n. 1069/2009, rubricato «Esportazione», al paragrafo 5 dispone quanto segue:

«In deroga ai paragrafi 3 e 4, l'[esportazione] di:

(...)

b) sottoprodotti di origine animale e prodotti derivati miscelati o contaminati con rifiuti pericolosi elencati dalla decisione [2000/532] sono effettuati unicamente nel rispetto delle prescrizioni del regolamento (...) n. 1013/2006».

24 Ai sensi dell'articolo 48 del regolamento n. 1069/2009, intitolato «Controlli per le spedizioni verso altri Stati membri»:

«1. Se un operatore intende spedire materiali di categoria 1, materiali di categoria 2 e farine di carne e ossa o grasso animale derivati da materiali di categoria 1 e di categoria 2 ad un altro Stato membro, ne informa l'autorità competente dello Stato membro di origine e l'autorità competente dello Stato membro di destinazione.

Entro un termine preciso, l'autorità competente dello Stato membro di destinazione, su domanda dell'operatore, decide di:

a) rifiutare di ricevere la partita;

b) accettare la partita senza porre condizioni; o

c) subordinare l'accettazione della partita alle condizioni seguenti:

i) se i prodotti derivati non sono stati sottoposti a sterilizzazione sotto pressione, devono subire tale trattamento; o

ii) i sottoprodotti animali o i prodotti derivati devono rispettare le condizioni per la spedizione di partite giustificate da motivi di tutela della salute pubblica e degli animali al fine di garantire che i sottoprodotti animali e i prodotti derivati oggetto della spedizione siano manipolati nel rispetto del presente regolamento.

2. I formati per le richieste degli operatori di cui al paragrafo 1 possono essere adottati secondo la procedura di regolamentazione di cui all'articolo 52, paragrafo 3.

(...)

6. In deroga ai paragrafi da 1 a 5, i sottoprodotti di origine animale o i prodotti derivati in essi menzionati, che sono stati miscelati o contaminati con rifiuti pericolosi elencati dalla decisione [2000/532], sono inviati ad altri Stati membri solo nel rispetto delle prescrizioni del regolamento (...) n. 1013/2006.

(...)).».

25 L'articolo 54 del regolamento n. 1069/2009 così recita:

«Il regolamento (...) n. 1774/2002 è abrogato con effetto dal 4 marzo 2011.

I riferimenti al regolamento (...) n. 1774/2002 si intendono fatti al presente regolamento (...)).».

– *Regolamento (UE) n. 142/2011*

26 Il regolamento (UE) n. 142/2011 della Commissione, del 25 febbraio 2011, recante disposizioni di applicazione del regolamento n. 1069/2009 e della direttiva 97/78/CE del Consiglio per quanto riguarda taluni campioni e articoli non sottoposti a controlli veterinari alla frontiera (GU 2011, L 54, pag. 1), stabilisce norme dettagliate che disciplinano, in particolare, l'uso e lo smaltimento dei sottoprodotti di origine animale e dei prodotti derivati, la raccolta, il trasporto, l'identificazione e la tracciabilità di tali sottoprodotti e prodotti, la registrazione e il riconoscimento degli stabilimenti e degli impianti, l'immissione sul mercato, l'importazione, il transito e l'esportazione di detti sottoprodotti e prodotti nonché le procedure di controllo ufficiale.

Normativa tedesca

27 Il Gesetz zur Ausführung der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2006 über die Verbringung von Abfällen und des Basler Übereinkommens (legge recante esecuzione del regolamento n. 1013/2006 e della Convenzione di Basilea sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi e del loro smaltimento), del 19 luglio 2007 (BGBl 2007 I, pag. 1462), prevede, al suo articolo 13, che l'autorità competente, in caso di spedizione illecita per la quale non è stata effettuata alcuna notifica ai sensi del regolamento n. 1013/2006, può procedere alle necessarie ingiunzioni per il rispetto dell'obbligo di accettazione di cui all'articolo 24, paragrafo 2, primo comma, lettera b), di tale regolamento, al fine di garantire che i rifiuti controversi siano ripresi dalla persona che era tenuta a procedere a tale notifica ai sensi dell'articolo 2, punto 15, di tale regolamento.

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

28 La ReFood gestisce in Germania un'attività di trasferimento di residui alimentari e di ristorazione, compresi i sottoprodotti di origine animale.

