SENTENZA DELLA CORTE
9 luglio 1992 *

Nella causa C-2/90,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dalla signora Maria Condou-Durande e dal signor Xavier Lewis, membri del servizio giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Roberto Hayder, rappresentante del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

ricorrente,

contro

Regno del Belgio, rappresentato dal signor Robert Hoebaer, direttore d'amministrazione presso il ministero degli Affari esteri, del commercio estero e della cooperazione allo sviluppo, in qualità di agente, assistito dal signor P. Cartuyvels, addetto al gabinetto del ministro dell'Agricoltura, dell'ambiente e dell'alloggio della regione vallona, con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede dell'ambasciata del Belgio, 4, rue des Girondins,

convenuto,

avente ad oggetto il ricorso diretto a far dichiarare che il Regno del Belgio, avendo vietato di ammassare, di depositare o di scaricare, di fare ammassare, di fare depositare o di far scaricare i rifiuti provenienti da un altro Stato membro o da una regione diversa da quella vallona, è venuto meno agli obblighi impostigli dalla direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, 75/442/CEE, relativa ai rifiuti (GU L 194, pag. 39), dalla direttiva del Consiglio 6 dicembre 1984, 84/631/CEE, relativa alla sorveglianza e al controllo nella Comunità dei trasferimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi (GU L 326, pag. 31), e degli artt. 30 e 36 del Trattato CEE,

* Lingua processuale: il francese.

LA CORTE,

composta dai signori O. Due, presidente, R. Joliet, F. A. Schockweiler, F. Grévisse e P. J. G. Kapteyn, presidenti di sezione, G. F. Mancini, C. N. Kakouris, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias, M. Díez de Velasco e M. Zuleeg, giudici,

avvocato generale: F. G. Jacobs
cancelliere: H. A. Rühl, amministratore principale

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali svolte dalle parti alle udienze del 27 novembre 1990, del 4 luglio 1991 e del 28 gennaio 1992,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale presentate alle udienze del 10 gennaio 1991, del 19 settembre 1991 e del 29 gennaio 1992,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 3 gennaio 1990, la Commissione delle Comunità europee ha proposto, ai sensi dell'art. 169 del Trattato CEE, un ricorso diretto a far dichiarare che, avendo vietato di ammassare, di depositare o di scaricare, di fare ammassare, di far depositare o di far scaricare i rifiuti provenienti da un altro Stato membro o da una regione diversa da quella vallona, il Regno del Belgio è venuto meno agli obblighi impostigli dalla direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, 75/442/CEE, relativa ai rifiuti (GU L 194, pag. 39), dalla direttiva del Consiglio 6 dicembre 1984, 84/631/CEE, relativa alla sorveglianza e al controllo nella Comunità dei trasferimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi (GU L 326, pag. 31), e dagli artt. 30 e 36 del Trattato CEE.

2 Dal fascicolo di causa risulta che l'atto di base in materia di gestione dei rifiuti nella regione vallona è il decreto del consiglio regionale vallone 5 luglio 1985, relativo ai rifiuti (*Moniteur belga* del 14 dicembre 1985), che ha la finalità di prevenire l'accumulo di rifiuti, d'incoraggiare il riciclo e il recupero di energia e di materie nonché di organizzare lo smaltimento dei rifiuti (art. 1).

3 In esecuzione dell'art. 19, n. 6, di questo stesso decreto, che abilita l'esecutivo regionale vallone a sottoporre a norme particolari l'uso dei rifiuti controllati, dei depositi e degli impianti di trattamento per rifiuti provenienti da Stati stranieri e da altre regioni belghe, l'esecutivo in questione adottava il decreto 19 marzo 1987, riguardante lo scarico di taluni rifiuti nella regione vallona (*Moniteur belga* del 28 marzo 1987, pag. 4671).

