

Sentenza della Corte di Giustizia europea 21 febbraio 2002 (inadempimento di uno Stato - ambiente - rifiuti pericolosi - direttive 75/442/CEE e 91/689/CEE)

Parti

Nella causa C-65/00,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dalla sig.ra L. Ström e dal sig. G. Bisogni, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,
ricorrente,

contro

Repubblica italiana, rappresentata dal sig. U. Leanza, in qualità di agente, assistito dal sig. G. Aiello, avvocato dello Stato, con domicilio eletto in Lussemburgo,
convenuta,
avente ad oggetto il ricorso diretto a far dichiarare che la Repubblica italiana, permettendo alle imprese ed agli stabilimenti che effettuano operazioni di recupero di rifiuti pericolosi oggetto della direttiva del Consiglio 12 dicembre 1991, 91/689/CEE, relativa ai rifiuti pericolosi (GUCE L 377, pag. 20), di essere dispensati dall'autorizzazione prevista dall'articolo 10 della direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, 75/442/CEE, relativa ai rifiuti (GUCE L 194, pag. 39), come modificata dalla direttiva del Consiglio 18 marzo 1991, 91/156/CEE (GUCE L 78, pag. 32), senza che tale dispensa sia condizionata alla sussistenza dei requisiti stabiliti all'articolo 3, n. 2, della direttiva 91/689, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 11 della direttiva 75/442, come modificata dalla direttiva 91/156, e dell'articolo 3 della direttiva 91/689,

La Corte
(Seconda Sezione),

composta dalla sig.ra N. Colneric, presidente di sezione, e dai sigg. R. Schintgen e V. Skouris (relatore),
giudici,
avvocato generale: J. Mischo
cancelliere: R. Grass
vista la relazione del giudice relatore,
sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 20 settembre 2001,
ha pronunciato la seguente

Sentenza

Motivazione

1. Con atto introduttivo depositato in cancelleria il 25 febbraio 2000, la Commissione delle Comunità europee ha proposto a questa Corte, a norma dell'articolo 226 CE, un ricorso diretto a far dichiarare che la Repubblica italiana, permettendo alle imprese ed agli stabilimenti che effettuano operazioni di recupero di rifiuti pericolosi oggetto della direttiva del Consiglio 12 dicembre 1991, 91/689/CEE, relativa ai rifiuti pericolosi (GUCE L 377, pag. 20), di essere dispensati dall'autorizzazione prevista dall'articolo 10 della direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, 75/442/CEE, relativa ai rifiuti (GUCE L 194, pag. 39), come modificata dalla direttiva del Consiglio 18 marzo 1991, 91/156/CEE (GUCE L 78, pag. 32; in prosieguo: la "direttiva 75/442"), senza che tale dispensa sia condizionata alla sussistenza dei requisiti stabiliti all'articolo 3, n. 2, della direttiva 91/689, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 11 della direttiva 75/442 e dell'articolo 3 della direttiva 91/689.

Sfondo normativo

Normativa comunitaria

Direttiva 75/442

2. La direttiva 75/442 ha lo scopo di assicurare lo smaltimento e il ricupero dei rifiuti nonché di incoraggiare l'adozione di misure intese a limitare la formazione di rifiuti, in particolare tramite la promozione delle tecnologie pulite e dei prodotti riciclabili e riutilizzabili.

3. L'articolo 4, primo comma, della direttiva 75/442 dispone come segue:

"Gli Stati membri adottano le misure necessarie per assicurare che i rifiuti siano ricuperati o smaltiti senza

pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente e in particolare:

- senza creare rischi per l'acqua, l'aria, il suolo e per la fauna e la flora;
- senza causare inconvenienti da rumori od odori;
- senza danneggiare il paesaggio e i siti di particolare interesse".

4. Conformemente all'articolo 10 della direttiva 75/442, "[a]i fini dell'applicazione dell'articolo 4, tutti gli stabilimenti o imprese che effettuano le operazioni elencate nell'allegato II B devono ottenere un'autorizzazione a tal fine". I punti R 1-R 13 dell'allegato II B della direttiva 75/442 elencano le operazioni di ricupero quali vengono effettuate in pratica.

