SENTENZA DELLA CORTE (Sesta Sezione)

2 maggio 2002 *

Nella causa C-292/99,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. H. van Lier e dalla sig.ra L. Ström, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Repubblica francese, rappresentata dalla sig.ra K. Rispal-Bellanger e dal sig. D. Colas, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta,

avente ad oggetto il ricorso diretto a far dichiarare che la Repubblica francese, non avendo elaborato piani di gestione per la totalità del suo territorio e per tutti i rifiuti e non avendo incluso in tutti i piani sui rifiuti adottati un capitolo specifico per i rifiuti di imballaggio, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza degli artt. 7, n. 1, della direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, 75/442/CEE,

* Lingua processuale: il francese.

relativa ai rifiuti (GU L 194, pag. 39), come modificata dalla direttiva del Consiglio 18 marzo 1991, 91/156/CEE (GU L 78, pag. 32), 6, n. 1, della direttiva del Consiglio 12 dicembre 1991, 91/689/CEE, relativa ai rifiuti pericolosi (GU L 377, pag. 20), e 14 della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 20 dicembre 1994, 94/62/CE, sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio (GU L 365, pag. 10),

LA CORTE (Sesta Sezione),

composta dalla sig.ra F. Macken, presidente di sezione, dai sigg. C. Gulmann, J.-P. Puissochet, V. Skouris (relatore) e J.N. Cunha Rodrigues, giudici,

avvocato generale: A. Tizzano
cancelliere: H.A. Rühl, amministratore principale

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali svolte dalle parti all'udienza del 10 maggio 2001,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 5 luglio 2001,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 3 agosto 1999, la Commissione delle Comunità europee ha proposto, ai sensi dell'art. 226 CE, un ricorso diretto a far dichiarare che la Repubblica francese, non avendo elaborato piani di gestione per la totalità del suo territorio e per tutti i rifiuti e non avendo incluso in tutti i piani sui rifiuti adottati un capitolo specifico per i rifiuti di imballaggio, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza degli artt. 7, n. 1, della direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, 75/442/CEE, relativa ai rifiuti (GU L 194, pag. 39), come modificata dalla direttiva del Consiglio 18 marzo 1991, 91/156/CEE (GU L 78, pag. 32; in prosieguo: la «direttiva 75/442»), 6, n. 1, della direttiva del Consiglio 12 dicembre 1991, 91/689/CEE, relativa ai rifiuti pericolosi (GU L 377, pag. 20), e 14 della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 20 dicembre 1994, 94/62/CE, sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio (GU L 365, pag. 10).

Ambito giuridico

Normativa comunitaria

La direttiva 75/442

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

3 L'art. 6 della direttiva 75/442 dispone:

«Gli Stati membri stabiliscono o designano l'autorità o le autorità competenti incaricate di porre in atto le disposizioni della presente direttiva».

4 L'art. 7, nn. 1 e 2, della direttiva 75/442 prevede:

«1. Per realizzare gli obiettivi previsti negli articoli 3, 4 e 5 la o le autorità competenti di cui all'articolo 6 devono elaborare quanto prima uno o più piani di gestione dei rifiuti, che contemplino fra l'altro:

— tipo, quantità e origine dei rifiuti da ricuperare o da smaltire;

— requisiti tecnici generali;

— tutte le disposizioni speciali per rifiuti di tipo particolare;

— i luoghi o impianti adatti per lo smaltimento.

Tali piani potranno riguardare ad esempio:

— le persone fisiche o giuridiche abilitate a procedere alla gestione dei rifiuti,

— la stima dei costi delle operazioni di ricupero e di smaltimento,

— le misure atte ad incoraggiare la razionalizzazione della raccolta, della cernita e del trattamento dei rifiuti.

2. Eventualmente, gli Stati membri collaborano con gli altri Stati membri interessati e la Commissione per l'elaborazione dei piani. Essi li trasmettono alla Commissione».

5 Ai sensi dell'art. 2, n. 1, primo comma, della direttiva 91/156, gli Stati membri dovevano adottare i provvedimenti legislativi, regolamentari ed amministrativi necessari per conformarsi alle modifiche che quest'ultima ha apportato alla direttiva 75/442, nella sua versione originale, entro e non oltre il 1° aprile 1993 e informarne immediatamente la Commissione.

La direttiva 91/689

6 La direttiva 91/689 mira, ai sensi del suo art. 1, a ravvicinare le legislazioni degli Stati membri sulla gestione controllata dei rifiuti pericolosi.

7 L'art. 6 della direttiva 91/689 dispone:

«1. Conformemente all'articolo 7 della direttiva 75/442/CEE, le autorità competenti elaborano, separatamente o nell'ambito dei propri piani generali di gestione dei rifiuti, piani di gestione dei rifiuti pericolosi e li rendono pubblici.

2. La Commissione procede ad una valutazione comparativa dei piani suddetti, in particolare per quanto riguarda i metodi di smaltimento e di ricupero. La Commissione tiene queste informazioni a disposizione delle autorità competenti degli Stati membri che ne fanno richiesta».

