

SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)

12 dicembre 2013 (*)

«Rinvio pregiudiziale – Direttiva 2008/98/CE – Gestione dei rifiuti – Articolo 16, paragrafo 3 – Principio di prossimità – Regolamento (CE) n. 1013/2006 – Spedizione di rifiuti – Rifiuti urbani non differenziati – Rifiuti industriali e edili – Procedimento per l’attribuzione di una concessione per il servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti prodotti nel territorio di un comune – Obbligo per il futuro concessionario di trasportare i rifiuti raccolti in impianti di trattamento designati dall’ autorità concedente – Impianti di trattamento appropriati più vicini»

Nella causa C-292/12,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell’articolo 267 TFUE, dal Tartu ringkonnakohus (Estonia), con decisione del 5 giugno 2012, pervenuta in cancelleria l’11 giugno 2012, nel procedimento

Ragn-Sells AS

contro

Sillamäe Linnavalitsus,

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta da T. von Danwitz, presidente di sezione, E. Juhász, A. Rosas, D. Šváby (relatore) e C. Vajda, giudici,

avvocato generale: P. Mengozzi

cancelliere: K. Malacek, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all’udienza del 25 aprile 2013,

considerate le osservazioni presentate:

- per Ragn-Sells AS, da E. Tamm, vandeadvokaat;
- per il governo estone, da M. Linntam, in qualità di agente;
- per il governo ellenico, da F. Dedousi, in qualità di agente;
- per il governo austriaco, da C. Pesendorfer, in qualità di agente;
- per il governo polacco, da B. Majczyna e M. Szpunar, in qualità di agenti;
- per il governo portoghese, da L. Inez Fernandes, in qualità di agente;
- per la Commissione europea, da A. Antoniadis, A. Alcover San Pedro e D. Düsterhaus, in qualità di agenti, assistiti da C. Ginter, vandeadvokaat,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 La domanda di decisione pregiudiziale verte sull'interpretazione degli articoli 35 TFUE, 49 TFUE, 56 TFUE e delle norme sulla concorrenza del Trattato FUE, nonché dell'articolo 16, paragrafo 3, della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive (GU L 312, pag. 3).
- 2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia che oppone la Ragn-Sells AS (in prosieguo: la «Ragn-Sells») alla Sillamäe Linnavalitsus (amministrazione della città di Sillamäe) riguardo ad alcune clausole contenute nel capitolato d'oneri stabilite da quest'ultima nell'ambito del procedimento per l'attribuzione di una concessione del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti prodotti nel suo territorio.

Contesto normativo

Il diritto dell'Unione

La direttiva 2008/98

- 3 Conformemente al suo articolo 41, la direttiva 2008/98 ha abrogato e sostituito, dal 12 dicembre 2010, la direttiva 2006/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2006, relativa ai rifiuti (GU L 114, pag. 9), e i riferimenti fatti alla seconda direttiva devono intendersi fatti alla prima.
- 4 La direttiva 2008/98, ai suoi considerando 6, 8, 31 e 32, così recita:
 - «(6) L'obiettivo principale di qualsiasi politica in materia di rifiuti dovrebbe essere di ridurre al minimo le conseguenze negative della produzione e della gestione dei rifiuti per la salute umana e l'ambiente. La politica in materia di rifiuti dovrebbe altresì puntare a ridurre l'uso di risorse e promuovere l'applicazione pratica della gerarchia dei rifiuti.
 - (...)
 - (8) (...) Inoltre, si dovrebbe favorire il recupero dei rifiuti e l'utilizzazione dei materiali di recupero per preservare le risorse naturali. (...)
 - (...)
 - (31) La gerarchia dei rifiuti stabilisce in generale un ordine di priorità di ciò che costituisce la migliore opzione ambientale nella normativa e politica dei rifiuti, tuttavia discostarsene può essere necessario per flussi di rifiuti specifici quando è giustificato da motivi, tra l'altro, di fattibilità tecnica, praticabilità economica e protezione dell'ambiente.
 - (32) Al fine di consentire alla Comunità nel suo complesso di diventare autosufficiente nello smaltimento dei rifiuti e nel recupero dei rifiuti urbani non differenziati

provenienti dalla raccolta domestica, nonché di consentire agli Stati membri di convergere individualmente verso tale obiettivo, è necessario prevedere una rete di cooperazione tra impianti di smaltimento e impianti per il recupero dei rifiuti urbani non differenziati provenienti dalla raccolta domestica, che tenga conto del contesto geografico e della necessità di disporre di impianti specializzati per alcuni tipi di rifiuti».

5 Ai sensi del suo articolo 1°, tale direttiva «stabilisce misure volte a proteggere l'ambiente e la salute umana prevenendo o riducendo gli impatti negativi della produzione e della gestione dei rifiuti, riducendo gli impatti complessivi dell'uso delle risorse e migliorandone l'efficacia».

6 L'articolo 3 di detta direttiva contiene, ai fini della stessa, segnatamente le definizioni seguenti:

«9) “gestione dei rifiuti”: la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti (...)

10) “raccolta”: il prelievo dei rifiuti, compresi la cernita preliminare e il deposito preliminare, ai fini del loro trasporto in un impianto di trattamento;

11) “raccolta differenziata”: la raccolta in cui un flusso di rifiuti è tenuto separato in base al tipo e alla natura dei rifiuti al fine di facilitarne il trattamento specifico;

(...)

14) “trattamento”: operazioni di recupero o smaltimento, inclusa la preparazione prima del recupero o dello smaltimento;

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

(...)

17) “riciclaggio”: qualsiasi operazione di recupero attraverso cui i materiali di rifiuto sono ritrattati per ottenere prodotti, materiali o sostanze da utilizzare per la loro funzione originaria o per altri fini. Include il ritrattamento di materiale organico ma non il recupero di energia né il ritrattamento per ottenere materiali da utilizzare quali combustibili o in operazioni di riempimento;

(...)

19) “smaltimento”: qualsiasi operazione diversa dal recupero anche quando l'operazione ha come conseguenza secondaria il recupero di sostanze o di energia. (...)

20) “migliori tecniche disponibili”: le migliori tecniche disponibili quali definite all'articolo 2, paragrafo 11 della direttiva 96/61/CE [del Consiglio, del 24 settembre 1996, sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento (GU L 257, pag. 26)]».