5. L'articolo 11 della direttiva 75/442 recita:

"1. Fatto salvo il disposto della direttiva 78/319/CEE del Consiglio, del 20 marzo 1978, relativa ai rifiuti tossici e nocivi (...), modificata da ultimo dall'atto di adesione della Spagna e del Portogallo, possono essere dispensati dall'autorizzazione di cui all'articolo 9 o all'articolo 10:

a) gli stabilimenti o le imprese che provvedono essi stessi allo smaltimento dei propri rifiuti nei luoghi di produzione

e

b) gli stabilimenti o le imprese che recuperano rifiuti.

Tale dispensa si può concedere solo:

- qualora le autorità competenti abbiano adottato per ciascun tipo di attività norme generali che fissano i tipi e le quantità di rifiuti e le condizioni alle quali l'attività può essere dispensata dall'autorizzazione

e

- qualora i tipi o le quantità di rifiuti ed i metodi di smaltimento o di ricupero siano tali da rispettare le condizioni imposte all'articolo 4.

2. Gli stabilimenti o le imprese contemplati nel paragrafo 1 sono soggetti a iscrizione presso le competenti autorità.

3. Gli Stati membri informano la Commissione delle norme generali adottate in virtù del paragrafo 1".

Direttiva 91/689

6. Elaborata in applicazione dell'articolo 2, n. 2, della direttiva 75/442, la direttiva 91/689, ai sensi del suo articolo 1, n. 1, mira a ravvicinare le legislazioni degli Stati membri sulla gestione controllata dei rifiuti pericolosi. A tenore del suo articolo 1, n. 2:

"Fatta salva la presente direttiva, la direttiva 75/442/CEE riguarda i rifiuti pericolosi".

7. L'articolo 3 della direttiva 91/689 dispone:

"1. La deroga all'obbligo di autorizzazione per gli stabilimenti o le imprese che provvedono essi stessi allo smaltimento dei propri rifiuti prevista all'articolo 11, paragrafo 1, lettera a) della direttiva 75/442/CEE non è applicabile ai rifiuti pericolosi oggetto della presente direttiva.

2. Conformemente all'articolo 11, paragrafo 1, lettera b) della direttiva 75/442/CEE, uno Stato membro può dispensare dall'articolo 10 della presente direttiva gli stabilimenti o le imprese che provvedono al ricupero dei rifiuti oggetto della presente direttiva:

- qualora detto Stato membro adotti norme generali che fissano i tipi e le quantità di rifiuti in questione e le condizioni specifiche (valori limite di sostanze pericolose contenute nei rifiuti, valori limite di emissione, tipo di attività) e altri requisiti necessari per effettuare forme diverse di ricupero e

- qualora i tipi o le quantità di rifiuti ed i metodi di ricupero siano tali da rispettare le condizioni imposte all'articolo 4 della direttiva 75/442/CEE.

3. Gli stabilimenti o le imprese di cui al paragrafo 2 sono registrati presso le autorità competenti.

4. Se uno Stato membro intende avvalersi delle disposizioni del paragrafo 2, le norme di cui al suddetto paragrafo sono comunicate alla Commissione al più tardi tre mesi prima della loro entrata in vigore. La Commissione consulta gli Stati membri. Alla luce di tali consultazioni la Commissione propone che tali norme siano adottate secondo la procedura di cui all'articolo 18 della direttiva 75/442/CEE".

Normativa nazionale

8. Le disposizioni concernenti la dispensa dall'autorizzazione di cui all'articolo 11 della direttiva 75/442 sono state trasposte nell'ordinamento italiano con il decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, recante "Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE, sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggi" (Suppl. ord. n. 33 alla GURI n. 38 del 15 febbraio 1997), come modificato dal decreto legislativo 8 novembre 1997, n. 389 (GURI n. 261 dell'8 novembre 1997; in prosieguo: il "decreto legislativo n. 22/97").

9. Per quanto riguarda, più in particolare, gli stabilimenti e le imprese che recuperano i rifiuti oggetto della direttiva 91/689, l'articolo 33 del decreto legislativo n. 22/97 prevede per essi la possibilità di avvalersi, a

talune condizioni, di procedure semplificate che li dispensano dall'autorizzazione di cui all'articolo 10 della direttiva 75/442.