8 L'art. 10, n. 1, prima frase, della direttiva 91/689 prevedeva che gli Stati membri dovevano mettere in vigore i provvedimenti legislativi, regolamentari ed amministrativi necessari per conformarsi a quest'ultima anteriormente al 12 dicembre 1993. Tale termine è stato differito al 27 giugno 1995 dall'art. 1, punto 1, della direttiva del Consiglio 27 giugno 1994, 94/31/CE, che modifica la direttiva 91/689 (GU L 168, pag. 28).

La direttiva 94/62

9 Ai sensi del suo art. 1, n. 1, la direttiva 94/62 ha lo scopo di armonizzare le misure nazionali in materia di gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio, sia per prevenirne e ridurne l'impatto sull'ambiente degli Stati membri e dei paesi terzi e assicurare così un elevato livello di tutela dell'ambiente, sia per garantire il

funzionamento del mercato interno, come anche di prevenire l'insorgere di ostacoli agli scambi nonché di distorsioni e restrizioni della concorrenza nella Comunità.

10 L'art. 14 della direttiva 94/62, intitolato «Piani di gestione», dispone:

«Conformemente agli obiettivi e alle misure previsti nella presente direttiva, gli Stati membri includono, nei piani di gestione dei rifiuti che devono essere formulati conformemente all'articolo 7 della direttiva 75/442/CEE, un capitolo specifico per la gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio (...)».

11 Ai sensi dell'art. 22, n. 1, della direttiva 94/62:

«Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva anteriormente al 30 giugno 1996. Essi ne informano immediatamente la Commissione».

Normativa nazionale

12 Le misure di trasposizione nel diritto francese delle direttive 75/442, 91/689 e 94/62 si rinvengono nella legge 15 luglio 1975, nn. 75-633, relativa allo smaltimento dei rifiuti ed al recupero dei materiali (JORF del 16 luglio 1975, pag. 7279), come modificata e completata dalle leggi 13 luglio 1992, nn. 92-646,

relativa all'eliminazione dei rifiuti e agli impianti registrati per la protezione dell'ambiente (JORF del 14 luglio 1992, pag. 9461), e 2 febbraio 1995, nn. 95-101, relativa al rafforzamento della protezione dell'ambiente (JORF del 3 febbraio 1995, pag. 1840; in prosieguo: la «legge nn. 75-633»).

13 L'art. 10 della legge nn. 75-633 prevede che:

«Piani nazionali di smaltimento dei rifiuti saranno elaborati dal Ministro per l'Ambiente per determinate categorie di rifiuti, il cui elenco è redatto con decreto previo parere del Conseil d'État [Consiglio di Stato], in funzione del loro grado di nocività o delle loro particolarità di trattamento e immagazzinamento (...)».

14 L'art. 10-1, primo comma, della legge nn. 75-633 è così formulato:

«Per ogni regione deve essere previsto un piano regionale o interregionale di smaltimento dei rifiuti industriali speciali (...)».

15 L'art. 10-2, primo comma, della legge nn. 75-633 dispone che:

«Per ogni dipartimento deve essere previsto un piano dipartimentale o interdipartimentale di smaltimento dei rifiuti domestici e degli altri rifiuti di cui all'art. L. 373-3 del codice dei comuni ("code des communes") (...)».

16 L'art. 10-3 della legge nn. 75-633 dispone che:

«Nelle zone in cui sono applicabili i piani di cui agli artt. 10, 10-1 e 10-2, le decisioni assunte dalle persone giuridiche di diritto pubblico e dai loro concessionari in materia di smaltimento dei rifiuti (...) devono essere compatibili con i piani stessi.

(...)

Tali piani sono riesaminati seguendo una procedura identica a quella della loro adozione.

(...)

Le modalità e le procedure di elaborazione, di pubblicazione e di riesame dei piani sono stabilite con decreto, previo parere del Conseil d'État (...)».

17 Queste disposizioni legislative sono state precisate con i decreti 3 febbraio 1993, nn. 93-139, relativo ai piani di smaltimento dei rifiuti domestici e assimilati (JORF del 4 febbraio 1993, pag. 1874), e 3 febbraio 1993, nn. 93-140, relativo ai piani di smaltimento dei rifiuti diversi dai rifiuti domestici e assimilati (JORF del 4 febbraio 1993, pag. 1875). Detti decreti sono stati sostituiti dai decreti 18 novembre 1996, nn. 96-1008, relativo ai piani di smaltimento dei rifiuti domestici e assimilati (JORF del 24 novembre 1996, pag. 17138), e 18 novembre 1996, nn. 96-1009, relativo ai piani di smaltimento dei rifiuti industriali speciali

(JORF del 24 novembre 1996, pag. 17140). Tra le modifiche apportate dal decreto nn. 96-1008 vi era l'obbligo di prevedere un capitolo specifico per i rifiuti di imballaggio, in conformità all'art. 14 della direttiva 94/62.