7 Per la definizione di tale ultima nozione, in applicazione dell'articolo 22, secondo comma, della direttiva 2008/1/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 gennaio 2008, sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento (GU L 24, pag. 8), occorre ormai riferirsi a quest'ultima direttiva, che ha abrogato e sostituito la direttiva 96/61. Tale

definizione è contenuta nell'articolo 2, punto 12, della direttiva 2008/1, nei seguenti termini:

«“migliori tecniche disponibili”, la più efficiente e avanzata fase di sviluppo di attività e i relativi metodi di esercizio indicanti l' idoneità pratica di determinate tecniche a costituire, in linea di massima, la base dei valori limite di emissione intesi a evitare oppure, ove ciò si riveli impossibile, a ridurre in modo generale le emissioni e l'impatto sull'ambiente nel suo complesso (...)».

8 L'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2008/98, intitolato «Gerarchia dei rifiuti», dispone quanto segue:

«La seguente gerarchia dei rifiuti si applica quale ordine di priorità della normativa e della politica in materia di prevenzione e gestione dei rifiuti:

- a) prevenzione;
- b) preparazione per il riutilizzo;
- c) riciclaggio;
- d) recupero di altro tipo, per esempio il recupero di energia; e
- e) smaltimento».

9 Il capo II di tale direttiva, che comprende gli articoli da 8 a 14, è intitolato «Requisiti generali». L'articolo 10, relativo al recupero, ha il seguente tenore:

«1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire che i rifiuti siano sottoposti a operazioni di recupero a norma degli articoli 4 e 13.

2. Ove necessario per ottemperare al paragrafo 1 e per facilitare o migliorare il recupero, i rifiuti sono raccolti separatamente, laddove ciò sia realizzabile dal punto di vista tecnico, economico e ambientale, e non sono miscelati con altri rifiuti o altri materiali aventi proprietà diverse».

10 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».

11 Gli articoli da 15 a 22 della direttiva 2008/98 costituiscono il capo III della stessa, dedicato alla gestione dei rifiuti. L'articolo 15, al suo paragrafo 4, prevede quanto segue:

«Gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire che, all'interno del loro territorio, gli enti o le imprese che provvedono alla raccolta o al trasporto di rifiuti a titolo professionale conferiscano i rifiuti raccolti e trasportati agli appositi impianti di trattamento nel rispetto delle disposizioni di cui all'articolo 13».

12 Ai sensi dell'articolo 16 di tale direttiva, intitolato «Principi di autosufficienza e prossimità»:

«1. Gli Stati membri adottano, di concerto con altri Stati membri qualora ciò risulti necessario od opportuno, le misure appropriate per la creazione di una rete integrata e adeguata di impianti di smaltimento dei rifiuti e di impianti per il recupero dei rifiuti urbani non differenziati provenienti dalla raccolta domestica, inclusi i casi in cui detta raccolta comprenda tali rifiuti provenienti da altri produttori, tenendo conto delle migliori tecniche disponibili.

(...) Gli Stati membri possono altresì limitare le spedizioni in uscita di rifiuti per motivi ambientali come stabilito nel regolamento (CE) n. 1013/2006 [del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2006, relativo alle spedizioni dei rifiuti (GU L 190, pag. 1)].

2. La rete è concepita in modo da consentire alla Comunità nel suo insieme di raggiungere l'autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti nonché nel recupero dei rifiuti di cui al paragrafo 1 e da consentire agli Stati membri di mirare individualmente al conseguimento di tale obiettivo, tenendo conto del contesto geografico o della necessità di impianti specializzati per determinati tipi di rifiuti.

3. La rete permette lo smaltimento dei rifiuti o il recupero di quelli menzionati al paragrafo 1 in uno degli impianti appropriati più vicini, grazie all'utilizzazione dei metodi e delle tecnologie più idonei, al fine di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e della salute pubblica.

4. I principi di prossimità e autosufficienza non significano che ciascuno Stato membro debba possedere l'intera gamma di impianti di recupero finale al suo interno».

13 L'articolo 23, paragrafo 1, primo comma, della direttiva 2008/98 prevede quanto segue:

«Gli Stati membri impongono a qualsiasi ente o impresa che intende effettuare il trattamento dei rifiuti di ottenere l'autorizzazione dell'autorità competente».

14 L'articolo 26 di tale direttiva così recita:

«Qualora i soggetti di seguito elencati non siano sottoposti all'obbligo di autorizzazione, gli Stati membri provvedono affinché le autorità competenti tengano un registro:

a) degli enti o delle imprese che provvedono alla raccolta o al trasporto di rifiuti a titolo professionale;

(...)».

Il regolamento n. 1013/2006

15 Conformemente al suo articolo 61, il regolamento n. 1013/2006 ha abrogato e sostituito il regolamento (CEE) n. 259/93 del Consiglio, del 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), e i riferimenti fatti a quest'ultimo vanno intesi come fatti al regolamento n. 1013/2006. Quest'ultimo è stato adottato sul fondamento dell'articolo 175, paragrafo 1, CE, a cui corrisponde attualmente l'articolo 192 TFUE. Il regolamento n. 259/93 era stato adottato, dal canto suo, sul fondamento dell'articolo 130 S del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, articolo 175 CE).

16 Il regolamento n. 1013/2006 enuncia i seguenti considerando:

«(1) Obiettivo e componente principale e preponderante del presente regolamento è la protezione dell'ambiente, essendo i suoi effetti sul commercio internazionale solo incidentali.

(...)

(14) Nel caso di spedizioni di rifiuti destinati a operazioni di smaltimento e rifiuti non elencati negli allegati III, III A o III B destinati a operazioni di recupero è opportuno assicurare una sorveglianza e un controllo ottimali prescrivendo per tali spedizioni l'autorizzazione preventiva scritta. Questa procedura dovrebbe a sua volta dare luogo ad una notifica preventiva, che consenta alle autorità competenti di essere debitamente informate in modo da poter prendere tutti i provvedimenti necessari per la protezione della salute umana e dell'ambiente. Essa dovrebbe inoltre consentire alle suddette autorità di sollevare obiezioni motivate riguardo a tali spedizioni.

(15) Nel caso di spedizioni di rifiuti elencati negli allegati III, III A o III B destinati a operazioni di recupero è opportuno garantire un livello minimo di sorveglianza e di controllo imponendo l'obbligo che tali spedizioni siano accompagnate da determinate informazioni.

(...)

(20) Nel caso di spedizioni di rifiuti destinati allo smaltimento, gli Stati membri devono avere la possibilità di attuare i principi della vicinanza, della priorità al recupero e dell'autosufficienza a livello comunitario e nazionale, a norma della direttiva 2006/12 (...) adottando, nel rispetto del Trattato [CE], misure per vietare del tutto o in parte le spedizioni di rifiuti destinati allo smaltimento o sollevare sistematicamente obiezioni riguardo a tali spedizioni. Occorre inoltre tener conto delle prescrizioni dettate dalla direttiva 2006/12(...), in base alle quali agli Stati membri è fatto obbligo di istituire una rete integrata ed adeguata di impianti di smaltimento dei rifiuti allo scopo di consentire alla Comunità nel suo insieme di raggiungere l'autosufficienza in materia di smaltimento dei rifiuti e agli Stati membri di mirare individualmente al conseguimento di tale obiettivo, tenendo conto delle condizioni geografiche o della necessità di impianti specializzati per alcuni tipi di rifiuti. (...)