29 Il 7 aprile 2014, un camion, guidato da un dipendente della ReFood e carico di sottoprodotti di origine animale di categoria 3, ai sensi del regolamento n. 1069/2009, raccolti nei Paesi Bassi, è stato controllato dalla polizia tedesca mentre tali prodotti erano diretti verso uno stabilimento della ReFood sito in Germania, ove essi dovevano essere ritrattati al fine di essere poi recuperati in un impianto di produzione di biogas, anch'esso sito in Germania.

30 La camera dell'agricoltura della Bassa Sassonia ha ingiunto alla ReFood di rispedire il carico di cui trattasi nei Paesi Bassi, in quanto tale società non si era conformata alla procedura di notifica prevista dall'articolo 3, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1013/2006.

- 31 Il 16 luglio 2014, la ReFood ha proposto un ricorso dinanzi al giudice del rinvio al fine di contestare la legittimità dell'ingiunzione emessa dalla camera dell'agricoltura della Bassa Sassonia. Infatti, secondo la ReFood, il trasferimento dei sottoprodotti di origine animale effettuato non rientrava nell'ambito di applicazione del regolamento n. 1013/2006, di modo che l'obbligo di notifica previsto da tale regolamento non era ad essa applicabile.
- 32 Tale giudice si chiede se detto trasferimento rientri nell'ambito di applicazione in parola o se ne sia escluso ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 3, lettera d), di tale regolamento. Né la giurisprudenza della Corte né i lavori preparatori del medesimo regolamento consentirebbero di rispondere a tale questione. Pertanto, diverse interpretazioni di tale disposizione sarebbero possibili.
- 33 In primo luogo, l'articolo 1, paragrafo 3, lettera d), del regolamento n. 1013/2006, come fatto valere dalla ReFood e malgrado quanto lasci intendere il tenore letterale di tale disposizione, potrebbe essere interpretato nel senso che esso esclude, incondizionatamente, dall'ambito di applicazione di tale regolamento qualsiasi trasferimento coperto dal regolamento n. 1069/2009, che ha abrogato e sostituito il regolamento n. 1774/2002. Tuttavia, secondo il giudice del rinvio, se una siffatta interpretazione dovesse essere accolta, non sarebbero assicurati un trattamento e uno smaltimento uniformi dei sottoprodotti di origine animale e un'armonizzazione dei controlli in seno all'Unione europea, in quanto gli Stati membri, conformemente al regolamento n. 1069/2009, sarebbero soggetti soltanto all'obbligo di evitare i rischi per la salute umana e degli animali nonché di garantire un sistema di raccolta e di smaltimento efficace dei sottoprodotti di origine animale.
- 34 In secondo luogo, l'articolo 1, paragrafo 3, lettera d), del regolamento n. 1013/2006 potrebbe essere interpretato nel senso che, in forza di tale disposizione, sarebbero esclusi i trasferimenti di sottoprodotti di origine animale oggetto di disposizioni procedurali equivalenti o più rigorose di quelle previste da detto regolamento. Secondo il giudice del rinvio, potrebbero così beneficiare di tale esclusione le spedizioni di rifiuti alimentari di categoria 3 tenuto conto delle prescrizioni del regolamento n. 142/2011.
- 35 In terzo luogo, l'articolo 1, paragrafo 3, lettera d), del regolamento n. 1013/2006 potrebbe essere interpretato, come sostiene la camera dell'agricoltura della Bassa Sassonia, nel senso che sono esclusi dall'ambito di applicazione di tale regolamento in forza di tale disposizione solo i trasferimenti di sottoprodotti di origine animale che necessitano di un riconoscimento ai sensi dell'articolo 48, paragrafo 1, del regolamento n. 1069/2009. Il giudice del rinvio sottolinea che una siffatta interpretazione potrebbe tuttavia condurre ad una contraddizione insormontabile. Infatti, i requisiti previsti al citato articolo 48 riguarderebbero, essenzialmente, solo i materiali delle categorie 1 e 2, cosicché l'esclusione dall'ambito di applicazione del regolamento n. 1013/2006 prevista dall'articolo 1, paragrafo 3, lettera d), di quest'ultimo non si applicherebbe ai sottoprodotti animali di categoria 3. Ne conseguirebbe che la spedizione transfrontaliera di tali sottoprodotti, che sono i meno pericolosi, resterebbe assoggettata ai requisiti, generalmente, più rigorosi del regolamento n. 1013/2006, mentre la spedizione di sottoprodotti di origine animale, più pericolosi, delle categorie 1 e 2 rientrerebbero, salvo eccezione, unicamente nell'ambito del regolamento n. 1069/2009.
- 36 Il giudice del rinvio sottolinea, a tal proposito, che l'articolo 48, paragrafo 6, del regolamento n. 1069/2009 subordina espressamente al rispetto del regolamento n. 1013/2006, ossia al livello di tutela più alto, solo il trasferimento dei sottoprodotti di origine animale delle categorie 1 e 2 e di taluni prodotti derivati che sono stati miscelati con rifiuti classificati come pericolosi o che sono stati contaminati da tali rifiuti. Pertanto, potrebbe risultare ingiustificato applicare il regime previsto da quest'ultimo regolamento anche al trasporto transfrontaliero di sottoprodotti di origine animale di categoria 3 che non sono stati contaminati da rifiuti pericolosi.