4 A termini dell'art. 1 di tale decreto, così come modificato dai decreti 9 e 23 luglio 1987,

« È vietato ammassare, depositare o scaricare rifiuti provenienti da uno Stato straniero nei depositi e scarichi di rifiuti soggetti ad autorizzazione (...) ad eccezione dei depositi adiacenti ad un impianto di distruzione, di neutralizzazione o di smaltimento dei rifiuti tossici.

È vietato agli esercenti di impianti indicati al primo comma autorizzare o tollerare che rifiuti provenienti da uno Stato straniero siano depositati o scaricati negli impianti da essi utilizzati ».

5 L'art. 2 dello stesso decreto prevede che deroghe all'art. 1 possono essere concesse a domanda di una pubblica autorità straniera. La deroga può tuttavia essere concessa solo per una durata determinata e dev'essere giustificata da circostanze gravi ed eccezionali.

6 In forza dell'art. 3, il divieto previsto all'art. 1 è pure valido per i rifiuti provenienti da una regione belga diversa dalla regione vallona. Eccezioni possono essere ammesse a norma di accordi conclusi tra la Vallonia e le altre regioni belghe.

7 L'art. 5 dello stesso decreto recita come segue:

« Sono reputati provenire da uno Stato straniero o da una regione diversa dalla regione vallona, i rifiuti che non sono prodotti nella regione vallona.

Qualora il rifiuto sia il risultato di un processo in cui sono intervenuti due o più Stati o regioni, è originario dello Stato o della regione in cui ha avuto luogo l'ultima trasformazione sostanziale, economicamente giustificata, effettuata in un'impresa attrezzata a tal fine (...) ».

8 Ritenendo questa regolamentazione belga in contrasto con le norme comunitarie, nella parte in cui vieta il deposito in Vallonia di rifiuti provenienti da altri Stati membri e in cui, per l'effetto combinato degli artt. 3 e 5 del decreto 19 marzo 1987, già citati, vieta lo scarico nella regione vallona di rifiuti provenienti da altri Stati membri e che abbiano subito una trasformazione sostanziale, economicamente giustificata, in un'altra regione belga, la Commissione ha avviato nei confronti del Regno belga il procedimento di cui all'art. 169 del Trattato.

9 Per una più ampia illustrazione degli antefatti della causa, dello svolgimento del procedimento nonché dei mezzi e degli argomenti delle parti, si fa rinvio alla relazione d'udienza. Questi elementi del fascicolo sono richiamati solo nella misura necessaria alla comprensione del ragionamento della Corte.

10 La Commissione sostiene che la regolamentazione belga è in contrasto, in primo luogo con le direttive 75/442 e 84/631 e, in secondo luogo con gli artt. 30 e 36 del Trattato.

Sulla direttiva 75/442

11 La Commissione sostiene che nessuna delle disposizioni della direttiva 75/442, relativa ai rifiuti autorizza un divieto generale del tipo di quello contenuto nella normativa belga. Essa aggiunge che un divieto del genere sarebbe in contrasto con lo spirito della direttiva e con la lettera delle sue disposizioni, che mirano a garantire la libera circolazione dei rifiuti in condizioni che non nocciano né alla salute dell'uomo né all'ambiente.

12 Si deve constatare che la direttiva 75/442 enuncia, in materia di smaltimento dei rifiuti, taluni principi e contiene disposizioni di natura generale.

13 Essa prevede così che gli Stati membri adottano le misure adeguate per promuovere la prevenzione, il riciclo e la trasformazione dei rifiuti, come pure le misure necessarie per garantire che questi saranno smaltiti senza mettere in pericolo la salute dell'uomo e l'ambiente. Essa impone pure agli Stati membri di designare le autorità competenti in materia di pianificazione, di organizzazione, di autorizzazione e di supervisione delle operazioni di smaltimento dei rifiuti e stabilisce che le imprese che garantiscono il trasporto, la raccolta, l'ammasso, il deposito o il trattamento dei rifiuti altrui o dei loro propri rifiuti devono ottenere un'autorizzazione a tal fine o essere assoggettate a sorveglianza da parte delle autorità competenti.

