SENTENZA DELLA CORTE
28 giugno 1994 *

Nella causa C-187/93,

Parlamento europeo, rappresentato dai signori Kieran Bradley e José Luis Rufas Quintana, membri del servizio giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il segretariato generale del Parlamento europeo, Kirchberg,

ricorrente,

contro

Consiglio dell'Unione europea, rappresentato dal signor Arthur Alan Dashwood, direttore presso il servizio giuridico, e dalla signora Jill Aussant, consigliere giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Bruno Eynard, direttore della direzione «Affari giuridici» della Banca europea per gli investimenti, 100, boulevard Konrad Adenauer, Kirchberg,

convenuto,

sostenuto da

Regno di Spagna, rappresentato dal signor Alberto Navarro González, direttore generale del coordinamento giuridico e istituzionale comunitario, dalla signora Gloria Calvo Diaz e dal signor Antonio Hierro Hernández-Mora, abogados del Estado, del servizio del contenzioso comunitario, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede dell'ambasciata di Spagna, 4-6, boulevard Emmanuel Servais,

* Lingua processuale: il francese.

interveniente,

avente ad oggetto il ricorso diretto all'annullamento del regolamento (CEE) del Consiglio 1° febbraio 1993, n. 259, relativo alla sorveglianza e al controllo delle spedizioni di rifiuti all'interno della Comunità europea, nonché in entrata e in uscita dal suo territorio (GU L 30, pag. 1),

LA CORTE,

composta dai signori O. Due, presidente, M. Diez de Velasco, D.A.O. Edward, presidenti di sezione, C.N. Kakouris, R. Joliet, F.A. Schockweiler (relatore), G.C. Rodríguez Iglesias, P.J.G. Kapteyn e J.L. Murray, giudici,

avvocato generale: F.G. Jacobs
cancelliere: R. Grass

vista la relazione del giudice relatore,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 18 maggio 1994,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 21 aprile 1993, il Parlamento europeo ha proposto, ai sensi dell'art. 173, primo comma, del Trattato CEE, un ricorso diretto all'annullamento del regolamento (CEE) del Consiglio 1°

febbraio 1993, n. 259, relativo alla sorveglianza e al controllo delle spedizioni di rifiuti all'interno della Comunità europea, nonché in entrata e in uscita dal suo territorio (GU L 30, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento n. 259/93»).

2 Dai primi quattro 'considerando' del regolamento impugnato risulta che quest'ultimo è stato adottato allo scopo di sostituire con un regolamento la direttiva del Consiglio 6 dicembre 1984, 84/631/CEE, relativa alla sorveglianza e al controllo all'interno della Comunità delle spedizioni transfrontaliere di rifiuti pericolosi (GU L 326, pag. 31), in considerazione degli impegni assunti dalla Comunità nell'ambito della convenzione di Basilea 22 marzo 1989, sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi e del loro smaltimento, approvata dalla Comunità con la decisione del Consiglio 1° febbraio 1993, 93/98/CEE (GU L 39, pag. 1), della quarta convenzione ACP-CEE, del 15 dicembre 1989, approvata dalla Comunità con decisione del Consiglio e della Commissione 25 febbraio 1991, 91/400/CECA, CEE (GU L 229, pag. 1), e della decisione del Consiglio dell'Organizzazione di cooperazione e di sviluppo economico (OCSE) 30 marzo 1992, sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti destinati ad operazioni di ricupero.

3 Il regolamento n. 259/93 si applica, in forza del suo art. 1, n. 1, alle spedizioni di rifiuti all'interno della Comunità, nonché in entrata e in uscita dalla stessa, fatte salve alcune eccezioni di cui ai nn. 2 e 3 dell'articolo medesimo.

4 Il titolo II del regolamento riguarda le spedizioni di rifiuti all'interno degli Stati membri e stabilisce una distinzione tra i rifiuti destinati allo smaltimento (capitolo A, artt. 3-5) e quelli destinati al ricupero (capitolo B, artt. 6-11). Questo titolo, come indicato dal nono 'considerando', istituisce un sistema di notifica preliminare delle spedizioni di rifiuti alle autorità competenti, affinché queste siano debitamente informate, in particolare, del tipo, dei movimenti e dello smaltimento o del ricupero dei rifiuti, in modo che le dette autorità possano adottare i provvedimenti necessari per la protezione della salute umana e dell'ambiente, con la possibilità di sollevare obiezioni motivate nei confronti della spedizione.