37 Di conseguenza, il Verwaltungsgericht Oldenburg (Tribunale amministrativo di Oldenbourg, Germania) ha deciso di sospendere il giudizio e di sottoporre alla Corte di giustizia le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se [l'articolo 1, paragrafo 3, lettera d), del regolamento n. 1013/2006] debba essere interpretato nel senso che esso esclude tutte le spedizioni che ricadono nell'ambito d'applicazione del regolamento [n. 1069/2009] a norma dell'articolo 2 di quest'ultimo regolamento.

2) In caso di risposta negativa alla prima questione:

Se tale disposizione debba essere interpretata nel senso che essa esclude le spedizioni per le quali, a norma del regolamento n. 1069/2009, in combinato disposto con il regolamento [n. 142/2011], vigono disposizioni in materia di raccolta, trasporto, identificazione e tracciabilità.

3) In caso di risposta negativa alla seconda questione:

Se tale disposizione debba essere interpretata nel senso che essa esclude unicamente le spedizioni soggette a autorizzazione ai sensi dell'articolo 48, paragrafo 1, del regolamento n. 1069/2009».

Sulle questioni pregiudiziali

38 Con le sue tre questioni, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 1, paragrafo 3, lettera d), del regolamento n. 1013/2006 debba essere interpretato nel senso che sono esclusi dall'ambito di applicazione di tale regolamento, in forza di tale disposizione, tutti i trasferimenti di sottoprodotti di origine animale rientranti nel regolamento n. 1069/2009 o unicamente taluni di essi, rispondenti a condizioni specifiche imposte da quest'ultimo regolamento.

39 In via preliminare, occorre sottolineare che i sottoprodotti di origine animale di cui trattasi nel procedimento principale sono rifiuti alimentari provenienti dai Paesi Bassi, destinati ad essere sottoposti a trattamento in Germania per essere ivi smaltiti in un impianto di biogas. Conformemente all'articolo 2, paragrafo 2, lettera g), iii), del regolamento n. 1069/2009, tali sottoprodotti rientrano nell'ambito di applicazione di tale regolamento. Essi costituiscono, in forza dell'articolo 10, lettera p), di detto regolamento, materiali di categoria 3, con la precisazione che, come risulta dal considerando 29 e da una lettura complessiva dello stesso regolamento, i sottoprodotti di origine animale rientranti in tale categoria sono considerati come i meno pericolosi. Peraltro, si può dedurre dalla decisione di rinvio che i sottoprodotti di origine animale di cui trattasi nel procedimento principale costituiscono parimenti rifiuti ai sensi dell'articolo 2, punto 1, del regolamento n. 1013/2006 – il quale rinvia alla definizione fornita all'articolo 1, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2006/12, divenuto articolo 3, punto 1, della direttiva 2008/98 – che, se sussumibili nell'ambito di applicazione di tale regolamento, rientrerebbero nelle categorie di rifiuti soggette alla procedura di notifica e di autorizzazione preventive prevista dall'articolo 3, paragrafo 1, di detto regolamento e non in quelle di cui all'articolo 3, paragrafo 2, del medesimo regolamento, per le quali è richiesta solo una procedura di informazione preventiva. A tal riguardo, occorre inoltre rilevare che, salvo per quanto riguarda le categorie di rifiuti contemplate da quest'ultima disposizione, che non sono pertinenti nel caso di specie, il regolamento n. 1013/2006 assoggetta le spedizioni di rifiuti da uno Stato membro ad un altro a requisiti, in linea generale, più rigorosi rispetto al regolamento n. 1069/2009, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 65 delle sue conclusioni.