14 Da quanto precede risulta che né il quadro generale istituito dalla direttiva in questione né alcuna delle sue disposizioni contempla in modo specifico gli scambi di rifiuti tra Stati membri né contiene un concreto divieto di adottare misure come quelle istituite dalla normativa censurata. Quindi, si deve constatare che non è stata provata la violazione della direttiva 75/442, sostenuta dalla Commissione.

15 Si deve osservare poi che la regolamentazione impugnata si applica ai rifiuti in generale, senza distinzione tra i rifiuti pericolosi e non pericolosi. Tuttavia, dato

che la categoria dei rifiuti pericolosi è specificatamente regolata in diritto comunitario dalla direttiva 84/631, si deve anzitutto esaminare il regime istituito da tale direttiva.

Sulla direttiva 84/631

16 La direttiva 84/631, nella versione modificata dalla direttiva del Consiglio 12 giugno 1986, 86/279/CEE (GU L 181, pag. 13), e adeguata al progresso tecnico con la direttiva della Commissione 23 dicembre 1986, 87/112/CEE (GU L 48, pag. 31), si inserisce, secondo il suo primo ' considerando ', nei programmi di un'azione comunitaria intesa a controllare lo smaltimento dei rifiuti pericolosi. Nel secondo ' considerando ', viene ricordato che gli Stati membri sono tenuti ad adottare le misure necessarie per smaltire i rifiuti tossici e nocivi senza mettere in pericolo la salute umana e senza recare danno all'ambiente. Nel terzo ' considerando ', la direttiva dice che le spedizioni di rifiuti tra gli Stati membri possono essere necessarie per smaltire i rifiuti nelle migliori condizioni e, nel settimo ' considerando ', essa richiama la necessità di una sorveglianza e di un controllo dei rifiuti pericolosi dal momento della loro formazione sino a quello del loro trattamento o del loro smaltimento in condizioni sicure.

17 Nell'ambito di tali finalità, la direttiva pone, per quanto riguarda lo smaltimento dei rifiuti in questione, condizioni che garantiscono in particolare che lo smaltimento non presenti pericolo né per la salute umana né per l'ambiente e prevede un sistema d'autorizzazione per l'ammasso, il trattamento e la messa in deposito di tali rifiuti, nonché la comunicazione alla Commissione da parte degli Stati membri di talune informazioni riguardanti gli impianti, gli stabilimenti o le imprese in possesso di un'autorizzazione.

18 Quanto alle spedizioni transfrontaliere di rifiuti pericolosi al fine del loro smaltimento, la direttiva prevede che il loro detentore, che intenda trasportarli o farli trasportare da uno Stato membro in un altro oppure farli transitare attraverso uno o più Stati membri, deve dare comunicazione alle autorità competenti degli Stati membri interessati, mediante un « bollettino di spedizione » uniforme contenente informazioni riguardanti in particolare l'origine e la composizione dei rifiuti, le disposizioni previste in materia di itinerari e di assicurazioni nonché le misure da adottare per garantire la sicurezza del loro trasporto (art. 3).

19 La spedizione transfrontaliera non può essere effettuata prima che le autorità competenti degli Stati membri interessati abbiano rilasciato un attestato di ricevimento della comunicazione. Queste possono sollevare obiezioni, che devono essere motivate sulla base delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di protezione dell'ambiente, di sicurezza e di ordine pubblico o di protezione della salute, conformi alla direttiva, sulla base di altri strumenti comunitari o convenzioni internazionali concluse in materia dallo Stato membro interessato (art. 4).