5 Nel caso di rifiuti destinati allo smaltimento, la spedizione può essere effettuata solo dopo che il notificatore ha ricevuto l'autorizzazione dell'autorità competente del luogo di destinazione (art. 5, n. 1). Inoltre, al fine di dare attuazione ai principi della vicinanza, della priorità del ricupero e dell'autosufficienza a livello comunitario e nazionale, in conformità della direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, 75/442/CEE, relativa ai rifiuti (GU L 194, pag. 47), così come modificata dalla direttiva 18 marzo 1991, 91/156/CEE (GU L 78, pag. 32, in prosieguo: la «direttiva 91/156»), gli Stati possono, conformemente al Trattato, adottare misure di divieto generale o parziale ovvero sollevare sistematicamente obiezioni [decimo 'considerando' e art. 4, n. 3, lett. a), punto i), del regolamento n. 259/93]. Nel caso di rifiuti destinati al ricupero, se non è stata presentata nessuna obiezione entro un determinato termine, la spedizione può essere effettuata (art. 8, n. 1).

6 Il titolo III (art. 13) del regolamento n. 259/93 riguarda le spedizioni di rifiuti all'interno degli Stati membri. Ai sensi del quinto 'considerando', la sorveglianza e il controllo di tali spedizioni rientrano nelle competenze degli Stati membri medesimi. I sistemi nazionali istituiti da questi ultimi dovrebbero tuttavia tener conto della necessità di assicurare la coerenza con il sistema comunitario istituito dal regolamento n. 259/93 (art. 13, n. 2). Gli Stati membri possono inoltre applicare, nel loro territorio, il sistema previsto dal regolamento per le spedizioni all'interno degli Stati membri (art. 13, n. 4).

7 I titoli IV, V e VI del regolamento n. 259/93 fissano le norme applicabili rispettivamente all'esportazione dei rifiuti all'esterno della Comunità, all'importazione dei rifiuti nella Comunità nonché al transito di rifiuti al di fuori della Comunità o attraverso la Comunità per lo smaltimento o il ricupero fuori di essa.

8 I titoli IV e V sanciscono il principio del divieto di qualsiasi esportazione o importazione di rifiuti destinati allo smaltimento o al ricupero, ad eccezione delle esportazioni di rifiuti destinati allo smaltimento verso i paesi AELS (EFTA), anch'essi aderenti alla convenzione di Basilea, delle esportazioni di rifiuti destinati al ricu-

pero e delle importazioni di rifiuti verso o da paesi che aderiscono alla convenzione di Basilea o con cui la Comunità, o la Comunità e i suoi Stati membri, ovvero gli Stati membri a titolo individuale, hanno concluso accordi o convenzioni rispondenti a determinate condizioni, nonché delle esportazioni e delle importazioni di rifiuti destinati al ricupero verso o da paesi ai quali si applica la decisione dell'OCSE. Per tali esportazioni o importazioni è istituito un sistema di notificazioni, rispettivamente, alle autorità competenti del luogo di spedizione o di destinazione a seconda che si tratti di rifiuti destinati allo smaltimento o al ricupero.

9 Dal fascicolo di causa risulta che il regolamento n. 259/93 trae origine da una proposta di regolamento (CEE) del Consiglio relativo alla sorveglianza e al controllo delle spedizioni di rifiuti all'interno della Comunità nonché in entrata e in uscita dal suo territorio, presentata dalla Commissione il 10 ottobre 1990 (GU C 289, pag. 9). Tale proposta della Commissione faceva seguito all'invito rivoltole dal Consiglio con la risoluzione 7 maggio 1990 relativa alla politica in materia di rifiuti (GU C 122, pag. 2), nella quale tale istituzione aveva, in particolare, osservato che «i movimenti di rifiuti dovrebbero essere ridotti al minimo indispensabile ai fini di uno smaltimento ambientalmente corretto e soggetti a controlli appropriati» (settimo 'considerando').

10 A seguito del parere del Parlamento europeo del 12 marzo 1992 (GU C 94, pag. 276), consultato in un primo tempo dal Consiglio ai sensi degli artt. 100 A e 113 del Trattato, i quali costituivano il fondamento giuridico della proposta della Commissione, quest'ultima ha presentato, il 23 marzo 1992, una proposta modificata (GU C 115, pag. 4), anch'essa basata su questi due articoli del Trattato. Il Consiglio, ritenendo successivamente che il progetto di regolamento dovesse basarsi sull'art. 130 S del Trattato, il quale prevede che, in materia d'ambiente, il Consiglio delibera all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale, ha chiesto al Parlamento europeo, con lettera del 30 novembre 1992, «un parere sulla modifica del fondamento giuridico». Benché il Parlamento europeo, con parere del 20 gennaio 1993 (GU C 42, pag. 82), avesse contestato il riferimento al fondamento giuridico preso in considerazione dal Consiglio e proposto di sostituirvi gli artt. 100 A e 113 del

Trattato, il 1° gennaio 1993 il Consiglio, sulla base dell'art. 130 S del Trattato, ha adottato il regolamento impugnato. Il Parlamento europeo ha pertanto proposto il presente ricorso per annullamento.