Procedimento precontenzioso

18 Con lettera 10 aprile 1995 la Commissione ha richiamato l'attenzione delle autorità francesi sulla necessità di comunicare i piani di gestione dei rifiuti, ai sensi dell'art. 7, n. 2, della direttiva 75/442. In risposta a tale lettera, le autorità francesi hanno inviato le lettere 14 giugno 1995, 4 aprile, 19 settembre e 22 novembre 1996 nonché 26 giugno 1997, a mezzo delle quali hanno fatto pervenire alla Commissione 57 piani dipartimentali ed un piano interdipartimentale di smaltimento dei rifiuti domestici ed assimilati, come pure 13 piani regionali di smaltimento dei rifiuti diversi da quelli domestici e assimilati.

19 All'esito dell'esame dei piani e dei documenti trasmessi, con lettera 19 dicembre 1997 la Commissione ha invitato il governo francese a presentare le proprie osservazioni in ordine a tre infrazioni relative all'attuazione delle direttive 75/442, 91/689 e 94/62 da parte delle autorità nazionali competenti.

20 La Commissione faceva notare, innanzitutto, che i piani di gestione dei rifiuti non coprivano l'intero territorio nazionale, poiché 41 dei 100 dipartimenti francesi e 13 delle 26 regioni francesi non disponevano di tali piani. La Commissione rilevava, in secondo luogo, che i piani in oggetto non coprivano tutte le categorie di rifiuti considerati dalle direttive 75/442 e 91/689 e citava, a titolo di esempio, l'assenza di piani per i policlorodifenili (in prosieguo: i «PCB»), il fatto che i rifiuti ospedalieri erano talvolta menzionati in piani regionali comunicati alla Commissione e talvolta esclusi da tali piani in quanto oggetto di piani specifici in corso di elaborazione e non comunicati alla Commissione, o ancora il fatto che

taluni tipi di rifiuti non venivano presi in considerazione nei piani regionali, bensì venivano rinviati ai piani dipartimentali, che non erano in vigore ovvero non erano stati comunicati alla Commissione. Quest'ultima rilevava, in terzo luogo, che i piani in questione non contenevano un capitolo specifico relativo agli imballaggi ed ai rifiuti di imballaggio, in violazione sia dell'art. 14 della direttiva 94/62, sia del decreto nn. 96-1008.

21 Il governo francese ha risposto a tale comunicazione con lettera 24 febbraio 1998.

22 In considerazione del fatto che tale risposta come pure tutte le informazioni comunicate dalle autorità francesi non fornivano elementi tali da rimettere in questione le censure formulate nella lettera di «messa in mora», con lettera 5 agosto 1998 la Commissione ha inviato alla Repubblica francese un parere motivato, invitandola ad adottare i provvedimenti richiesti per conformarsi al detto parere nel termine di due mesi dalla sua notifica.

23 Con lettere 21 ottobre 1998 e 26 febbraio 1999, il governo francese ha risposto al parere motivato fornendo alla Commissione talune precisazioni complementari e comunicandole 10 nuovi piani dipartimentali di smaltimento dei rifiuti.

24 In considerazione del fatto che tali informazioni complementari non erano tali da dimostrare che la Repubblica francese avesse adottato i provvedimenti necessari per rispettare gli obblighi ad essa imposti dalle direttive 75/442, 91/689 e 94/62, la Commissione ha deciso di introdurre il presente ricorso.

Ricorso

25 Il ricorso della Commissione si fonda su tre censure, aventi rispettivamente ad oggetto l'incompletezza della copertura geografica dei piani di gestione dei rifiuti, l'incompletezza della copertura materiale di tali piani nonché l'assenza negli stessi di uno specifico capitolo sui rifiuti di imballaggio.

Sulla censura relativa all'incompletezza della copertura geografica dei piani di gestione

26 Con la sua prima censura, la Commissione contesta alla Repubblica francese il mancato rispetto degli obblighi ad essa imposti dagli artt. 7, n. 1, della direttiva 75/442 e 6, n. 1, della direttiva 91/689 per non aver adottato piani di gestione dei rifiuti per tutto il suo territorio.

27 Alla luce delle informazioni fornite dalle autorità francesi con le loro svariate lettere, nonché dell'insieme dei piani di gestione che queste ultime hanno indicato come vigenti, la Commissione rileva che, alla data di deposito del ricorso, 11 dei 100 dipartimenti francesi (Bouches-du-Rhône, Cher, Nièvre, Indre, Parigi, Meurthe-et-Moselle, Mosella, Tarn-et-Garonne, Nord, Vienne e Alpes-de-Haute-Provence) non disponevano di un piano dipartimentale di smaltimento dei rifiuti domestici e assimilati. Inoltre, 6 delle 26 regioni francesi (Midi-Pyrénées, Corsica, Martinica, Guadalupa, Guyana e Riunione) non disponevano di un piano regionale di smaltimento dei rifiuti diversi dai rifiuti domestici e assimilati.