20 Da quanto precede risulta che la direttiva 84/631 ha attuato un sistema completo che verte in particolare su movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi al fine del loro smaltimento in stabilimenti concretamente definiti e si basa sull'obbligo di previa comunicazione particolareggiata da parte del detentore dei rifiuti; le autorità nazionali interessate hanno la facoltà di sollevare obiezioni, e quindi di vietare una determinata spedizione di rifiuti pericolosi (mediante opposizione alle spedizioni di rifiuti pericolosi previste in generale), per far fronte ai problemi relativi, in primo luogo, alla protezione dell'ambiente e della salute e, in secondo luogo, all'ordine pubblico e alla pubblica sicurezza. Quindi, tale sistema non lascia trasparire alcuna possibilità per gli Stati membri di vietare globalmente tali movimenti.

21 Si deve, quindi, constatare che la regolamentazione belga impugnata, nella parte in cui disapplica la procedura prevista dalla direttiva ed istituisce un divieto assoluto di importare rifiuti pericolosi in Vallonia, anche se essa prevede che talune deroghe possono essere concesse dalle autorità interessate, non è conforme alla direttiva in questione.

Sugli artt. 30 e 36 del Trattato

22 Resta da esaminare la regolamentazione belga in causa, nella parte in cui riguarda i rifiuti che non rientrano nell'ambito d'applicazione della direttiva 84/631, alla luce degli artt. 30 e 36 del Trattato.

23 È pacifico che i rifiuti riciclabili e riutilizzabili, eventualmente dopo trasformazione, hanno un valore commerciale intrinseco e costituiscono merci ai fini dell'applicazione del Trattato e che essi rientrano pertanto nell'ambito d'applicazione degli artt. 30 e seguenti di questo.

24 Per i rifiuti non riciclabili e non riutilizzabili è stata discussa davanti alla Corte la questione se essi rientrino pure nell'ambito dell'applicazione degli artt. 30 e seguenti.

25 A questo proposito, il governo belga ha assunto che i rifiuti non riciclabili e non riutilizzabili non possono considerarsi merci ai sensi degli artt. 30 e seguenti del Trattato. Infatti, essi non avrebbero alcun valore commerciale intrinseco e non potrebbero quindi costituire oggetto di una vendita. Le operazioni di smaltimento o di scarico di siffatti rifiuti rientrerebbero nelle disposizioni del Trattato relative alla libera prestazione di servizi.

26 Per confutare questa argomentazione, è sufficiente osservare che oggetti che vengono trasportati al di là di una frontiera per dar luogo a negozi commerciali sono soggetti all'art. 30, indipendentemente alla natura di tali negozi.

27 Si deve d'altra parte rilevare, com'è stato sostenuto dinanzi alla Corte, che la distinzione tra rifiuti riciclabili e non riciclabili solleva, dal punto di vista pratico, una seria difficoltà d'applicazione, in particolare per quanto riguarda i controlli alla frontiera. Infatti, una distinzione del genere è basata su elementi incerti, atti a mutare nel corso del tempo, in base al progresso tecnico. Inoltre, il carattere riciclabile o no di un rifiuto dipende pure dal costo che implica il riciclo e, pertanto, dalla redditività del riutilizzo prospettato, di guisa che la relativa valutazione è necessariamente soggettiva e dipende da fattori instabili.

28 Occorre perciò concludere che i rifiuti, riciclabili o no, devono considerarsi prodotti la cui circolazione, in conformità all'art. 30 del Trattato, non dovrebbe, in linea di principio, essere impedita.

29 Per giustificare gli ostacoli posti alla circolazione dei rifiuti, lo Stato convenuto eccepisce che la normativa controversa risponde, in primo luogo alle esigenze imperative attinenti alla tutela dell'ambiente nonché alla finalità della tutela della salute, che prevale sulla finalità della libera circolazione delle merci, e costituisce, in secondo luogo una misura eccezionale e temporanea di salvaguardia di fronte ad un afflusso, verso la Vallonia, di rifiuti provenienti da paesi confinanti.