(21) Nel caso di spedizioni di rifiuti destinati al recupero, gli Stati membri dovrebbero poter garantire che gli impianti di gestione dei rifiuti disciplinati dalla direttiva 96/61 (...) applichino le migliori tecniche disponibili quali definite nella direttiva stessa, conformemente alla licenza di esercizio dell'impianto. Gli Stati membri dovrebbero inoltre poter garantire che i rifiuti siano trattati nell'osservanza delle norme giuridicamente vincolanti di protezione dell'ambiente stabilite dalla normativa comunitaria riguardo alle operazioni di recupero e che, tenendo conto dell'articolo 7, paragrafo 4, della direttiva 2006/12(...), i rifiuti siano trattati conformemente ai piani di gestione dei rifiuti elaborati a norma di detta direttiva allo scopo di garantire l'attuazione degli obblighi giuridicamente vincolanti in materia di recupero o di riciclo stabiliti dalla legislazione comunitaria.

(...))».

17 A termini dell'articolo 1 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 o con transito attraverso paesi terzi;

(...)».

18 L'articolo 2, punti 4 e 6, di tale regolamento, per quanto riguarda, rispettivamente, la definizione delle nozioni di «smaltimento» e «recupero», rinvia alle definizioni della direttiva 2006/12, alla quale corrisponde attualmente la direttiva 2008/98. Il punto 34 del medesimo articolo definisce la nozione di «spedizione» come trasporto di rifiuti destinati al recupero o allo smaltimento previsto o effettuato, segnatamente tra due paesi.

19 Il titolo II di detto regolamento, relativo alle spedizioni all'interno dell'Unione europea, comprende gli articoli da 3 a 32 dello stesso. L'articolo 3 prevede quanto segue:

«1. Sono soggetti alla procedura di notifica e autorizzazione preventive scritte, previste dalle disposizioni del presente titolo, 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 [sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi e del loro smaltimento, firmata il 22 marzo 1989, approvata a nome della Comunità economica europea con la decisione del Consiglio 93/98/CEE, del 1° febbraio 1993 (GU L 39, pag. 1)];

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.

(...)

5. Le spedizioni di rifiuti urbani non differenziati (...) provenienti dalla raccolta domestica, inclusi i casi in cui tale raccolta comprende anche rifiuti provenienti da altri produttori, destinati a impianti di recupero o smaltimento sono soggette, a norma del presente regolamento, alle stesse disposizioni previste per le spedizioni di rifiuti destinati allo smaltimento».

- 20 Gli allegati del regolamento n. 1013/2006 di cui all'articolo 3 dello stesso riguardano, in sostanza, i seguenti rifiuti:
- l'allegato III, detto «elenco "verde" dei rifiuti», enumera i rifiuti non pericolosi destinati al recupero;
 - l'allegato III A contiene un elenco di miscele di almeno due rifiuti elencati all'allegato III non classificati sotto una voce specifica;
 - l'allegato III B, riguarda altri rifiuti non pericolosi destinati al recupero in attesa dell'inclusione nei pertinenti allegati della summenzionata convenzione di Basilea del 22 marzo 1989 o della decisione C(2001) 107 def. del Consiglio dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) relativa alla revisione della decisione C(92) 39 def. dell'OCSE sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti destinati ad operazioni di recupero;
 - l'allegato IV, detto «elenco "ambra" dei rifiuti», enumera i rifiuti pericolosi destinati al recupero, e
 - l'allegato IV A è destinato a contenere l'elenco dei rifiuti elencati nell'allegato III, ma soggetti comunque all'obbligo di notifica e autorizzazione preventive scritte.
- 21 Gli articoli 11, 12 e 18 del medesimo regolamento sono formulati come segue:

«Articolo 11

Obiezioni alle spedizioni di rifiuti destinati allo smaltimento

1. In caso di notifica riguardante una spedizione prevista di rifiuti destinati allo smaltimento, le autorità competenti di destinazione e spedizione possono (...) sollevare obiezioni motivate, fondate su uno o più dei motivi seguenti e conformemente al Trattato:

- a) la spedizione o lo smaltimento previsto non è conforme ai provvedimenti presi per attuare i principi della vicinanza, della priorità al recupero e dell'autosufficienza a livello comunitario e nazionale a norma della direttiva 2006/12(...), per vietare del tutto o in parte o sollevare sistematicamente obiezioni nei confronti di spedizioni di rifiuti;

(...)

Articolo 12

Obiezioni alle spedizioni di rifiuti destinati al recupero

1. In caso di notifica riguardante una spedizione prevista di rifiuti destinati al recupero, le autorità competenti di destinazione e spedizione possono (...) sollevare obiezioni motivate, fondate su uno o più dei motivi seguenti e conformemente al Trattato:

(...)

Articolo 18

Rifiuti che devono essere accompagnati da determinate informazioni

1. I rifiuti di cui all'articolo 3, paragrafi 2 e 4, destinati ad essere spediti sono soggetti ai seguenti obblighi procedurali:

- a) per facilitare il monitoraggio delle spedizioni di tali rifiuti, il soggetto posto sotto la giurisdizione del paese di spedizione che organizza la spedizione assicura che i rifiuti siano accompagnati dal documento contenuto nell'allegato VII;
- b) il documento contenuto nell'allegato VII è firmato dal soggetto che organizza la spedizione prima che questa abbia luogo e dall'impianto di recupero o dal laboratorio e dal destinatario al momento del ricevimento dei rifiuti in questione.

2. Il contratto di cui all'allegato VII tra il soggetto che organizza la spedizione e il destinatario incaricato del recupero dei rifiuti acquista efficacia quando la spedizione ha inizio e comprende l'obbligo, qualora la spedizione dei rifiuti, o il loro recupero, non possa essere completata come previsto o qualora sia stata effettuata come spedizione illegale, per il soggetto che organizza la spedizione o, qualora quest'ultimo non sia in grado di completare la spedizione dei rifiuti o il loro recupero (ad esempio, perché insolvente), per il destinatario, di:

- a) riprendere i rifiuti o assicurarne il recupero in modo alternativo, e
- b) provvedere, se necessario, al deposito dei rifiuti nel frattempo.

Il soggetto che organizza la spedizione o il destinatario fornisce copia del contratto su richiesta dell'autorità competente interessata.