10. Conformemente a tali procedure semplificate, gli stabilimenti o le imprese che intendono intraprendere operazioni di recupero di rifiuti pericolosi senza richiederne l'autorizzazione hanno l'obbligo di comunicare l'inizio delle attività alla provincia competente, allegando una relazione dalla quale risulti la sussistenza di tutti i requisiti previsti per accedere alla procedura semplificata. Dichiarare il possesso dei requisiti per accedere alla procedura semplificata significa essere dispensati dall'autorizzazione prevista dall'articolo 10 della direttiva 75/442. La provincia competente verifica, sulla base di tale dichiarazione, la sussistenza dei detti requisiti.

11. Data la complessità e la tecnicità delle norme in materia, il decreto legislativo n. 22/97 non descrive né identifica in modo dettagliato tali requisiti. Esso opera un rinvio, dichiarando che le norme tecniche che fisseranno i tipi, la quantità e le condizioni per il recupero nell'ambito delle procedure semplificate saranno adottate ricorrendo a decreti ministeriali.

12. L'articolo 33, sesto comma, del decreto legislativo n. 22/97 specifica che, sino all'adozione delle dette norme tecniche, le procedure semplificate si applicano a chiunque effettui operazioni di recupero dei rifiuti elencati rispettivamente nell'allegato 3 al decreto del Ministro dell'Ambiente 5 settembre 1994, relativo all'attuazione degli artt. 2 e 5 del decreto legge 8 luglio 1994, n. 438, recante disposizioni in materia di riutilizzo dei residui derivanti da cicli di produzione o di consumo in un processo produttivo o in un processo di combustione, nonché in materia di smaltimento dei rifiuti (Suppl. ord. n. 126 alla GURI n. 212 del 10 settembre 1994), e nell'allegato 1 al decreto del Ministro dell'Ambiente 16 gennaio 1995, recante norme tecniche per il riutilizzo in un ciclo di combustione per la produzione di energia dai residui derivanti da cicli di produzione o di consumo (Suppl. ord. alla GURI n. 24 del 30 gennaio 1995), nel rispetto delle prescrizioni ivi contenute.

Contesto di fatto e procedimento precontenzioso

13. In conformità della procedura di cui all'articolo 226, primo comma, CE, dopo aver posto la Repubblica italiana in condizione di presentare le sue osservazioni, la Commissione, con lettera 14 luglio 1999, ha emesso un parere motivato nei confronti di tale Stato membro, invitandolo ad adottare i provvedimenti necessari per conformarsi agli obblighi ad esso derivanti dall'articolo 11 della direttiva 75/442 e dall'articolo 3 della direttiva 91/689 entro il termine di due mesi a decorrere dalla notifica di tale parere.

14. Poiché le autorità italiane, a seguito del suddetto parere, si sono limitate a trasmettere alla Commissione uno schema di decreto interministeriale relativo alle attività di recupero dei rifiuti pericolosi ai sensi degli artt. 31 e 33 del decreto legislativo n. 22/97, la Commissione ha deciso di proporre il ricorso in esame.

Il ricorso

15. La Commissione fa valere che la mancata adozione della normativa tecnica necessaria per la disciplina del regime della dispensa dall'autorizzazione è stata considerata dal decreto legislativo n. 22/97 come ragione per mantenere in vigore i due decreti ministeriali 5 settembre 1994 e 16 gennaio 1995.

16. Secondo la Commissione, le procedure semplificate applicabili agli stabilimenti ed alle imprese che recuperano i rifiuti pericolosi oggetto della direttiva 91/689 sono ancora attualmente subordinate alle sole condizioni previste dai suddetti decreti ministeriali, i quali non rispondono ai requisiti prescritti dall'articolo 3, n. 2, della direttiva 91/689.

17. Quanto allo schema di decreto interministeriale trasmesso dalle autorità italiane alla Commissione, quest'ultima rileva che non si tratta di uno strumento normativo efficace, ma solo di una bozza di decreto che peraltro non risulta nemmeno essere stata inviata al Consiglio di Stato italiano per il prescritto e preventivo parere di legittimità.

