

SPEDIZIONI TRANSFRONTALIERE DI RIFIUTI E PIANI DI GESTIONE: IL POTERE DI OPPOSIZIONE DELLO STATO DI DESTINAZIONE

DI RAFFAELLA QUITADAMO, LUISA MARINONI E SAMANTHA ROSA

Corte di giustizia UE, Sez. VI 2 luglio 2026, in causa C-447/25

L'art. 12, par. 1, lett. a), del regolamento (CE) n. 1013/2006, in combinato disposto con il considerando 39 della direttiva 2008/98/CE, deve essere interpretato nel senso che lo Stato membro di destinazione può sollevare obiezioni a una spedizione di rifiuti provenienti da un altro Stato membro e destinati al recupero senza incenerimento, qualora ritenga la spedizione non coerente con il proprio piano di gestione dei rifiuti, purché quest'ultimo sia stato elaborato conformemente all'art. 28 della direttiva 2008/98/CE.

La controversia trae origine dalla domanda, presentata da una società slovena, finalizzata a ottenere l'autorizzazione preventiva a effettuare 1.100 spedizioni di rifiuti, per un totale di 25000 tonnellate, in Ungheria per la produzione di Solid Recovered Fuel (SRF). La competente autorità ungherese ha formulato obiezioni alle spedizioni ai sensi dell'art. 12, par. 1, lett. a) e b), del Regolamento n. 1013/2006, osservando che essa era incompatibile rispetto al piano nazionale ungherese di gestione dei rifiuti 2021-2027.

La società slovena ha impugnato la decisione dinanzi alla Corte di Budapest-Capitale, chiedendone l'annullamento sulla considerazione che la direttiva 2008/98 autorizza le obiezioni da parte del Paese di destino esclusivamente quando si tratta di spedizioni destinate a inceneritori. La Corte adita ha rilevato una difficoltà interpretativa connessa al rinvio operato dall'art. 12, par. 1, lett. a), del Regolamento n. 1013/2006 alla Direttiva 2006/12, abrogata e sostituita dalla direttiva 2008/98, nonché sulla rilevanza dell'art. 16, par. 1 e del considerando 39 della richiamata direttiva, chiedendo alla Corte se il diritto UE consentisse allo Stato membro di destinazione di opporsi a una spedizione di rifiuti destinati al recupero, non sottoposti a incenerimento, per il solo fatto che essa fosse ritenuta non conforme al proprio piano di gestione dei rifiuti.

Procedendo all'esame della questione pregiudiziale la Corte di Giustizia, sul presupposto che, nell'ambito della procedura di cooperazione tra i giudici nazionali, spetta alla Corte riformulare le questioni che le sono sottoposte, muovendo dal dato letterale dell'art. 12, par. 1, lett. a) del regolamento n. 1013/2006, osserva anzitutto che il richiamo contenuto nella disposizione agli artt. 3, 4, 7 e 10 della direttiva 2006/12 non è esaustivo. Inoltre chiarisce che il riferimento alla direttiva deve essere letto alla luce della sua sostituzione con la direttiva 2008/98, pertanto il richiamo all'art. 7 della direttiva abrogata, inerente alle caratteristiche che devono possedere i piani di gestione dei rifiuti, deve essere riferito all'art. 28 della direttiva 2008/98. Ponendo attenzione sul contesto in cui le disposizioni normative si inseriscono osserva che il considerando 39 della direttiva, per quanto non abbia valore giuridico vincolante, è tuttavia idoneo a fornire elementi interpretativi atti a chiarire la volontà degli autori della direttiva. In proposito la Corte richiama, in questo senso, anche la sentenza dell'11 novembre 2021, Regione Veneto (Spedizione di rifiuti urbani non differenziati), C-315/20, punto 28, che riconosce al considerando, pur privi di valore normativo, una funzione interpretativa utile a chiarire la volontà del legislatore dell'Unione, con particolare rilievo per la disciplina delle spedizioni di rifiuti urbani non differenziati.

In definitiva, secondo la Corte, sia la disciplina anteriore alla direttiva richiamata, sia la genesi della stessa non fanno emergere alcun elemento che possa far venir meno la facoltà degli Stati membri di adottare le misure necessarie per impedire movimenti di rifiuti non conformi ai loro piani di gestione, al fine di garantire la tutela dell'ambiente. Nel caso in esame il ritiro dei rifiuti sloveni avrebbe portato lo Stato ungherese a non poter recuperare i propri rifiuti, che sarebbero stati pertanto destinati allo smaltimento, facendo venir meno l'effetto utile della pianificazione nazionale.