28 La Commissione respinge la tesi del governo francese secondo cui i ritardi relativi all'elaborazione dei piani di gestione dei rifiuti sarebbero giustificati da circostanze peculiari (tecnicità, lontananza o decisioni giudiziarie di annulla-

mento), cosicché gli stessi non rappresenterebbero alcun inadempimento. Peraltro, non può essere invocata la volontà di inserire la trasposizione delle direttive in oggetto in una normativa generale più ambiziosa per giustificare un inadempimento agli obblighi derivanti dalle direttive in questione.

29 La Commissione sostiene che, benché l'art. 7, n. 1, della direttiva 75/442 imponga alle autorità competenti l'obbligo di elaborare «quanto prima» piani di gestione dei rifiuti, tale precisazione non può essere interpretata come implicante, in maniera tacita o implicita, il differimento del termine di attuazione fissato dalle direttive 75/442 e 91/689.

30 In ogni modo, posto che, da un lato, il termine di attuazione fissato dalla direttiva 75/442, nella sua versione iniziale, è scaduto 24 mesi dopo la sua notifica, cioè il 18 luglio 1977, e che, dall'altro, la direttiva 91/156 avrebbe dovuto essere trasposta al più tardi entro il 1° aprile 1993, a parere della Commissione non può ragionevolmente sostenersi che il mancato rispetto dei termini di trasposizione indicati nelle citate direttive non costituisca un inadempimento.

31 Il governo francese non contesta che 11 dipartimenti e 4 regioni non fossero coperti da un piano di gestione dei rifiuti alla data di deposito del controricorso. Tuttavia, esso fa notare che questo elemento non è tale da costituire un inadempimento degli obblighi derivanti dalle direttive 75/442 e 91/689.

32 Il detto governo rileva, innanzi tutto, che le disposizioni legislative e regolamentari necessarie per garantire l'applicazione in Francia delle direttive 75/442, 91/689 e 94/62 sono già state adottate. Infatti, l'obbligo di elaborare piani di gestione dei rifiuti sarebbe stato adempiuto fin dal 1992 e sarebbe divenuto operativo fin dal mese di marzo 1993.

33 Il governo francese sottolinea inoltre che le direttive 75/442 e 91/689 non definiscono il termine ultimo stabilito per la loro trasposizione come la data entro la quale deve realizzarsi la copertura totale del territorio nazionale con piani dipartimentali o regionali di gestione dei rifiuti. Infatti, ai sensi dell'art. 7, n. 1, della direttiva 75/442, tali piani dovevano essere realizzati «quanto prima». In tal modo il legislatore comunitario avrebbe ammesso che il territorio nazionale non fosse interamente coperto da piani di gestione dei rifiuti alla data di scadenza del termine di trasposizione della direttiva 75/442. Quanto sopra varrebbe anche per la direttiva 91/689.

34 Il governo francese sostiene che l'espressione «quanto prima», all'interno di una disposizione comunitaria, indica un termine che sostituisce ogni altro termine fissato a livello generale nell'atto considerato e che non è temporalmente circoscritto. Essa presupporrebbe, in compenso, che gli Stati membri diano prova di diligenza nell'applicare la disposizione in oggetto. Orbene, posto che, da un lato, l'89% dei dipartimenti e l'85% delle regioni sarebbero già coperti da piani di gestione dei rifiuti e che, dall'altro, i ritardi nell'adozione di taluni piani possono giustificarsi alla luce di vari motivi, quali le difficoltà tecniche incontrate nella redazione di tali piani a causa della distanza delle regioni o dei dipartimenti considerati (isole e dipartimenti d'oltremare) o della loro situazione geografica complessa (Parigi), il livello qualitativo che tali piani devono garantire e le decisioni giudiziarie di annullamento di taluni piani adottati, il governo francese ritiene di aver dato prova di diligenza nell'applicare le disposizioni rilevanti delle direttive 75/442 e 91/689. Esso precisa che non intende rifugiarsi dietro la complessità del compito, bensì desidera dimostrare che è proprio tale complessità che ha condotto il legislatore comunitario a concedere un termine più flessibile.

35 Inoltre, il governo francese precisa di essersi fissato obiettivi più ambiziosi di quelli della direttiva 75/442, quali lo sviluppo del riciclaggio e l'eliminazione delle discariche selvagge, la raccolta, finalizzata al riciclaggio ed al recupero, del 50% dei rifiuti domestici, il riequilibrio delle fasi del trattamento a vantaggio del recupero dei rifiuti ed in particolare del recupero biologico in luogo dell'immagazzinamento e dell'incenerimento, ciò che rappresentava, all'epoca, un'antici-

pazione degli obiettivi della direttiva del Consiglio 26 aprile 1999, 1999/31/CE, relativa alle discariche di rifiuti (GU L 182, pag. 1, e rettifica GU L 282, pag. 16).

36 Infine, il governo francese fa notare che non è corretto affermare che i dipartimenti o le regioni che non hanno ancora ultimato la preparazione dei loro piani di gestione dei rifiuti siano privi di qualsivoglia disciplina. In mancanza dell'adozione di un piano, ciascun territorio avrebbe elaborato, come parte del processo di preparazione del piano, documenti analitici in grado di indirizzare l'azione amministrativa, cosicché il piano in discussione verrebbe in qualche modo applicato anticipatamente.