3. A fini di ispezione, di controllo dell'applicazione, di programmazione e di statistica, gli Stati membri possono, conformemente alla legislazione nazionale, chiedere informazioni di cui al paragrafo 1 sulle spedizioni contemplate dal presente articolo.

(...))».

Il diritto estone

22 La legge in materia di rifiuti (Jäätmeseadus; in prosieguo: la «JäätS»), al suo articolo 22¹, dispone che deve essere applicata la gerarchia dei rifiuti, enunciata in termini identici a quelli dell'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2008/98, segnatamente nell'elaborazione e applicazione delle misure di gestione dei rifiuti, pur consentendo di derogare alla stessa quando, tenuto conto di tutto il ciclo di vita del bene, viene garantito un risultato complessivo migliore dal punto di vista ecologico.

23 L'articolo 32 di tale legge, intitolato «Principio di prossimità nel trattamento dei rifiuti», ha il seguente tenore:

«Lo smaltimento dei rifiuti e il recupero dei rifiuti urbani non differenziati viene effettuato in un impianto di trattamento dei rifiuti tecnicamente adeguato [situato] il più possibile vicino al luogo in cui essi vengono prodotti e nel quale viene garantito che non sussiste alcun pericolo per la salute umana e l'ambiente».

24 A termini dell'articolo 66 di detta legge:

«(1) Il trasporto organizzato dei rifiuti consiste nella raccolta e nel trasporto dei rifiuti urbani da una determinata area a (uno o più) impianti determinati di trattamento dei rifiuti da parte dell'imprenditore individuato dall'ente locale corrispondente.

(...)

(2) L'ente locale organizza nel proprio territorio la raccolta e il trasporto dei rifiuti urbani – in particolare immondizia e rifiuti urbani non differenziati –, dei loro residui da

smistamento e dei rifiuti oggetto di raccolta differenziata per tipologia nel luogo di produzione. Il trasporto organizzato può comprendere anche altri tipi di rifiuti urbani o altri rifiuti se ciò è necessario per rispondere ai requisiti della presente legge o è imposto da un interesse pubblico essenziale».

25 L'articolo 67 della JäätS prevede quanto segue:

«(1) Per individuare un prestatore del servizio di trasporto dei rifiuti, l'ente locale, da solo o in collaborazione con altri enti locali, affida il servizio in concessione in base alle disposizioni della legge sugli appalti pubblici [(riigihangete seadus)].

(...)

(3) (...) Nel capitolato d'oneri concernente la raccolta organizzata dei rifiuti, vengono specificate in particolare le seguenti condizioni:

1) area oggetto del trasporto;

2) tipologia di rifiuti da trasportare;

(...)

4) impianto di trattamento dei rifiuti;

(...)

8) numero di abitazioni monofamiliari e di edifici plurifamiliari nell'area oggetto del trasporto, oltre al numero di appartamenti presenti in tali edifici».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

26 Sillamäe è una città costiera di circa 15 000 abitanti situata all'estremo nord-est dell'Estonia.

27 Nel 2007, la Sillamäe Linnavalitsus bandiva una gara d'appalto pubblico per la conclusione di un «contratto di diritto amministrativo per il trasferimento in capo a una persona giuridica di diritto privato dell'obbligo di lavorazione e recupero di rifiuti urbani nella discarica di Sillamäe». Tale concessione di servizi veniva attribuita per un periodo di dieci anni alla Ecocleaner Sillamäe OÜ.

28 Nel 2011, la medesima amministrazione bandiva un'altra gara di appalto per l'attribuzione di una concessione per la raccolta e il trasporto dei rifiuti prodotti nel suo territorio. Il procedimento principale riguarda la legittimità della clausola di cui al punto 3.5 del capitolato d'oneri di tale seconda gara di appalto (in prosiegue: il «capitolato d'oneri»). Secondo tale clausola, i rifiuti urbani non differenziati devono essere portati all'impianto di trattamento dei rifiuti di Sillamäe (in prosiegue: l'«impianto di Sillamäe») – ovvero l'impianto oggetto della prima gara d'appalto –, che dista 5 km da tale comune, e i rifiuti industriali e edili all'impianto di trattamento dei rifiuti di Uikala (in prosiegue: l'«impianto di Uikala»), che dista 25 km. La Sillamäe Linnavalitsus non stipulava un contratto per il trattamento dei rifiuti con il gestore di tale secondo impianto.

29 La Ragn-Sells, una società attiva nel trattamento dei rifiuti urbani non differenziati nonché nel trasporto degli stessi, sostiene, segnatamente, che, mediante l'imposizione dell'obbligo di trasportare i rifiuti di determinate categorie raccolti nel territorio della Sillamäe

Linnavalitsus verso i due impianti designati nella clausola controversa del capitolato d'oneri, con l'esclusione di tutti gli altri impianti in cui i rifiuti in questione potrebbero altresì essere trattati in modo equivalente, detta clausola concede ai gestori di tali due impianti un diritto esclusivo contrario al principio della libera concorrenza nonché della libera circolazione delle merci, della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi. Si tratterebbe di una prassi abituale degli enti locali estoni, fondata su una criticabile interpretazione dell'articolo 67, paragrafo 3, punto 4, della JäätS, secondo la quale tali enti sarebbero tenuti a designare l'impianto di destinazione dei rifiuti raccolti nell'ambito di una concessione di trasporto dei rifiuti da loro attribuita.