11 Con ordinanza 22 settembre 1993, il presidente della Corte ha ammesso il regno di Spagna a intervenire a sostegno delle conclusioni del Consiglio.

12 Il Parlamento europeo osserva, a sostegno del suo ricorso, che i titoli II e da IV a VI del regolamento controverso hanno per scopo e per oggetto di disciplinare rispettivamente la circolazione dei rifiuti all'interno della Comunità e il commercio esterno dei rifiuti fra la Comunità e i paesi terzi e che il regolamento, pur rispondendo anch'esso ad esigenze di protezione dell'ambiente, dovrebbe basarsi sugli artt. 100 A e 113 del Trattato.

13 Il Consiglio, sostenuto dal Regno di Spagna, ritiene che il regolamento controverso abbia lo scopo di contribuire, attraverso la disciplina delle spedizioni di rifiuti, alla tutela dell'ambiente e che esso sia di conseguenza riferibile al solo art. 130 S del Trattato, pur esplicando effetti secondari sulle condizioni della concorrenza all'interno della Comunità e sulle condizioni degli scambi con i paesi terzi.

Sulla ricevibilità

14 In via preliminare, è opportuno ricordare che, secondo una giurisprudenza costante (v., da ultimo, sentenza 2 marzo 1994, causa C-316/91, Parlamento/Consiglio, Racc. pag. I-625, punto 12), il Parlamento europeo è legittimato a presentare alla Corte un ricorso d'annullamento avverso un atto del Consiglio o della Commissione, a condizione che tale ricorso miri alla salvaguardia delle sue prerogative e sia basato su motivi concernenti la violazione di queste ultime.

15 In base a tali criteri, il ricorso deve essere dichiarato irricevibile allorché si basa sull'esclusione dell'art. 113 del Trattato come fondamento giuridico del regolamento impugnato. Infatti, al momento dell'adozione di quest'ultimo, l'art. 113 non contemplava alcuna forma di partecipazione del Parlamento europeo al processo di elaborazione degli atti previsti da tale articolo, onde la sua esclusione come fondamento giuridico del regolamento impugnato non era idonea a costituire una violazione alle prerogative del Parlamento.

16 Nei limiti in cui, per contro, il ricorso è diretto contro il fatto che il regolamento impugnato si fonda sull'art. 130 S del Trattato, anziché sull'art. 100 A, esso è inteso a dimostrare una violazione delle prerogative del Parlamento conseguente alla scelta del fondamento giuridico ed è pertanto ricevibile. All'epoca dell'adozione del regolamento, infatti, l'art. 130 S del Trattato prevedeva unicamente la consultazione del Parlamento europeo, mentre l'art. 100 A del Trattato esigeva l'espletamento della procedura di cooperazione con tale istituzione.

Sul merito del ricorso

17 È giurisprudenza costante che, nell'ambito del sistema di competenze della Comunità, la scelta del fondamento giuridico di un atto debba fondarsi su elementi obiettivi, suscettibili di controllo giurisdizionale. Fra tali elementi rientrano, in particolare, lo scopo e il contenuto dell'atto (v., da ultimo, sentenza 17 marzo 1993, causa C-155/91, Commissione/Consiglio, Racc. pag. I-939, punto 7).

18 Con riguardo allo scopo perseguito, risulta in primo luogo, in particolare dal sesto e dal nono 'considerando' del regolamento impugnato, che il sistema adottato per la sorveglianza e il controllo delle spedizioni di rifiuti all'interno degli Stati membri

risponde alla necessità di salvaguardare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente e mira a consentire alle autorità competenti di adottare i provvedimenti necessari per la protezione della salute umana e dell'ambiente.

19 Inoltre, dal settimo e decimo 'considerando' del regolamento impugnato risulta che l'organizzazione della sorveglianza e del controllo delle spedizioni di rifiuti all'interno degli Stati membri rientra nell'ambito dei provvedimenti adottati dal Consiglio in materia di gestione dei rifiuti, quali risultano, in particolare, dalla direttiva 91/156. Tale direttiva, del resto, menziona essa stessa l'opportunità di ridurre i movimenti di rifiuti, prevedendo a tal fine che gli Stati membri possono adottare le misure necessarie nell'ambito dei piani di gestione dei rifiuti che essi sono tenuti a predisporre.