A questo proposito assume rilievo l'art. 16 della direttiva 2008/98. La disposizione, rubricata "Principi di autosufficienza e prossimità", impone agli Stati membri di predisporre una rete integrata e adeguata di impianti di smaltimento e di impianti per il recupero dei rifiuti urbani non differenziati provenienti dalla raccolta domestica. La norma stabilisce inoltre una specifica possibilità di limitare le spedizioni in entrata di rifiuti destinati ad inceneritori classificati come impianti di recupero, qualora esse comportino che i rifiuti prodotti nello Stato membro siano sottoposti a smaltimento o trattati in maniera incompatibile con i relativi piani di gestione. Trattandosi di un caso di recupero senza incenerimento, resta in disparte tutta la tematica della qualificazione degli impianti di incenerimento come operazioni di recupero energetico (R1).

A livello nazionale è necessario partire dall'analisi della *ratio* che sottende i principi di autosufficienza e prossimità dettati dall'art. 182-bis del Codice dell'Ambiente, al fine di compiere una corretta analisi e valutazione in relazione alla gestione dei rifiuti e ai relativi piani.

La norma impone, infatti, che lo smaltimento dei rifiuti ed il recupero dei rifiuti urbani non differenziati siano attuati con il ricorso a una rete integrata e adeguata di impianti, tenendo conto delle migliori tecniche disponibili e del rapporto tra i costi e i benefici complessivi, al fine di realizzare l'autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti, permettere lo smaltimento in uno degli impianti idonei più vicini ai luoghi di produzione o raccolta, al fine di ridurre i movimenti dei rifiuti stessi, tenendo conto del contesto geografico o della necessità di impianti specializzati per determinati tipi di rifiuti. La norma detta altresì l'obbligo di utilizzare i metodi e le tecnologie più idonei a garantire un alto grado di protezione dell'ambiente e della salute pubblica.

Dal dettato normativo emerge chiaramente quale sia lo scopo principale del legislatore ossia, *in primis*, la tutela dell'ambiente e della salute e parimenti la razionalizzazione del sistema gestionale dei rifiuti attraverso la riduzione dei loro spostamenti e il raggiungimento dell'autosufficienza territoriale. La realizzazione di una rete integrata ed adeguata di impianti non costituisce infatti un mero obiettivo organizzativo, ma lo strumento fondamentale per limitare l'impatto ambientale derivante dal trasporto e per assicurare trattamenti idonei nei migliori centri. Così, "autosufficienza" e "prossimità" devono essere coniugate con l'impiego delle migliori tecniche disponibili e con una rigorosa valutazione del rapporto tra costi e benefici complessivi, garantendo flessibilità laddove la conformazione del contesto geografico o la specifica natura dei rifiuti richiedano il ricorso a impianti specializzati.

La sesta sezione del Consiglio di Stato, con sentenza del 1° luglio 2021, n. 5025, si è pronunciata infatti sul c.d. criterio di prossimità andando a statuire la valenza anche per la gestione dei rifiuti speciali e non solo per quelli urbani.

La giurisprudenza amministrativa (Cons. Stato, 11 giugno 2013, n. 3215; 19 febbraio 2013, n. 993) ha precisato che, per i rifiuti speciali, ha rilievo primario il criterio della specializzazione dell'impianto, in relazione al quale deve essere coordinato il principio di prossimità, con cui si persegue lo scopo di ridurre il più possibile la movimentazione di rifiuti (Cons. Stato, 23 marzo 2015, n. 1556).

In definitiva, l'analisi dell'art. 182-bis del Codice dell'Ambiente e dei relativi orientamenti giurisprudenziali evidenzia come i principi di autosufficienza e prossimità non debbano essere intesi quali vincoli rigidi o meri automatismi territoriali, bensì come concetti dinamici volti a coniugare la sostenibilità logistica con l'eccellenza prestazionale degli impianti. Se per i rifiuti urbani prevale l'esigenza di assicurare una rete di prossimità capillare per limitare i trasporti e garantire l'autosufficienza, nel settore dei rifiuti speciali la giurisprudenza amministrativa ha opportunamente

chiarito come il bilanciamento degli interessi in gioco debba essere valutato soprattutto con riferimento al criterio della specializzazione dell'impianto al fine di garantire il trattamento più idoneo alla specifica natura del rifiuto.

Proprio su questo ragionamento si inserisce l'importanza della redazione dei piani di gestione dei rifiuti, con il compito cruciale di operare una sintesi proporzionata tra la vicinanza geografica, la sostenibilità economico-ambientale e la tutela della salute pubblica, assicurando che la specializzazione tecnica prevalga ogni qualvolta lo richieda la specifica natura del rifiuto (Consiglio di Stato Sez. IV n. 3657 del 11 maggio 2026).