- 30 La Ragn-Sells sostiene che in Estonia operano undici impianti concorrenti nel trattamento dei rifiuti urbani non differenziati nel raggio di 260 km, di cui la maggioranza, secondo il giudice del rinvio, usa tecnologie equivalenti.
- 31 Peraltro, essa sostiene che il procedimento principale solleva una questione di principio il cui interesse travalica le frontiere dell'Estonia, poiché, in funzione della posizione geografica di ogni ente locale, determinate imprese lettoni potrebbero essere interessate alla fornitura dei servizi di cui trattasi.
- 32 Secondo la Sillamäe Linnavalitsus, spetta all'amministrazione aggiudicatrice determinare le condizioni specifiche dell'appalto che intende concludere in funzione dei bisogni da soddisfare, segnatamente per quanto riguarda l'impianto di trattamento in cui i rifiuti da raccogliere devono essere trasportati, e un operatore economico incaricato di un servizio di raccolta e di trasporto dei rifiuti non ha alcun diritto soggettivo da far valere riguardo al trattamento dei rifiuti trasportati.
- 33 Il Tartu ringkonnakohus (Corte d'appello di Tartu) sembra ritenere che il contratto di concessione per la gestione dell'impianto di Sillamäe concluso nel 2007 dalla Sillamäe Linnavalitsus comporti l'attribuzione di un diritto esclusivo, ai sensi dell'articolo 106 TFUE, al concessionario del trattamento dei rifiuti municipali non differenziati raccolti nel territorio di tale comune. Esso ritiene altresì che il punto 3.5 del capitolato d'oneri abbia anche l'effetto di conferire un tale diritto esclusivo al gestore dell'impianto di Uikala per il trattamento dei rifiuti industriali e edili.
- 34 Tale giudice rileva che nell'organizzazione di gare d'appalto pubbliche deve essere rispettato il diritto della concorrenza dell'Unione e che il fatto di concedere a un'impresa un diritto speciale, o esclusivo, ai sensi dell'articolo 106, paragrafo 1, TFUE, può costituire un abuso di posizione dominante vietato dall'articolo 102, primo comma, TFUE. Per quanto riguarda la determinazione del mercato rilevante, esso afferma che in Estonia esiste un mercato del trattamento dei rifiuti municipali non differenziati, in cui sono attive diverse imprese che trasformano tali rifiuti in combustibile o li usano come combustibile e che utilizzerebbero le stesse tecniche dell'impianto di Sillamäe. Detto giudice ritiene che, date le dimensioni ridotte del territorio estone, tutte queste imprese si trovano in una situazione di concorrenza quanto alla gestione dei rifiuti urbani non differenziati raccolti nel territorio della Sillamäe Linnavalitsus. Esso sottolinea che la concorrenza è esacerbata dalla penuria di tale tipo di rifiuti. Tenuto conto dell'esistenza di tale mercato, l'esclusione di tutti gli impianti di trattamento diversi da quelli designati dall'amministrazione aggiudicatrice potrebbe costituire una pratica abusiva di cui all'articolo 102, secondo comma, TFUE, in particolare in quanto ne deriva una limitazione del mercato che potrebbe condurre ad un aumento dei prezzi per i produttori di rifiuti e i consumatori di elettricità.
- 35 Il Tartu ringkonnakohus si interroga, dunque, per quanto riguarda la concessione di diritti esclusivi come quelli di cui ha constatato l'esistenza nel procedimento principale, sulle implicazioni delle disposizioni del Trattato FUE relative alla concorrenza, ma altresì degli

articoli 35 TFUE, 49 TFUE e 56 TFUE, in quanto una tale pratica potrebbe costituire un ostacolo alla libera circolazione dei rifiuti tale da dissuadere imprese di altri Stati membri dallo stabilirsi in Estonia o di impedire a tali società di fornire servizi in tale Stato.

36 Infine, detto giudice si chiede se il principio di prossimità sancito all'articolo 16, paragrafo 3, della direttiva 2008/98 consenta di giustificare, nella fattispecie, la concessione di un diritto esclusivo agli impianti di trattamento più vicini. Infatti, per Stati membri il cui territorio è relativamente ridotto, come la Repubblica di Estonia, tale principio potrebbe significare che i rifiuti debbano essere trattati nello Stato membro in parola, e l'esistenza di un mercato del trattamento dei rifiuti in tale Stato membro potrebbe implicare che non sia necessario designare un impianto determinato.

37 In questo contesto, il Tartu ringkonnakohus ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

- «1) Se il combinato disposto dell'articolo 106, paragrafo 1, [TFUE] e dell'articolo 102 [TFUE], nonché la libera circolazione delle merci, la libertà di stabilimento e la libera prestazione di servizi debbano essere interpretati nel senso che non ostano a che uno Stato membro conceda — per una zona determinata e a titolo oneroso — a un'impresa che gestisce un determinato impianto di trattamento dei rifiuti il diritto esclusivo di trasformare i rifiuti urbani, quando in un raggio di 260 chilometri [operano] più impianti (...) di trattamento dei rifiuti che soddisfano i requisiti ambientali e impiegano tecnologie equivalenti.
- 2) Se l'articolo 106, paragrafo 2, [TFUE] debba essere interpretato nel senso che non osta a che uno Stato membro consideri come servizi di interesse economico generale in primis la raccolta e il trasporto dei rifiuti e, in secondo luogo, la trasformazione di questi ultimi, ma separi a priori tali prestazioni tra loro limitando così la libera concorrenza sul mercato del trattamento dei rifiuti.
- 3) Se l'applicabilità delle disposizioni in materia di concorrenza di cui al Trattato [FUE] possa essere esclusa nell'ambito di un procedimento relativo al rilascio di una concessione per il servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti in cui si prevede che, nella zona cui si riferisce il contratto di concessione, venga accordato a due imprese il diritto esclusivo di trattamento dei rifiuti.
- 4) Se l'articolo 16, paragrafo 3, della direttiva [2008/98] vada interpretato nel senso che uno Stato membro, sulla base del principio di prossimità, può limitare la concorrenza e permettere che all'impresa che gestisce l'impianto di trattamento dei rifiuti più vicino alla zona in cui i rifiuti vengono prodotti sia riconosciuto a titolo oneroso il diritto esclusivo di trattamento dei rifiuti, quando in un raggio di 260 chilometri [operano] più imprese (...) di trattamento dei rifiuti che soddisfano i requisiti ambientali e impiegano tecnologie equivalenti».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla ricevibilità

38 Riguardo alle possibili implicazioni delle norme di concorrenza del Trattato FUE nell'ambito di una situazione come quella del procedimento principale, evocate dalle prime tre questioni, si deve rilevare che ognuno dei due primi paragrafi dell'articolo 106 TFUE rinvia, per le situazioni a cui si riferisce, alle norme di detto Trattato nel complesso e, segnatamente, alle norme di concorrenza.