40 Al fine di determinare se il trasferimento dai Paesi Bassi verso la Germania dei sottoprodotti di origine animale di cui trattasi nel procedimento principale sia escluso dall'ambito di applicazione del regolamento n. 1013/2006, conformemente all'articolo 1, paragrafo 3, lettera d), di quest'ultimo, si deve ricordare che l'esclusione prevista da tale disposizione si applica alle «spedizioni soggette

all'obbligo di riconoscimento di cui al regolamento (...) n. 1774/2002», fermo restando che il riferimento così fatto al regolamento n. 1774/2002, in forza dell'articolo 54 del regolamento n. 1069/2009, deve essere inteso come fatto a quest'ultimo regolamento, che ha abrogato il regolamento n. 1774/2002.

- 41 Per interpretare l'articolo 1, paragrafo 3, lettera d), del regolamento n. 1013/2006, occorre, in primo luogo, rilevare che, nonostante il tenore letterale di quest'ultimo, nessuna disposizione del regolamento n. 1774/2002 subordinava il trasporto o la spedizione di sottoprodotti di origine animale a un «riconoscimento». Così, da un lato, l'articolo 8 del regolamento n. 1774/2002 subordinava la spedizione, da uno Stato membro ad un altro, di sottoprodotti di origine animale delle categorie 1 e 2, di prodotti trasformati derivati da materiali di categoria 1 o 2 e di proteine animali trasformate ad un'«autorizzazione» dello Stato membro di destinazione, laddove una siffatta autorizzazione non è invece richiesta per il trasporto di sottoprodotti di origine animale di categoria 3. Dall'altro, l'obbligo di ottenere un «riconoscimento», di cui agli articoli da 10 a 15, 17 e 18 del regolamento n. 1774/2002 riguardava gli impianti di transito, gli impianti di magazzinaggio, gli impianti di incenerimento e coincenerimento, gli impianti di trasformazione, gli impianti oleochimici, gli impianti di produzione di biogas e gli impianti di compostaggio, gli impianti di produzione di alimenti per animali da compagnia nonché gli impianti tecnici.
- 42 Del pari, sebbene gli articoli da 21 a 23 del regolamento n. 1069/2009 prevedano una serie di obblighi specifici nei confronti dei trasportatori di sottoprodotti animali, in particolare l'obbligo di registrazione presso l'autorità competente, l'attività di trasporto non è soggetta ad una procedura di riconoscimento. Quindi, l'articolo 24 di tale regolamento, che impone agli operatori degli stabilimenti o degli impianti che effettuano una delle attività cui si riferisce di aver ottenuto un riconoscimento, non si applica all'attività di trasporto. Peraltro, sebbene l'articolo 48, paragrafo 1, di detto regolamento subordini la spedizione da uno Stato membro a un altro dei materiali delle categorie 1 e 2 nonché di taluni prodotti derivati da tali materiali all'accettazione da parte dell'autorità competente dello Stato membro destinatario, tale disposizione non prevede alcuna procedura di «riconoscimento».
- 43 A quest'ultimo riguardo, è vero che l'articolo 48, paragrafo 2, del medesimo regolamento, nella sua versione in lingua tedesca, fa riferimento alle richieste di «autorizzazione» di cui al paragrafo 1 di tale articolo (Anträgen auf Zulassung). Tuttavia, altre versioni linguistiche di detto articolo 48, paragrafo 2, in particolare le versioni in lingua greca, inglese, francese, italiana e neerlandese, indicano unicamente i «formati per le richieste» di cui al paragrafo 1 del medesimo articolo. Orbene, secondo una costante giurisprudenza della Corte, in caso di difformità tra le diverse versioni linguistiche di una disposizione di diritto dell'Unione, la formulazione utilizzata in una delle versioni linguistiche non può essere l'unico elemento a sostegno dell'interpretazione di questa disposizione, né si può attribuire ad essa un carattere prioritario rispetto alle altre versioni linguistiche (v., in tal senso, sentenza del 24 gennaio 2019, Balandin e a., C-477/17, EU:C:2019:60, punto 31 e giurisprudenza ivi citata).
- 44 In secondo luogo, occorre sottolineare che dal considerando 11 del regolamento n. 1013/2006 risulta che l'esclusione dall'ambito di applicazione di tale regolamento prevista dall'articolo 1, paragrafo 3, lettera d), di quest'ultimo è diretta a evitare le sovrapposizioni con il regolamento n. 1774/2002, che conteneva già disposizioni riguardanti, in generale, l'invio, l'inoltro e i movimenti, compreso il trasporto, dei sottoprodotti di origine animale all'interno, verso o in provenienza dall'Unione (v., in tal senso, sentenza del 1° marzo 2007, KVZ retec, C-176/05, EU:C:2007:123, punto 47).
- 45 Tale considerando va letto tenendo conto delle evoluzioni della normativa dell'Unione applicabile ai rifiuti e di quella relativa ai sottoprodotti di origine animale dopo l'adozione del regolamento n. 1013/2006, evoluzioni accompagnate da una maggiore coerenza tra queste diverse normative.
- 46 A tale riguardo occorre rilevare, in primo luogo, che la direttiva 2006/12, che era in vigore alla data dell'adozione del regolamento n. 1013/2006, è stata abrogata e sostituita dalla direttiva 2008/98. Orbene, come emerge in sostanza dai considerando 12 e 13 di quest'ultima direttiva, il legislatore