37 Il governo francese invita quindi la Corte a prendere atto che quanto richiesto dalle direttive relative ai rifiuti è già applicato in tutti i dipartimenti e in tutte le regioni e che, in merito ai piani mancanti, la lentezza della loro elaborazione non è imputabile ad una negligenza delle autorità francesi.

38 Si deve ricordare a tale proposito che, conformemente all'art. 7, n. 1, della direttiva 75/442, le autorità competenti degli Stati membri, indicate all'art. 6 di quest'ultima, devono elaborare quanto prima uno o più piani di gestione dei rifiuti al fine di realizzare gli obiettivi indicati dagli artt. 3, 4 e 5 della citata direttiva.

39 È giocoforza constatare che l'obbligo di elaborare piani di gestione dei rifiuti, ai sensi dell'art. 7, n. 1, della direttiva 75/442, rappresenta un obbligo di risultato che non può essere adempiuto a mezzo di misure preparatorie o dirette all'elaborazione di piani ovvero alla predisposizione di un quadro regolamentare idoneo a realizzare il detto obiettivo. Orbene, come ammesso dallo stesso governo francese, alla data di scadenza del termine di due mesi indicato nel parere motivato, il territorio della Repubblica francese non era interamente coperto da piani di gestione dei rifiuti effettivamente adottati.

40 Tuttavia, al fine di pronunciarsi sulla fondatezza della prima censura della Commissione, occorre preliminarmente individuare il termine di cui dispongono — ovvero disponevano — gli Stati membri per adottare i piani di gestione dei rifiuti ai sensi dell'art. 7, n. 1, della direttiva 75/442.

41 Si deve a tale proposito rilevare che l'utilizzo dell'espressione «quanto prima», nella formulazione della norma citata, indica che il termine previsto all'art. 2, n. 1, primo comma, della direttiva 91/156 per la trasposizione della medesima non si riferisce all'obbligo di elaborazione dei piani di gestione dei rifiuti. Infatti, se così fosse, la citata espressione risulterebbe priva di contenuto. Ne discende che l'espressione «quanto prima» deve essere intesa nel senso che introduce, in linea di principio, un termine ragionevole per l'esecuzione, da parte delle autorità competenti degli Stati membri, di tale specifico obbligo, termine che è autonomo rispetto a quello previsto per la trasposizione della direttiva citata.

42 Al fine di dare un valido contenuto a tale espressione e di determinare quale possa essere un termine ragionevole per l'esecuzione dell'obbligo di elaborare piani di gestione dei rifiuti, ai sensi dell'art. 7, n. 1, della direttiva 75/442, si deve tener conto non solo della lettera di tale disposizione rilevante della citata direttiva, ma altresì del contesto storico nel quale essa si inserisce come anche degli obiettivi perseguiti dalla disciplina di cui essa fa parte.

43 Si deve a tale proposito rilevare, per un verso, che l'obbligo di elaborare piani di gestione dei rifiuti e programmi di smaltimento dei rifiuti tossici e nocivi è stato introdotto, nel diritto comunitario, dagli artt. 6 della direttiva 75/442, nella sua versione iniziale, e 12, n. 1, della direttiva del Consiglio 20 marzo 1978, 78/319/CEE, relativa ai rifiuti tossici e nocivi (GU L 84, pag. 43), disposizioni la cui formulazione non si distingue, sotto il profilo sostanziale, da quella, rispettivamente, degli artt. 7, n. 1, della direttiva 75/442, e 6, n. 1, della direttiva 91/689.

44 D'altro canto, quanto agli obiettivi perseguiti mediante l'obbligo di cui all'art. 7, n. 1, della direttiva 75/442, emerge dalla lettera stessa di tale norma che esso rappresenta un presupposto indispensabile per la piena realizzazione degli obiettivi di cui agli artt. 3, 4 e 5 della citata direttiva (v., per analogia, sentenza 4 luglio 2000, causa C-387/97, Commissione/Grecia, Racc. pag. I-5047, punto 95). Orbene, tra questi obiettivi vi figura in primo luogo la protezione della sanità pubblica e dell'ambiente, la quale rappresenta l'essenza stessa della disciplina comunitaria relativa ai rifiuti. È infatti per tale ragione che, secondo la giurisprudenza, un inadempimento all'obbligo di elaborare piani di gestione dei rifiuti deve essere ritenuto grave, suppure sia limitato ad una parte assai ridotta del territorio di uno Stato membro, quale può essere un solo dipartimento (v., in tal senso, sentenza Commissione/Grecia, cit., punti 94 e 95) ovvero una sola zona di un vallone (v., in tal senso, sentenza 9 novembre 1999, causa C-365/97, Commissione/Italia, Racc. pag. I-7773, punto 69).