- 39 In proposito, si deve ricordare che l'esigenza di giungere ad un'interpretazione del diritto dell'Unione che sia utile per il giudice nazionale impone che quest'ultimo definisca l'ambito di fatto e di diritto in cui si inseriscono le questioni sollevate o che spieghi almeno le ipotesi di fatto su cui tali questioni sono fondate. Tali esigenze valgono in modo del tutto particolare nel settore della concorrenza, caratterizzato da situazioni di fatto e di diritto complesse (v., in particolare, sentenza dell'11 marzo 2010, Attanasio Group, C-384/08, Racc. pag. I-2055, punto 32 e giurisprudenza ivi citata).
- 40 Nella fattispecie, le disposizioni dell'articolo 106 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 102 TFUE, come evocate dal giudice del rinvio, presuppongono l'esistenza di una posizione dominante su una parte sostanziale del mercato interno e di un abuso di detta posizione tale da pregiudicare gli scambi tra gli Stati membri.
- 41 Orbene, la decisione di rinvio non contiene abbastanza informazioni che consentano di identificare gli elementi costitutivi di una posizione dominante, ai sensi dell'articolo 102 TFUE, nel contesto del procedimento principale.
- 42 Infatti, nessuna indicazione al riguardo è contenuta in tale decisione per quanto riguarda l'impresa che gestisce l'impianto di Uikala. Per quanto riguarda l'impianto di Sillamäe, da detta decisione emerge che il mercato rilevante è il mercato estone del recupero dei rifiuti urbani non differenziati, nel quale sono attive undici imprese, tra cui l'impresa che gestisce tale ultimo impianto, riguardo alla quale non sussiste alcun elemento che consenta di ritenere che essa occupi una posizione particolare in tale mercato. Peraltro, la decisione di rinvio non contiene alcuna indicazione che induca a ritenere che gli obblighi di cui al procedimento principale, relativi ad alcune categorie di rifiuti raccolti nel territorio di un comune di dimensioni ridotte rispetto allo Stato membro interessato, siano tali da conferire una posizione dominante alle imprese che gestiscono tali impianti, né che l'esercizio di tali diritti porti necessariamente ad uno sfruttamento abusivo di un'eventuale posizione dominante, e nemmeno che tali diritti possano creare una situazione nella quale le imprese che ne beneficiano siano indotte a commettere un tale abuso.
- 43 Pertanto, è necessario constatare che la decisione di rinvio non contiene indicazioni precise riguardo all'applicabilità delle norme sulla concorrenza del Trattato FUE in quanto tali nell'ambito del procedimento principale. Di conseguenza, le questioni poste sono irricevibili nella parte in cui si riferiscono a tali norme, poiché la Corte non dispone degli elementi di fatto e di diritto necessari per rispondere utilmente alla questione (v., per analogia, sentenza del 19 aprile 2007, Asemfo, C-295/05, Racc. pag. I-2999, punti 42, 43 e 45).

Nel merito

- 44 In limine, si deve considerare che, con la sua prima questione, il giudice del rinvio s'interroga sulla compatibilità dell'obbligo imposto da un ente locale di uno Stato membro al futuro concessionario della raccolta e del trasporto di rifiuti di conferire alcuni tipi di rifiuti raccolti nel territorio di tale ente, vale a dire rifiuti municipali non differenziati o rifiuti industriali e edili, ad una società stabilita nel medesimo Stato membro per il loro trattamento, in una situazione come quella oggetto del procedimento principale, con le disposizioni rilevanti del Trattato FUE che garantiscono la libera circolazione delle merci nonché la libertà di stabilimento e la libera prestazione dei servizi, vale a dire, da un lato, gli articoli 35 TFUE e 36 TFUE e, dall'altro, gli articoli 49 TFUE e 56 TFUE.
- 45 Con la sua quarta questione, detto giudice si interroga sulle eventuali implicazioni, relativamente all'imposizione di tale obbligo, del principio di prossimità applicabile al

trattamento di determinati tipi di rifiuti, sancito dall'articolo 16, paragrafo 3, della direttiva 2008/98.

46 Orbene, in quanto concerne gli articoli 35 TFUE e 36 TFUE, la prima questione può, anch'essa, riguardare la specifica legislazione dell'Unione in materia di rifiuti, segnatamente la regolamentazione relativa alle spedizioni dei rifiuti, disposta dal regolamento n. 1013/2006 nonché dalla direttiva 2008/98.

Sulla prima questione, nella parte in cui verte sugli articoli 35 TFUE e 36 TFUE, nonché sulla quarta questione

47 In limine, si deve ricordare che la Corte può prendere in considerazione norme dell'ordinamento giuridico dell'Unione alle quali il giudice del rinvio non ha fatto riferimento nel formulare le proprie questioni pregiudiziali, al fine di fornire a quest'ultimo elementi di interpretazione che possano essergli utili (v., in tal senso, sentenza del 26 febbraio 2008, Mayr, C-506/06, Racc. pag. I-1017, punto 43 e giurisprudenza ivi citata).

48 Al riguardo occorre constatare che la risposta alla prima questione, nella parte in cui riguarda gli articoli 35 TFUE e 36 TFUE, porta la Corte a esaminare le eventuali implicazioni del regolamento n. 1013/2006 in una fattispecie come quella oggetto del procedimento principale.

49 Infatti, la Corte ha constatato che, esattamente come il regolamento n. 259/93 che l'ha preceduto, il regolamento n. 1013/2006 intende fornire un sistema armonizzato di procedimenti attraverso i quali limitare la circolazione dei rifiuti, al fine di garantire la tutela dell'ambiente (v., in tal senso, sentenza dell'8 settembre 2009, Commissione/Parlamento e Consiglio, C-411/06, Racc. pag. I-7585, punto 72). Ne deriva che non è necessario verificare anche se una misura nazionale relativa alla spedizione dei rifiuti sia conforme agli articoli 34 TFUE e 36 TFUE (v., in tal senso, sentenza del 13 dicembre 2001, DaimlerChrysler, C-324/99, Racc. pag. I-9897, punto 46).

50 Pertanto, al fine di dare una risposta utile al giudice del rinvio, si deve considerare che, con la sua prima questione, nella parte in cui riguarda gli articoli 35 TFUE e 36 TFUE, nonché con la sua quarta questione, tale giudice chiede, in sostanza, se le disposizioni del regolamento n. 1013/2006 in combinato disposto con quelle dell'articolo 16 della direttiva 2008/98 debbano essere interpretate nel senso che consentono a un ente locale di imporre all'impresa concessionaria dei servizi di raccolta e trasporto dei rifiuti prodotti nel suo territorio l'obbligo di consegnare alcuni tipi di rifiuti raccolti al gestore dell'impianto di trattamento appropriato più vicino, stabilito nello stesso Stato membro di tale ente, impedendo in tal modo che i rifiuti in oggetto siano trasferiti ai fini del trattamento in un altro Stato membro.

51 Ai sensi del suo articolo 1, paragrafo 2, il regolamento n. 1013/2006 esso si applica alle spedizioni di rifiuti effettuate, segnatamente, tra Stati membri, fatte salve le spedizioni di rifiuti di cui ai casi particolari o alle norme speciali menzionate al paragrafo 3 di tale articolo, estranei al procedimento principale.

52 In forza dell'articolo 3 di tale regolamento, le spedizioni di rifiuti tra Stati membri sono soggette o alla procedura di notifica e autorizzazione preventive scritte, disciplinate dagli articoli da 4 a 17 di detto regolamento, applicabili ai rifiuti destinati allo smaltimento e ai rifiuti pericolosi destinati al recupero, oppure a obblighi generali d'informazione stabiliti dall'articolo 18 dello stesso, che si riferisce, in via di principio, solo ai rifiuti non pericolosi destinati al recupero.