dell'Unione ha considerato che il regolamento n. 1774/2002 prevedesse norme proporzionate, segnatamente, per il trasporto di tutti i sottoprodotti di origine animale, compresi i rifiuti di origine animale, atte ad evitare che tali rifiuti costituiscano un rischio per la salute umana e degli animali, e ha ritenuto, alla luce dell'esperienza acquisita nell'applicazione di tale regolamento, che, nel caso in cui tali sottoprodotti presentino rischi potenziali per la salute, lo strumento giuridico idoneo per far fronte a tali rischi era, in linea di principio, tale medesimo regolamento, cosicché dovevano essere evitate duplicazioni delle norme nonché sovrapposizioni inutili con la normativa in materia di rifiuti, mediante l'esclusione dall'ambito di applicazione della direttiva 2008/98 dei sottoprodotti di origine animale qualora questi ultimi siano destinati ad usi che non sono considerati operazioni di trattamento dei rifiuti.

- 47 Pertanto, l'articolo 2, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2008/98 esclude i sottoprodotti di origine animale, compresi i prodotti trasformati rientranti nel regolamento n. 1774/2002, dall'ambito di applicazione di tale direttiva, con la sola eccezione di quelli destinati all'incenerimento, allo smaltimento in discarica o all'utilizzo in un impianto di produzione di biogas o di compostaggio, facendo così emergere la volontà del legislatore dell'Unione di sottrarre, in linea di principio, i sottoprodotti di origine animale dall'ambito di applicazione della regolamentazione in materia di rifiuti.
- 48 In secondo luogo, come è stato esposto al punto 40 della presente sentenza, il regolamento n. 1774/2002 è stato abrogato e sostituito dal regolamento n. 1069/2009.
- 49 Come indicato dai considerando 5 e 6 di quest'ultimo regolamento, esso mira, da un lato, a stabilire un quadro coerente e completo di norme sanitarie applicabili segnatamente al trasporto dei sottoprodotti di origine animale, che siano proporzionate ai rischi sanitari che presenta la manipolazione di tali sottoprodotti da parte di operatori nelle varie fasi della catena, dalla raccolta al loro uso o smaltimento, e che tengano conto dei rischi per l'ambiente connessi alle diverse operazioni. Dall'altro lato, come risulta dai considerando 57 e 58 del regolamento n. 1069/2009, quest'ultimo mira altresì, per coerenza con la legislazione dell'Unione, a chiarire le interazioni tra le disposizioni di tale regolamento e la normativa dell'Unione in materia di rifiuti, in particolare il regolamento n. 1013/2006, per quanto riguarda l'esportazione, l'importazione e il trasferimento tra due Stati membri di sottoprodotti di origine animale.
- 50 In un siffatto intento di proporzionalità e di coerenza, il regolamento n. 1069/2009 ha istituito norme proporzionate ai rischi presentati dal trasporto delle diverse categorie di sottoprodotti di origine animale in funzione della loro pericolosità, inquadrando il trasporto dei sottoprodotti di origine animale di categoria 3 con norme meno rigorose tenuto conto del loro grado di pericolosità inferiore, e ha riservato ai trasferimenti di rifiuti più pericolosi l'applicazione delle norme più rigorose previste dal regolamento n. 1013/2006.
- 51 Così, per quanto riguarda il trasporto dei sottoprodotti di origine animale di categoria 3 da uno Stato membro ad un altro, oltre ad obblighi generali in materia di rintracciabilità dei sottoprodotti di origine animale e registrazione degli operatori previsti dai suoi articoli 22 e 23, il regolamento n. 1069/2009 si limita essenzialmente a prevedere, all'articolo 21, paragrafo 2, che gli operatori garantiscono che, durante il trasporto, tali sottoprodotti siano accompagnati da un documento commerciale o, in alcuni casi, da un certificato sanitario. Esso aggiunge, al suo articolo 21, paragrafo 4, che gli operatori effettuano il trasporto dei rifiuti di cucina e ristorazione di categoria 3 in conformità delle misure nazionali previste all'articolo 13 della direttiva 2008/98, che dispone che gli Stati membri prendono le misure necessarie per garantire che la gestione dei rifiuti sia effettuata senza danneggiare la salute umana e senza recare pregiudizio all'ambiente.