45 Alla luce delle considerazioni che precedono, si deve rilevare che, se è vero che l'espressione «quanto prima» che compare all'art. 7, n. 1, della direttiva 75/442 significa che agli Stati membri deve essere concesso un termine ragionevole per l'elaborazione dei piani di gestione dei rifiuti, è altrettanto vero che, con riferimento, da un lato, all'importanza dei piani stessi per la realizzazione degli obiettivi della citata direttiva e, dall'altro, al fatto che tale obbligo è stato introdotto nel 1975, i ritardi accumulati nel caso di specie dalla Repubblica francese non possono in alcun caso essere considerati ragionevoli. Infatti, alla data di scadenza del termine indicato nel parere motivato, cioè il 5 ottobre 1998, erano già trascorsi rispettivamente più di sette anni e quasi sette anni dalla pubblicazione delle direttive 91/156 e 91/689 nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee.*

46 A tale proposito, le difficoltà che il governo francese dichiara di aver incontrato nell'elaborazione dei piani di gestione dei rifiuti non sono tali da giustificare ritardi così rilevanti.

47 In primo luogo, in merito alle decisioni giudiziarie di annullamento di taluni piani adottati ed alle difficoltà tecniche dovute specificamente alla distanza ovvero alla

situazione geografica complessa di alcuni dipartimenti e regioni, è sufficiente ricordare che, per costante giurisprudenza, uno Stato membro non può eccepire situazioni interne, come le difficoltà di attuazione emerse nella fase dell'esecuzione dell'atto comunitario, per giustificare l'inosservanza degli obblighi e dei termini imposti dal diritto comunitario (v., specificamente, sentenza Commissione/Grecia, cit., punto 70).

48 In secondo luogo, il fatto che uno Stato membro asserisca di essersi posto obiettivi più ambiziosi di quelli perseguiti da una direttiva non può esonerare tale Stato dall'obbligo di adeguarsi quantomeno alle prescrizioni della direttiva medesima nei termini fissati.

49 Quindi, alla luce di tutte le considerazioni che precedono, si deve concludere per la fondatezza della prima censura della Commissione, relativa all'incompletezza della copertura geografica dei piani di gestione dei rifiuti.

Sulla censura relativa all'incompletezza della copertura materiale dei piani di gestione dei rifiuti e dei rifiuti pericolosi

50 Con la sua seconda censura, la Commissione rileva che la Repubblica francese, non avendo adottato piani di gestione per tutti i rifiuti, si è resa inadempiente rispetto agli obblighi ad essa imposti dagli artt. 7, n. 1, della direttiva 75/442 e 6, n. 1, della direttiva 91/689.

51 Nel suo ricorso la Commissione sostiene che il rilievo secondo cui non tutti i rifiuti sono coperti da piani di gestione trova conferma nelle risposte del governo francese, sia nella lettera di «messa in mora» sia nel parere motivato, relative alle

tre categorie di rifiuti citate a titolo di esempio dalla Commissione per evidenziare l'incompletezza materiale dei piani di gestione (rifiuti contenenti PCB, rifiuti ospedalieri e rifiuti domestici speciali).

52 Tuttavia, a seguito delle precisazioni forntite dal governo francese nella sua controreplica, la Commissione ha precisato, in udienza, che la sua censura è ormai limitata alle tre categorie di rifiuti che essa ha potuto identificare come prive di regolamentazione nei piani di gestione.

53 Pertanto, è necessario esaminare la seconda censura della Commissione tenendo conto dei limiti in tal modo precisati dalla stessa.

Sui rifiuti contenenti PCB

54 In ordine ai rifiuti contenenti PCB, la Commissione rileva che le autorità francesi hanno esse stesse confermato, nella loro risposta al parere motivato, che 22 regioni francesi su 26 non dispongono di un piano relativo a tale categoria di rifiuti. A parere della Commissione, contrariamente alle asserzioni delle citate autorità, la mancanza di piani di gestione per i rifiuti contenenti PCB non può essere giustificata con riferimento alla trasposizione della direttiva del Consiglio 16 settembre 1996, 96/59/CE, concernente lo smaltimento dei policlorodifenili e dei policlorotrifenili (PCB/PCT) (GU L 243, pag. 31).

55 Il governo francese non contesta che tale fosse la situazione alla data di scadenza del termine fissato nel parere motivato. Esso fa tuttavia presente che, nel novembre 1999, 14 piani regionali includevano espressamente disposizioni

specifiche per la gestione dei rifiuti contenenti PCB. Nelle altre regioni, le norme applicabili a tutti i rifiuti pericolosi avrebbero parimenti riguardato i PCB, in conformità alle disposizioni del decreto 15 maggio 1997, nn. 97-517, relativo alla classificazione dei rifiuti pericolosi (JORF del 23 maggio 1997, pag. 7764). Il governo francese precisa che l'allegato II di tale decreto, relativo alla nomenclatura dei rifiuti, contiene una voce relativa agli olii idraulici contenenti PCB ed una voce relativa ai trasformatori ed agli accumulatori contenenti PCB. Sarebbe dunque inesatto affermare che in 22 regioni francesi i rifiuti contenenti PCB non sono oggetto di alcun piano di smaltimento conforme alle disposizioni della direttiva 75/442.