- 53 Dagli articoli 11, 12 e 18 del regolamento n. 1013/2006 deriva che gli Stati membri hanno prerogative o obblighi diversi per quanto riguarda, da un lato, le spedizioni tra Stati membri di rifiuti destinati allo smaltimento e, dall'altro, le spedizioni di rifiuti destinati al recupero. Peraltro, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 5, di tale regolamento, le spedizioni di rifiuti urbani non differenziati provenienti dalla raccolta domestica nonché i rifiuti provenienti da altri produttori destinati a impianti di recupero o smaltimento sono soggetti alle stesse disposizioni previste per le spedizioni di rifiuti destinati allo smaltimento.
- 54 Dalla decisione di rinvio deriva che, in forza del punto 3.5 del capitolato d'oneri, i rifiuti municipali non differenziati provenienti dalla raccolta nel territorio della Sillamäe Linnalitsus devono essere portati all'impianto di Sillamäe. Come rilevato al punto precedente, tali rifiuti ricadono, in ogni caso, nella categoria dei rifiuti destinati allo smaltimento ai fini dell'applicazione del regolamento n. 1013/2006.
- 55 Per quanto riguarda i rifiuti industriali e edili, che devono essere portati all'impianto d'Uikala, si deve rilevare che, alla luce della gerarchia dei rifiuti, quale prevista all'articolo 4 della direttiva 2008/98, tali rifiuti sono potenzialmente destinati al recupero oppure allo smaltimento. Di conseguenza, si deve verificare se le disposizioni del regolamento n. 1013/2006, applicabili alle spedizioni tra Stati membri di rifiuti destinati allo smaltimento e di rifiuti destinati al recupero, consentano di prevedere un obbligo come quello enunciato al punto 3.5 del capitolato d'oneri.
- 56 Per quanto riguarda, in primo luogo, i rifiuti destinati allo smaltimento e i rifiuti urbani non differenziati, dall'articolo 11, paragrafo 1, lettera a), del regolamento n. 1013/2006, letto alla luce del considerando 20 dello stesso, nonché dall'articolo 16 della direttiva 2008/98 risulta che gli Stati membri possono adottare misure di portata generale che limitano la spedizione di tali rifiuti tra Stati membri nella forma di divieto totale o parziale di spedizione, per attuare i principi della prossimità, della priorità al recupero e dell'autosufficienza, conformemente alla direttiva 2008/98.
- 57 Orbene, deriva per analogia dai punti da 37 a 42 della sentenza del 23 maggio 2000, *Sydhavnens Sten & Grus* (C-209/98, Racc. pag. I-3743), che l'obbligo, imposto da un ente locale all'impresa incaricata della raccolta dei rifiuti nel suo territorio, di trasportare alcuni tipi di rifiuti ad un impianto di trattamento situato nel medesimo Stato membro sarebbe equivalente ad una misura di portata generale che stabilisce un divieto di spedizione dei rifiuti in oggetto verso altri impianti, previsto dall'articolo 11, paragrafo 1, lettera a), del regolamento n. 1013/2006, qualora i produttori di tali rifiuti fossero obbligati a trasportare tali rifiuti o a detta impresa o a detto impianto.
- 58 Di conseguenza, tale misura sarebbe conforme a tale regolamento ove sia intesa ad attuare, segnatamente, i principi dell'autosufficienza e della prossimità sanciti dall'articolo 16 della direttiva 2008/98.
- 59 In forza dell'articolo 16 della direttiva 2008/98, gli Stati membri sono tenuti a istituire una rete integrata ed adeguata di impianti di trattamento dei rifiuti destinati allo smaltimento e dei rifiuti urbani non differenziati che sono raccolti, tenendo conto delle migliori tecniche disponibili, e concependo tale rete, in particolare, in modo tale da consentire loro di raggiungere individualmente l'autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti e che tale trattamento possa aver luogo in uno degli impianti appropriati più vicini al luogo di produzione di tali rifiuti.
- 60 Per istituire detta rete integrata, gli Stati membri dispongono di un margine di discrezionalità nella scelta della base territoriale che ritengono adeguata per conseguire un'autosufficienza nazionale quanto al trattamento dei rifiuti di cui trattasi (v. per analogia,

riguardo all'articolo 5 della direttiva 2006/12, sentenza del 4 marzo 2010, Commissione/Italia, C-297/08, Racc. pag. I-1749, punto 62).

- 61 La Corte ha tuttavia sottolineato che, in tale ambito, una delle più importanti misure atte ad incoraggiare la razionalizzazione della raccolta, della cernita e del trattamento dei rifiuti, che devono essere adottate dagli Stati membri, in particolare attraverso gli enti locali dotati di competenza a tale riguardo, consiste nel cercare di trattare detti rifiuti nell'impianto più vicino possibile al luogo in cui vengono prodotti, in particolare per i rifiuti urbani non differenziati, per limitarne al massimo il trasporto (v., per analogia, sentenza Commissione/Italia, cit., punti 64, 66 nonché 67 e giurisprudenza ivi citata).
- 62 Perciò, le autorità degli Stati membri sono legittimate a disciplinare o a organizzare la gestione dei rifiuti menzionati all'articolo 16 della direttiva 2008/98 in modo tale che questi ultimi siano trattati nell'impianto appropriato più vicino.
- 63 Pertanto, si deve considerare, per quanto riguarda i rifiuti destinati allo smaltimento nonché i rifiuti urbani non differenziati provenienti dalla raccolta domestica e, eventualmente, da altri produttori, che uno Stato membro può attribuire agli enti locali, al livello geografico che ritiene più opportuno, competenze in materia di gestione dei rifiuti raccolti nel loro territorio per garantire il rispetto dei suoi obblighi derivanti dall'articolo 16 della direttiva 2008/98 e che, nell'ambito delle loro competenze, tali enti possono disporre che il trattamento di tali tipi di rifiuti avvenga nell'impianto appropriato più vicino.
- 64 Per quanto riguarda, in secondo luogo, i rifiuti destinati al recupero diversi dai rifiuti urbani non differenziati, la spedizione di tali rifiuti può essere soggetta a due regimi diversi. Da un lato, ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, del regolamento n. 1013/2006, le spedizioni tra Stati membri di rifiuti di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettera b), di tale regolamento, soggetti alla procedura di notifica e autorizzazione preventive, possono, tuttavia, dar luogo a una obiezione da parte delle autorità nazionali competenti unicamente caso per caso, sulla base di motivi precisi che devono riguardare una spedizione determinata, relativi, ad esempio, a insufficienze o rischi legati alla spedizione di per sé, al recupero previsto, all'impianto di destinazione o alle persone che devono partecipare alle diverse operazioni.
- 65 Dall'altro lato, l'articolo 18 del regolamento n. 1013/2006, applicabile alle spedizioni dei rifiuti di cui all'articolo 3, paragrafo 2, dello stesso, si limita a imporre che i rifiuti spediti siano accompagnati da un documento di informazione standardizzato, redatto sulla base di un contratto che deve rispettare determinate esigenze, poiché tale documento può essere richiesto dagli Stati membri a fini di ispezione, di controllo dell'applicazione di tale regolamento, di programmazione o di statistica.
- 66 Dall'esame delle disposizioni del regolamento n. 1013/2006 applicabili alle spedizioni tra Stati membri di rifiuti destinati al recupero diversi dai rifiuti urbani non differenziati risulta, quindi, che tale regolamento non prevede la facoltà, per un'autorità nazionale, di adottare una misura di portata generale che abbia l'effetto di vietare in tutto o in parte la spedizione di rifiuti verso altri Stati membri ai fini del trattamento.
- 67 Pertanto, come deriva dal punto 57 della presente sentenza, l'obbligo, imposto da un ente locale all'impresa incaricata nel suo territorio della raccolta dei rifiuti industriali e edili, di trasportare tali rifiuti a un impianto di trattamento situato nel medesimo Stato membro sarebbe equivalente a una tale misura di portata generale, che non può ritenersi consentita dal regolamento n. 1013/2006 in quanto riguarda rifiuti destinati al recupero, qualora i produttori dei rifiuti in parola siano obbligati a consegnare tali rifiuti a detta impresa o a detto impianto.