30 Trattandosi dell'ambiente, si deve rilevare che i rifiuti sono oggetti di natura particolare. Il loro accumulo, ancor prima di diventare pericoloso per la salute, costituisce, tenuto conto in particolare della capacità limitata di ciascuna regione o località di riceverli, un pericolo per l'ambiente.

31 Nel caso di specie, il governo belga ha assunto, senza essere contraddetto dalla Commissione, che un afflusso massiccio ed anomalo di rifiuti provenienti da altre regioni si è prodotto a scopo di deposito in Vallonia, costituendo quindi un effettivo pericolo per l'ambiente, tenuto conto delle limitate capacità di questa regione.

32 Ne consegue che l'argomento secondo il quale esigenze imperative attinenti alla protezione dell'ambiente giustificano le misure contestate dev'essere considerato fondato.

33 La Commissione sostiene tuttavia che tali esigenze imperative non possono essere invocate nel caso di specie, dato che le misure in causa sono discriminatorie nei confronti dei rifiuti provenienti dagli altri Stati membri, che non sono più nocivi di quelli prodotti in Vallonia.

34 È vero che le esigenze imperative vanno prese in considerazione solo quando si tratta di misure indistintamente applicabili ai prodotti nazionali ed a quelli importati (v. in particolare sentenza 25 luglio 1991, causa C-1/90, Aragonesa de publicidad, Racc. pag. I-4151). Tuttavia, per valutare il carattere discriminatorio o no dell'ostacolo in causa, si deve tener conto della peculiarità dei rifiuti. Infatti, il principio della correzione, anzitutto alla fonte, dei danni causati all'ambiente, principio stabilito per l'azione della Comunità in materia ambientale all'art. 130 R, n. 2, del Trattato, implica che spetta a ciascuna regione, comune o altro ente locale adottare le misure adeguate al fine di garantire l'accoglimento, il trattamento e lo smaltimento dei propri rifiuti; questi devono quindi essere smaltiti nei limiti del possibile nel luogo della loro produzione, al fine di limitare il loro trasporto per quanto si possa fare.

35 D'altra parte, tale principio concorda coi principi di autosufficienza e di vicinanza, enunciati nella convenzione di Basilea 22 marzo 1989, sul controllo dei movimenti transfrontalieri dei rifiuti pericolosi e del loro smaltimento, convenzione di cui la Comunità è firmataria (*International environmental Law*, Kluwer, Deventer-Boston 1991, pag. 546).

36 Ne risulta, che tenuto conto delle differenze tra i rifiuti prodotti da un luogo ad un altro e del loro legame col luogo della loro produzione, le misure contestate non possono considerarsi discriminatorie.

37 Si deve, quindi, concludere che il ricorso dev'essere respinto nella parte in cui riguarda i rifiuti non contemplati dalla direttiva 84/631.

Sulle spese

38 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura il soccombente è condannato alla spese, se ne è stata fatta domanda. Dato che il Regno del Belgio è rima-

sto solo parzialmente soccombente, si deve, ai sensi dell'art. 69, n. 3, del regolamento di procedura, condannare ciascuna delle parti a sopportare le proprie spese.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1) Il Regno del Belgio, istituendo un divieto generale di ammassare, di depositare o di scaricare nella regione vallona rifiuti pericolosi provenienti da un altro Stato membro e sottraendosi così all'applicazione della procedura stabilita dalla direttiva del Consiglio 6 dicembre 1984, 84/631/CEE, relativa alla sorveglianza e al controllo nella Comunità degli spostamenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi, è venuto meno agli obblighi impostigli da tale direttiva.

2) Per il resto, il ricorso è respinto.

3) Ciascuna parte sopporterà le proprie spese.

Due Joliet Schockweiler Grévisse

Kapteyn Mancini Kakouris

Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias Díez de Velasco Zuleeg

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 9 luglio 1992.

Il cancelliere

J.-G. Giraud

Il presidente

O. Due