- 52 Per contro, per quanto riguarda i materiali di categoria 1 o 2 nonché taluni prodotti derivati da tali materiali, l'articolo 48, paragrafo 1, del regolamento n. 1069/2009 prevede che la spedizione da uno Stato membro verso un altro è soggetta all'accettazione da parte dell'autorità competente dello Stato membro destinatario.
- 53 L'articolo 48, paragrafo 6, di detto regolamento aggiunge che, in deroga ai paragrafi da 1 a 5 di tale articolo, i sottoprodotti di origine animale o i prodotti derivati menzionati in tali paragrafi, cioè essenzialmente i materiali delle categorie 1 e 2 nonché taluni prodotti derivati da tali categorie, che sono stati miscelati con rifiuti classificati come pericolosi nella decisione 2000/532 o contaminati da siffatti rifiuti, sono spediti ad altri Stati membri solo nel rispetto delle prescrizioni del regolamento n. 1013/2006.
- 54 Parimenti, l'articolo 41, paragrafo 2, lettera b), e l'articolo 43, paragrafo 5, lettera b), del regolamento n. 1069/2009 prevedono, rispettivamente, che l'importazione e il transito, da un lato, nonché l'esportazione, dall'altro, dei sottoprodotti di origine animale o dei prodotti derivati miscelati o contaminati con siffatti rifiuti pericolosi si effettuano, in via di deroga, solo fatte salve le disposizioni del regolamento n. 1013/2006.
- 55 Discende quindi da una lettura, a contrario, dell'articolo 41, paragrafo 2, lettera b), dell'articolo 43, paragrafo 5, lettera b), e dell'articolo 48, paragrafo 6, del regolamento n. 1069/2009 che, al di fuori delle ipotesi espressamente previste da tali disposizioni, il trasferimento di sottoprodotti di origine animale esula dall'applicazione del regolamento n. 1013/2006. È questo, in particolare, il caso del trasporto da uno Stato membro verso un altro di rifiuti alimentari di categoria 3.
- 56 Dalle considerazioni esposte ai punti da 49 a 55 della presente sentenza risulta che il legislatore dell'Unione ha inteso, con il regolamento n. 1069/2009, adottato successivamente al regolamento n. 1013/2006, istituire un quadro completo di norme applicabili al trasporto dei sottoprodotti di origine animale e sottrarre, salvo espressa deroga, il trasferimento dei sottoprodotti di origine animale che esso contempla dall'applicazione del regolamento n. 1013/2006.
- 57 Invece, l'articolo 1, paragrafo 3, lettera d), del regolamento n. 1013/2006 non può essere interpretato nel senso che, da un lato, i trasferimenti di sottoprodotti di origine animale siano esclusi dall'ambito di applicazione di tale regolamento solo nei limiti in cui essi siano soggetti a disposizioni procedurali equivalenti o più rigorose di quelle previste da detto regolamento.
- 58 Infatti, oltre al fatto che una simile interpretazione potrebbe essere fonte di incertezza giuridica per gli operatori tenuto conto della difficoltà di determinare con certezza se i trasferimenti di sottoprodotti animali interessati siano oggetto di siffatte disposizioni, essa porterebbe ad assoggettare il trasporto di tutti i sottoprodotti di origine animale a norme almeno altrettanto rigorose quanto quelle previste dal regolamento n. 1013/2006. Tale interpretazione sarebbe così in contrasto con la logica istituita dal regolamento n. 1069/2009, che consiste, come emerge dai punti da 49 a 55 della presente sentenza, nello stabilire norme proporzionate ai rischi che presenta il trasporto delle diverse categorie di sottoprodotti di origine animale in funzione della loro pericolosità, che, salvo per i rifiuti più pericolosi, non corrispondono a quelle contenute nel regolamento n. 1013/2006 e non sono così rigorose come queste ultime.
- 59 Del resto, sebbene la citata interpretazione corrisponda al testo iniziale dell'articolo 1, paragrafo 3, lettera d), del regolamento n. 1013/2006, come formulato nella proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle spedizioni di rifiuti presentata dalla Commissione [COM (2003) 379 def.], la quale prevedeva che le spedizioni di rifiuti rientranti nell'ambito di applicazione del regolamento n. 1774/2002 erano escluse dall'ambito di applicazione di tale proposta solo nella misura in cui erano soggette a disposizioni di procedura analoghe o più rigorose, è giocoforza constatare che tale formulazione non è stata ripresa nel testo definitivo di tale disposizione.