68 Alla luce di tutte le suesposte considerazioni, occorre rispondere alla prima questione, nella parte in cui riguarda gli articoli 35 TFUE e 36 TFUE, nonché alla quarta questione che le disposizioni del regolamento n. 1013/2006, in combinato disposto con l'articolo 16 della direttiva 2008/98, devono essere interpretate nel senso che:

- tali disposizioni consentono a un ente locale di imporre all'impresa incaricata della raccolta dei rifiuti nel suo territorio l'obbligo di trasportare i rifiuti urbani non differenziati provenienti dalla raccolta domestica nonché, eventualmente, da altri produttori nell'impianto di trattamento appropriato più vicino stabilito nello stesso Stato membro di tale ente;
- tali disposizioni non consentono a un ente locale di imporre all'impresa incaricata della raccolta dei rifiuti sul suo territorio l'obbligo di trasportare i rifiuti industriali e edili prodotti sul suo territorio all'impianto di trattamento appropriato più vicino, stabilito nello stesso Stato membro di tale ente, se tali rifiuti sono destinati al recupero, qualora i produttori di detti rifiuti siano obbligati a consegnare i rifiuti a detta impresa o a consegnarli direttamente a detto impianto.

Sulla prima questione, nella parte in cui verte sugli articoli 49 TFUE e 56 TFUE

69 Con la sua prima questione, nella parte in cui verte sugli articoli 49 TFUE e 56 TFUE, e, quindi, a prescindere dalle implicazioni del diritto dell'Unione in materia di gestione dei rifiuti quali appena definite nei punti precedenti della presente sentenza, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se tali articoli debbano essere interpretati nel senso che ostano alla concessione, da parte di un ente locale, del diritto esclusivo di trattare alcuni tipi di rifiuti raccolti nel suo territorio sia direttamente, mediante una concessione di servizi specificamente relativa alla gestione di un impianto destinato al trattamento di tali rifiuti, sia indirettamente, imponendo al concessionario dei servizi di raccolta e trasporto di rifiuti di consegnarli a un operatore economico designato d'ufficio da tale ente.

70 Al riguardo si deve ricordare che, secondo costante giurisprudenza della Corte, le disposizioni del Trattato FUE relative alla libera prestazione dei servizi e alla libertà di stabilimento non sono applicabili ad attività i cui elementi rilevanti, nel loro complesso, si collocano all'interno di un solo Stato membro (v., in tal senso, sentenze del 16 gennaio 1997, USSL n. 47 di Biella, C-134/95, Racc. pag. I-195, punto 19; del 22 dicembre 2010, Omalet, C-245/09, Racc. pag. I-13771, punto 12, nonché del 20 giugno 2013, Impacto Azul, C-186/12, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 19).

71 Orbene, dalla decisione di rinvio risulta che il procedimento principale che oppone la Ragn-Sells, società stabilita in Estonia, alla Sillamäe Linnavalitsus, comune estone, verte su una clausola contenuta nel capitolato d'onori per l'«attribuzione di una concessione per il trasporto organizzato dei rifiuti nella città di Sillamäe». Ai sensi di tale clausola, i rifiuti prodotti nel territorio di tale comune devono essere portati in due centri situati in tale medesimo Stato membro.

72 Inoltre, nel fascicolo sottoposto alla Corte, nulla indica che imprese stabilite in altri Stati membri potrebbero avere interesse ad offrire servizi di trattamento dei rifiuti prodotti nel territorio della Sillamäe Linnavalitsus.

73 Pertanto, è giocoforza rilevare che una siffatta situazione non presenta alcun fattore di collegamento con una delle situazioni contemplate dal diritto dell'Unione nei settori della libera prestazione dei servizi e della libertà di stabilimento.

74 In tali circostanze, occorre risolvere la prima questione, nella parte in cui verte sugli articoli 49 TFUE e 56 TFUE, nel senso che tali articoli non si applicano a una situazione, come quella oggetto del procedimento principale, i cui elementi si collocano tutti all'interno di un solo Stato membro.

Sulle spese

75 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:

1) Le disposizioni del regolamento (CE) n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2006, relativo alle spedizioni dei rifiuti, in combinato disposto con l'articolo 16 della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive, devono essere interpretate nel senso che:

- tali disposizioni consentono a un ente locale di imporre all'impresa incaricata della raccolta dei rifiuti nel suo territorio l'obbligo di trasportare i rifiuti urbani non differenziati provenienti dalla raccolta domestica nonché, eventualmente, da altri produttori nell'impianto di trattamento appropriato più vicino che è stabilito nello stesso Stato membro di tale ente;
- tali disposizioni non consentono a un ente locale di imporre all'impresa incaricata della raccolta dei rifiuti nel suo territorio l'obbligo di trasportare i rifiuti industriali e edili prodotti sul suo territorio all'impianto di trattamento appropriato più vicino, stabilito nello stesso Stato membro di tale ente, se tali rifiuti sono destinati al recupero, qualora i produttori di detti rifiuti siano obbligati a consegnare i rifiuti a detta impresa o a consegnarli direttamente a detto impianto.

2) Gli articoli 49 TFUE e 56 TFUE non si applicano a una situazione, come quella oggetto del procedimento principale, i cui elementi si collocano tutti all'interno di un solo Stato membro.

Firme

* Lingua processuale: l'estone.