20 Orbene, come ha constatato la Corte nella citata sentenza 17 marzo 1993, ai punti 10, 14 e 15, la direttiva 91/156, alla luce della sua finalità e del suo contenuto, si propone di assicurare la gestione dei rifiuti, sia di origine industriale sia di origine domestica, conformemente alle esigenze di protezione dell'ambiente, e non deve essere intesa come tendente a consentire la loro libera circolazione all'interno della Comunità, anche se essa permette agli Stati membri di vietare i movimenti di rifiuti, destinati al ricupero o allo smaltimento, non conformi ai loro piani di gestione.

21 Quanto al contenuto del regolamento impugnato, occorre rilevare che esso prescrive le modalità alle quali sono assoggettate le spedizioni di rifiuti all'interno degli Stati membri e i procedimenti da seguire per la loro autorizzazione.

22 Tali modalità e procedimenti sono stati adottati nello scrupolo di garantire la protezione dell'ambiente e in considerazione degli obiettivi di politica ambientale,

quali i principi della vicinanza, della priorità del ricupero e della autosufficienza a livello comunitario e nazionale. In particolare, per l'attuazione di tali principi è consentito agli Stati membri di adottare misure di divieto generale o parziale ovvero obiezioni sistematiche nonché di opporsi alle dette spedizioni di rifiuti nel caso di contrasto con le disposizioni della citata direttiva 75/442, modificata dalla direttiva 91/156.

23 Alla luce di tali considerazioni si deve concludere che il regolamento controverso appartiene all'ambito della politica ambientale perseguita dalla Comunità e non deve essere considerato, così come neppure la direttiva 91/156, come inteso ad istituire la libera circolazione dei rifiuti all'interno della Comunità. Il Consiglio ha pertanto legittimamente escluso l'art. 100 A del Trattato quale fondamento giuridico del regolamento, prescegliendo invece l'art. 130 S del Trattato.

24 Tale conclusione non risulta inficiata dal fatto che il regolamento, armonizzando le condizioni relative alla circolazione dei rifiuti, produce effetti su queste ultime, incidendo in tal modo sul funzionamento del mercato interno.

25 Infatti, è giurisprudenza costante (v. in particolare citata sentenza 17 marzo 1993, punto 19) che il semplice fatto che si verta in tema di instaurazione o funzionamento del mercato interno non è sufficiente perché trovi applicazione l'art. 100 A e che il ricorso a tale articolo non è giustificato, qualora l'atto da adottare abbia solo come effetto secondario quello di armonizzare le condizioni del mercato all'interno della Comunità.

26 Ciò è quanto avviene nel caso di specie. Come è stato rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi 44 e 45 delle sue conclusioni, l'obiettivo del regolamento impu-

gnato non è quello di definire le caratteristiche che devono possedere i rifiuti per circolare liberamente nel mercato interno, bensì di fornire un sistema armonizzato di procedimenti attraverso i quali limitare la circolazione dei rifiuti, al fine di garantire la tutela dell'ambiente.

27 Tale rilievo non risulta infirmato nemmeno dalla circostanza che il regolamento controverso sia destinato a prendere il posto, abrogandola, della citata direttiva 84/631 che si basava a sua volta, sul combinato disposto degli artt. 100 e 235 del Trattato.

28 Il fatto che il regolamento impugnato si sostituisca a un altro atto basato sull'art. 100 del Trattato, relativo al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri che hanno un'incidenza diretta sull'instaurazione o sul funzionamento del mercato comune, non implica necessariamente che per tal regolamento occorra fare ricorso a tale disposizione o all'art. 100 A il quale, inserito nel Trattato dall'Atto unico europeo, prevede l'adozione di misure relative al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno (v., per quanto riguarda l'art. 235 del Trattato, sentenza 27 settembre 1988, causa 165/87, Commissione/Consiglio, Racc. pag. 5545, punto 17). La determinazione del fondamento giuridico di un atto deve infatti avvenire sulla base del suo scopo e del suo contenuto specifici.

29 Dalle considerazioni sopra svolte discende che il ricorso va integralmente respinto.

Sulle spese

30 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese. Il Parlamento europeo è rimasto soccombente e va quindi

condannato alle spese. Ai sensi dell'art. 69, n. 4, del regolamento medesimo, il Regno di Spagna, parte interveniente, sopporterà le proprie spese.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1) Il ricorso è respinto.

2) Il Parlamento europeo è condannato alle spese. Il Regno di Spagna sopporterà le proprie spese.

Due	Diez de Velasco	Edward
Kakouris	Joliet	Schockweiler
Rodríguez Iglesias	Kapteyn	Murray

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 28 giugno 1994.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente

O. Due