56 Inoltre il governo francese aggiunge che, allorché un piano nazionale di smaltimento dei rifiuti contenenti PCB e policlorotrifenili viene redatto per adempiere agli obblighi assunti ai sensi della direttiva 96/59, è inutile prevedere in aggiunta la revisione di tutti i piani regionali per includervi una voce specifica relativa ai PCB, revisione che richiederebbe, peraltro, più tempo rispetto alla definizione del citato piano nazionale di smaltimento.

57 Si deve a tale proposito rilevare, da un lato, che, ai sensi dell'art. 7, n. 1, della direttiva 75/442, norma cui rinvia l'art. 6, n. 1, della direttiva 91/689, i piani di gestione dei rifiuti devono contemplare specificamente il tipo di rifiuti da recuperare o da smaltire, il che significa che le categorie di rifiuti alle quali si applicano tali piani devono essere individuate nei piani stessi. Pertanto, il fatto che il decreto n. 97-517, il quale contiene due voci relative ai PCB, si applichi a tutti i rifiuti pericolosi non vale a porre rimedio alla mancata menzione dei PCB nei piani regionali di gestione.

58 Con riferimento, d'altro lato, alla pretesa inutilità della trasposizione della direttiva 91/689 a motivo dell'adozione della direttiva 96/59, è sufficiente rilevare che le sostanze contenenti PCB sono espressamente citate dalla prima direttiva e, conseguentemente, essa dev'essere trasposta per la parte concernente le sostanze

citate. In ogni modo, la direttiva 96/59 non contiene alcuna eccezione o restrizione all'attuazione della direttiva 91/689.

59 Si deve quindi concludere che la seconda censura della Commissione è fondata nella parte in cui si riferisce ai rifiuti contenenti PCB.

Sui rifiuti ospedalieri

60 La Commissione sostiene che, in ordine ai rifiuti ospedalieri, il governo francese ha espressamente ammesso, nella sua risposta al parere motivato, che 5 regioni non sono coperte da alcun piano in vigore.

61 Il governo francese ammette che 5 regioni francesi non sono coperte da alcun piano di gestione dei rifiuti ospedalieri. Tuttavia esso ricorda che l'elaborazione di un piano di smaltimento dei rifiuti è una procedura complessa, per la quale la direttiva 75/442 non prevede alcun termine ultimo.

62 Si deve a tale proposito rilevare che, per le ragioni esposte ai punti 40-47 della presente sentenza, l'argomento del governo francese volto a dimostrare che la direttiva 75/442 non prevede alcun termine ultimo per l'elaborazione dei piani di gestione dei rifiuti deve essere respinto.

63 Stando così le cose, visto che, come ammesso dallo stesso governo francese, 5 regioni francesi non sono coperte da alcun piano di gestione dei rifiuti ospedalieri, si deve concludere che la seconda censura della Commissione è fondata nella parte in cui si riferisce ai detti rifiuti.

Sui rifiuti domestici speciali

64 Quanto ai rifiuti domestici speciali, la Commissione sostiene che il dispositivo scelto dal governo francese, secondo cui tale categoria di rifiuti può essere trascurata dai piani regionali che ne rinviano la disciplina ai piani dipartimentali, non è soddisfacente in quanto in taluni casi i piani dipartimentali, che si presume coprano i rifiuti domestici speciali, non sono ancora stati adottati e, di conseguenza, non possono coprire la detta categoria di rifiuti.

65 È vero che, le autorità francesi hanno precisato, nella loro risposta al parere motivato, che i rifiuti domestici speciali possono essere oggetto al tempo stesso di un piano regionale e di un piano dipartimentale, affermando che tale categoria di rifiuti è stata presa in considerazione in 16 regioni ed in 22 dipartimenti; nondimeno, secondo le stime della Commissione, alla data del deposito del ricorso 18 dipartimenti francesi su 100 non erano coperti né da un piano regionale né da un piano dipartimentale relativo ai detti rifiuti.

66 Il governo francese sostiene che la possibilità per i piani regionali di rinviare la gestione di tali rifiuti ai piani dipartimentali non solleva alcun problema. Tale possibilità si limiterebbe ad introdurre un'opzione tra la gestione a livello regionale e quella a livello dipartimentale, senza che vi possa essere un territorio privo di copertura di un piano di gestione.

67 Il detto governo sottolinea, inoltre, che dei 18 dipartimenti ritenuti dalla Commissione privi di un piano di smaltimento dei rifiuti domestici speciali, 15 sono dipartimenti che sono già stati oggetto della prima censura mossa da quest'ultima. Per questi dipartimenti, il motivo dovrebbe quindi considerarsi irricevibile, in quanto identico a quello invocato nella prima censura. Quanto agli altri 3 dipartimenti (Oise, Haute-Loire e Puy-de-Dôme), il governo francese precisa che, da un lato, il progetto di nuovo piano dell'Oise è stato adottato dal prefetto il 19 ottobre 1999 e che, dall'altro, i piani dei dipartimenti della

Haute-Loire e del Puy-de-Dôme, che si trovano nella Regione Alvernia, sono stati elaborati prima del piano regionale che ha delegato la gestione dei rifiuti domestici speciali ai dipartimenti e, pertanto, sono in corso di revisione. Orbene, anche con riferimento a questi due ultimi dipartimenti, il motivo della Commissione dovrebbe essere considerato infondato, e ciò per le stesse ragioni che sono state esposte in ordine ai piani non ancora adottati, ossia perché le direttive 75/442 e 91/689 non prevederebbero alcun termine per l'adozione di tali piani.