18. Di conseguenza, sulla base delle informazioni in suo possesso, la Commissione conclude che la Repubblica italiana non ha posto fine all'inadempimento contestatole.

19. Il Governo italiano non contesta l'inadempimento, e afferma che provvederà quanto prima ad eliminare le insufficienze riscontrate nell'attuazione dell'articolo 11 della direttiva 75/442 e dell'articolo 3 della direttiva 91/689. Esso aggiunge che il Ministero dell'Ambiente ed il Ministero dell'Industria daranno tempestiva comunicazione della definitiva emanazione del decreto interministeriale relativo alle attività di recupero dei rifiuti pericolosi ai sensi degli artt. 31-33 del decreto legislativo n. 22/97.

20. Dagli elementi esposti in precedenza risulta che, alla scadenza del termine fissato nel parere motivato, le condizioni alle quali era soggetta la dispensa dall'autorizzazione prescritta dall'articolo 10 della direttiva 75/442 erano definite esclusivamente dai decreti ministeriali 5 settembre 1994 e 16 gennaio 1995, laddove, per gli stabilimenti o le imprese di cui all'articolo 11, n. 1, primo comma, lett. b), della direttiva 75/442, tali decreti non riproducevano i requisiti di cui all'articolo 3, n. 2, della direttiva 91/689. Ne consegue che, alla stessa data, le imprese e gli stabilimenti che provvedevano al recupero dei rifiuti pericolosi oggetto della

direttiva 91/689, in Italia, erano dispensati dall'autorizzazione prevista dall'articolo 10 della direttiva 75/442, senza che tale dispensa fosse condizionata alla sussistenza dei suddetti requisiti.

21. Poiché il combinato disposto dell'articolo 11, n. 1, primo comma, lett. b), della direttiva 75/442 e dell'articolo 3, n. 2, della direttiva 91/689 consente ad uno Stato membro di derogare all'articolo 10 della direttiva 75/442, il quale impone che qualsiasi stabilimento o qualsiasi impresa ottenga un'autorizzazione, solo qualora detto Stato membro adotti provvedimenti diretti ad assicurare la sussistenza dei requisiti previsti dal detto articolo 3 della direttiva 91/689 per gli stabilimenti o le imprese che recuperano rifiuti, si deve constatare che la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 11 della direttiva 75/442 e dell'articolo 3 della direttiva 91/689.

22. Di conseguenza, si deve dichiarare che la Repubblica italiana, permettendo alle imprese ed agli stabilimenti che effettuano operazioni di recupero dei rifiuti pericolosi oggetto della direttiva 91/689 di essere dispensati dall'autorizzazione prevista dall'articolo 10 della direttiva 75/442, senza che tale dispensa sia condizionata alla sussistenza dei requisiti di cui all'articolo 3, n. 2, della direttiva 91/689, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza del combinato disposto dell'articolo 11 della direttiva 75/442 e dell'articolo 3 della direttiva 91/689.

Decisione relativa alle spese

Sulle spese

23. Ai sensi dell'articolo 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ne ha fatto domanda, la Repubblica italiana, rimasta soccombente, va condannata alle spese.

PQM,

La Corte (Seconda Sezione)

dichiara e statuisce:

1) La Repubblica italiana, permettendo alle imprese ed agli stabilimenti che effettuano operazioni di recupero dei rifiuti pericolosi oggetto della direttiva del Consiglio 12 dicembre 1991, 91/689/CEE, relativa ai rifiuti pericolosi, di essere dispensati dall'autorizzazione prevista dall'articolo 10 della direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, 75/442/CEE, relativa ai rifiuti, come modificata dalla direttiva del Consiglio 18 marzo 1991, 91/156/CEE, senza che tale dispensa sia condizionata alla sussistenza dei requisiti di cui all'articolo 3, n. 2, della direttiva 91/689, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza del combinato disposto dell'articolo 11 della direttiva 75/442, modificata dalla direttiva 91/156, e dell'articolo 3 della direttiva 91/689.

2) La Repubblica italiana è condannata alle spese.