In tal senso, come emerge pacificamente dalla decisione in commento, la pianificazione si presenta come uno strumento decisivo e strategico nei rapporti tra gli Stati e in tema di spedizioni transfrontaliere di rifiuti, oltre che all'interno del territorio nazionale, da cui di seguito una brevissima ricostruzione della specifica disciplina di riferimento.

Il legislatore comunitario, individuando nei piani nazionali il mezzo attraverso il quale governare i territori e la sede nella quale devono trovare composizione le esigenze legate alle varie filiere di rifiuto, diventandone l'elemento di razionalizzazione, all'art. 28 della Direttiva 2008/98, ha assegnato agli Stati membri l'obbligo di provvedere alla predisposizione di uno o più piani di gestione rifiuti in grado di coprire, singolarmente o in combinazione tra loro, l'intero territorio geografico.

L'Italia, come chiaramente esplicitato dalla Corte a seguito del procedimento sanzionatorio del 2015, per incompleto recepimento della direttiva 2008/98, ha scelto di organizzare la copertura del suo territorio su base regionale. A conferma di tale decisione, se può essere utile a questo fine, va ricordato che la Corte Costituzionale, con sentenza n. 249 del 2009, ha dichiarato incostituzionale l'art. 199 comma 9 del D.Lgs 152/06, che assegnava direttamente al Ministero dell'ambiente e non alle stesse regioni il potere sostitutivo, nel caso di mancata realizzazione degli interventi previsti nel piano regionale da parte delle autorità competenti.

Successivamente, con il D.lgs 116/2020, il legislatore, sotto l'egida del principio di uniformità della tutela ambientale, riafferma il carattere fondamentale di una strategia nazionale finalizzata a indirizzare la pianificazione regionale. Introduce così nel D.Lgs. 152/06 il nuovo articolo 198 bis che, accanto ai piani regionali, inserisce un Programma nazionale per la gestione dei rifiuti, con la funzione di definire i cd macro-obiettivi, oltre che i criteri e le linee strategiche a cui le Regioni devono attenersi, senza recare progetti puntuali, ma mirando a sviluppare un'economia sostenibile e circolare. Con il Dm 24 giugno 2022 n. 257 è stato formalmente adottato il Programma Nazionale per la gestione rifiuti (PNGR), che copre un arco temporale di sei anni, fino al 2028. Il Piano regionale di gestione dei rifiuti lombardo, in continuo aggiornamento, è stato approvato nel mese di maggio del 2022, con un orizzonte temporale al 2027.

Tornando alla pronuncia, particolarmente significativo è il confronto con il regolamento (UE) 2024/1157, che ha abrogato il regolamento n. 1013/2006. Il nuovo regolamento disciplina espressamente, all'art. 12, le obiezioni alle spedizioni di rifiuti destinati al recupero. In particolare, accanto alla non conformità alla direttiva 2008/98, il paragrafo 1, lett. b), contempla specificamente il caso in cui i rifiuti non saranno trattati conformemente ai piani di gestione o ai programmi di prevenzione, elaborati dallo Stato di spedizione o di destinazione ai sensi degli artt. 28 e 29 della direttiva 2008/98.

La comparazione si presenta interessante perché il nuovo legislatore europeo ha reso esplicito ciò che la Corte di Giustizia, nella sentenza in commento, ha chiarito sulla base dell'interpretazione dell'art. 12 del regolamento precedente.

La pronuncia può dunque essere letta come espressione di una sostanziale continuità della disciplina: il nuovo regolamento non introdurrebbe ex novo la possibilità di opporre l'incompatibilità con il piano, ma renderebbe espresso un criterio già ricavabile dal combinato disposto del precedente art. 12 e della direttiva 2008/98.

Non è tuttavia un passaggio del tutto neutro: nel nuovo regolamento, infatti, la non conformità ai piani di gestione costituisce una autonoma e specifica causa di opposizione, distinta dalla generale non conformità alla direttiva 2008/98.

In conclusione, la Corte di Giustizia, pur nel più ampio concetto solidaristico di circolarità dei rifiuti all'interno dell'Unione Europea, nell'obiettivo prioritario della tutela ambientale, assegna alla pianificazione nazionale il livello più adeguato, con regole via via più chiare, in un contesto in cui la stessa UE è comunque chiamata a svolgere una funzione di integrazione tra politiche, di costruzione di visioni condivise e di sostegno alla cooperazione internazionale. È in questo ambito che si inserisce la attuale sfida del *Circular Economy Act*, il mercato unico dei rifiuti recuperati, *end of waste*, ma quella è tutta un'altra storia.