68 Nella sua replica la Commissione ammette che la sua seconda censura, nella parte in cui si riferisce ai rifiuti domestici speciali, si confonde parzialmente con la prima censura. Essa precisa, a tale proposito, che la sua censura viene mantenuta solo per i dipartimenti della Haute-Loire e del Puy-de-Dôme, i quali non sono coperti da alcun piano di smaltimento dei rifiuti domestici speciali.

69 È sufficiente rilevare a tale proposito che, come ammesso dallo stesso governo francese, i dipartimenti della Haute-Loire e del Puy-de-Dôme non sono coperti da alcun piano di smaltimento dei rifiuti domestici speciali. Pertanto, con riferimento alla tesi del governo francese secondo cui la direttiva 75/442 non prevede alcun termine per l'adozione di tali piani, essa deve essere respinta per le ragioni esposte ai punti 40-47 della presente sentenza.

70 Quindi, la seconda censura della Commissione è parimenti fondata nella parte in cui si riferisce ai rifiuti domestici speciali.

Sulla censura relativa alla mancanza di un capitolo specifico sui rifiuti di imballaggio nei piani di gestione dei rifiuti

71 Con la sua terza censura la Commissione fa presente che le lettere inviate dalle autorità francesi in fase di procedura precontenziosa confermano l'assenza di uno

capitolo specifico sui rifiuti di imballaggio nei piani di gestione dei rifiuti in Francia, il che rappresenta un inadempimento agli obblighi derivanti dall'art. 14 della direttiva 94/62. Essa aggiunge che il governo francese non le ha comunicato alcun piano effettivamente adottato che comprenda un tale capitolo.

72 Il governo francese rileva che gli artt. 14 e 22 della direttiva 94/62 devono essere interpreti nel senso che l'obbligo di aggiungere un capitolo specifico relativo ai rifiuti di imballaggio non può essere eseguito più rapidamente rispetto al piano di gestione in cui tale capitolo deve essere inserito. Secondo il detto governo l'espressione «devono essere formulati» (e non «sono stati formulati», ovvero «dovevano essere formulati»), utilizzata all'art. 14 della direttiva 94/62 con riferimento ai piani di gestione, permette di concludere che la formulazione di tali piani non doveva necessariamente essere ultimata alla data di scadenza del termine per la trasposizione della direttiva 75/442.

73 Tale argomento non può essere accettato per le ragioni esposte ai punti 40-47 della presente sentenza. Pertanto, posto che, come ammesso dal governo francese, i piani di gestione dei rifiuti adottati non contengono un capitolo specifico relativo alla gestione dei rifiuti di imballaggio, si deve concludere che la terza censura della Commissione, relativa all'assenza di un tale capitolo in tutti i piani di gestione dei rifiuti, è parimenti fondata.

74 Date queste premesse, alla luce di tutte le considerazioni che precedono, si deve dichiarare che la Repubblica francese, non avendo formulato piani di gestione dei rifiuti per la totalità del suo territorio, non avendo elaborato, per talune regioni o taluni dipartimenti, piani del genere per i rifiuti contenenti PCB, per i rifiuti ospedalieri, così come per i rifiuti domestici speciali, e non avendo incluso in tutti i piani adottati per la gestione dei rifiuti un capitolo specifico relativo ai rifiuti di imballaggio, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza degli artt. 7, n. 1, della direttiva 75/442, 6, n. 1, della direttiva 91/689 e 14 della direttiva 94/62.

Sulle spese

75 Ai sensi dell'art. 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 francese, rimasta soccombente, va condannata alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Sesta Sezione)

dichiara e statuisce:

1) Non avendo formulato piani di gestione per la totalità del suo territorio, non avendo elaborato, per talune regioni o taluni dipartimenti, piani del genere per i rifiuti contenenti policlorodifenili, per i rifiuti ospedalieri, così come per i rifiuti domestici speciali, e non avendo incluso in tutti i piani adotttati per la gestione dei rifiuti un capitolo specifico relativo ai rifiuti di imballaggio, la Repubblica francese è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza

degli artt. 7, n. 1, 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, 6, n. 1, della direttiva del Consiglio 12 dicembre 1991, 91/689/CEE, relativa ai rifiuti pericolosi, e 14 della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 20 dicembre 1994, 94/62/CE, sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio.

2) La Repubblica francese è condannata alle spese.

Macken Gulmann Puissochet

Skouris Cunha Rodrigues

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 2 maggio 2002.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Sesta Sezione

F. Macken