- 60 Peraltro, l'articolo 1, paragrafo 3, lettera d), del regolamento n. 1013/2006 non può neppure essere interpretato nel senso che esulano dall'ambito di applicazione di tale regolamento in forza di tale disposizione solo i trasferimenti di sottoprodotti di origine animale sottoposti alla procedura di cui all'articolo 48, paragrafo 1, del regolamento n. 1069/2009, vale a dire i materiali delle categorie 1 e 2 nonché taluni prodotti derivati da tali materiali, esclusi i sottoprodotti di origine animale di categoria 3 che resterebbero assoggettati al regolamento n. 1013/2006.
- 61 Oltre alle considerazioni esposte ai punti 43, 53 e 55 della presente sentenza in merito a detto articolo 48, occorre sottolineare che un'interpretazione del genere violerebbe altresì l'economia del regolamento n. 1069/2009, che stabilisce norme proporzionate alla pericolosità presentata dal trasporto delle diverse categorie di sottoprodotti di origine animale e porterebbe, come rilevato dal giudice del rinvio nonché dall'avvocato generale ai paragrafi 66 e 67 delle sue conclusioni, ad un risultato paradossale. Infatti, tale interpretazione condurrebbe ad applicare al trasporto tra due Stati membri di sottoprodotti di origine animale di categoria 3, che sono i meno pericolosi, le prescrizioni del regolamento n. 1013/2006, le quali sono più rigorose di quelle applicabili, conformemente all'articolo 48, paragrafo 1, del regolamento n. 1069/2009, alla spedizione da uno Stato membro ad un altro di sottoprodotti di origine animale delle categorie 1 e 2. Quindi, il trasferimento tra due Stati membri di sottoprodotti di origine animale di categoria 3 sarebbe soggetto a norme tanto rigorose quanto quelle applicabili, in forza dell'articolo 48, paragrafo 6, di quest'ultimo regolamento, al trasferimento di materiali delle categorie 1 e 2 che sono stati miscelati con rifiuti classificati come pericolosi nella decisione 2000/532 o che sono stati contaminati con siffatti rifiuti.
- 62 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, occorre rispondere alle questioni sottoposte dichiarando che l'articolo 1, paragrafo 3, lettera d), del regolamento n. 1013/2006 deve essere interpretato nel senso che i trasferimenti di sottoprodotti di origine animale rientranti nel regolamento n. 1069/2009 sono esclusi dall'ambito di applicazione del regolamento n. 1013/2006, fatte salve le ipotesi in cui il regolamento n. 1069/2009 prevede espressamente l'applicazione del regolamento n. 1013/2006.

Sulle spese

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

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

L'articolo 1, paragrafo 3, lettera d), del regolamento (CE) n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2006, relativo alle spedizioni di rifiuti, dev'essere interpretato nel senso che le spedizioni di sottoprodotti di origine animale rientranti nel regolamento (CE) n. 1069/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, recante norme sanitarie relative ai sottoprodotti di origine animale e ai prodotti derivati non destinati al consumo umano e che abroga il regolamento (CE) n. 1774/2002, (regolamento sui sottoprodotti di origine animale) sono escluse dall'ambito di applicazione del regolamento n. 1013/2006, salvo nelle ipotesi in cui il regolamento n. 1069/2009 prevede espressamente l'applicazione del regolamento n. 1013/2006.

Firme