RELAZIONE D'UDIENZA
presentata nella causa C-2/90 *

I — La normativa nazionale controversa

1. Il decreto dell'esecutivo regionale vallone 17 maggio 1983, riguardante il deposito di taluni rifiuti nella regione vallona (*Moniteur belga* del 14.6.1983, pag. 7717), disponeva quanto segue:

« *Articolo primo*

È vietato ammassare, depositare o scaricare rifiuti provenienti da uno Stato straniero nei depositi contemplati dal regolamento generale per la protezione del lavoro (...) nonché dal regio decreto 9 febbraio 1976, relativo al regolamento generale sui rifiuti tossici (...) ad eccezione dei depositi atti ad un impianto di distruzione, di neutralizzazione e di smaltimento di rifiuti tossici.

È vietato agli esercenti degli stabilimenti indicati al primo comma autorizzare o tollerare che rifiuti provenienti da uno Stato straniero siano depositati o scaricati negli stabilimenti di cui sono titolari.

(...)

Articolo 2

Le deroghe all'art. 1 possono essere concesse (...) a richiesta d'una pubblica autorità straniera.

La deroga può essere concessa solo per un periodo determinato e (...) dev'essere giustificata da circostanze gravi ed eccezionali.

(...)

Articolo 3

È vietato depositare o scaricare, far depositare o far scaricare rifiuti provenienti da una regione diversa dalla regione vallona negli impianti indicati all'art. 1, primo comma.

(...)

Articolo 5

Si reputano provenire da uno Stato straniero o da una regione diversa dalla regione vallona i rifiuti che non sono prodotti nella regione vallona.

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

* Lingua processuale: il francese.

2. Il 19 marzo 1987, l'esecutivo regionale vallone adottava un nuovo decreto riguardante lo scarico di taluni rifiuti nella regione vallona (*Moniteur belga* del 28.3.1987, pag. 4671). Tale decreto abrogava il precedente decreto, prima descritto, pur riproducendo in modo quasi identico le sue disposizioni. Nella versione del decreto del 19 marzo 1987, la parte iniziale dell'art. 1 era redatta come segue: « è vietato ammassare, depositare o scaricare, far ammassare, far depositare o far scaricare (...) ».

II — La normativa comunitaria

3. La direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, 75/442/CEE, relativa ai rifiuti (GU L 194, pag. 39), ha una duplice base giuridica, e cioè gli artt. 100 e 235 del Trattato.

4. Nel suo primo 'considerando', viene enunciato che è necessario procedere al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di smaltimento dei rifiuti, dato « (...) che una disparità tra le disposizioni in applicazione o in preparazione nei vari Stati membri per lo smaltimento dei rifiuti può creare disuguaglianza nelle condizioni di concorrenza e avere perciò un'incidenza diretta sul funzionamento del mercato comune (...) ».

5. Ai sensi del suo secondo 'considerando', occorre far ricorso all'art. 235 del Trattato, giacché « (...) appare necessario che tale ravvicinamento delle legislazioni sia accompagnato da un'azione della Comunità per raggiungere con una più ampia regolamentazione uno degli obiettivi della Comunità nel settore della protezione dell'ambiente e del miglioramento della qualità della vita (...) », e che i poteri di azione necessari a tal fine non sono stati previsti dal Trattato.

6. Secondo il terzo 'considerando', « (...) ogni regolamento in materia di smaltimento dei rifiuti deve essenzialmente mirare alla protezione della salute umana e dell'ambiente contro gli effetti nocivi della raccolta, del trasporto, del trattamento, dell'ammasso e del deposito dei rifiuti ».

7. Il sesto 'considerando' stabilisce « che una regolamentazione efficace e coerente dello smaltimento dei rifiuti, tale da non ostacolare gli scambi intracomunitari e da non alterare le condizioni di concorrenza, dovrebbe applicarsi ai beni mobili di cui il detentore si disfi (...) ».

8. L'art. 2, n. 1, della direttiva in questione prevede che, « fatta salva la presente direttiva, gli Stati membri possono adottare specifiche regolamentazioni per categorie particolari di rifiuti » e al n. 2 prevede che sono escluse dal campo d'applicazione della direttiva talune categorie di rifiuti.

9. In forza dell'art. 3, « gli Stati membri adottano le misure atte a promuovere la prevenzione, il riciclo, la trasformazione dei rifiuti (...) » e « essi informano in tempo utile la Commissione di ogni progetto (di regolamento) avente per oggetto tali misure (...) ».

10. Secondo l'art. 5, « gli Stati membri stabiliscono o designano le autorità competenti incaricate (...) di programmare, organizzare,

autorizzare e controllare le operazioni di smaltimento dei rifiuti » e tenute ad elaborare i piani in materia (art 6).

11. Gli stabilimenti o imprese che provvedono al trattamento, all'ammasso o al deposito dei rifiuti per conto di terzi devono ottenere dall'autorità competente sopramenzionata un'autorizzazione (art. 8) e sono controllati periodicamente da questa (art. 9), mentre « le imprese che provvedono al trasporto, alla raccolta, all'ammasso, al deposito o al trattamento dei propri rifiuti nonché quelle che raccolgono o trasportano i rifiuti per conto di terzi sono soggette alla vigilanza » di tale autorità (art. 10).

12. 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), modificata con la direttiva del Consiglio 12 giugno 1986, 86/279/CEE (GU L 181, pag. 13), ed adeguata al progresso tecnico con la direttiva della Commissione 23 dicembre 1986, 87/112/CEE (GU L 48, pag. 31), ha pure come base giuridica gli artt. 100 e 235 del Trattato.

13. Secondo il terzo ' considerando ', « (...) le spedizioni di rifiuti tra Stati membri (...) possono essere necessarie per smaltire i rifiuti nelle migliori condizioni ».

14. Il quarto ' considerando ' stabilisce che qualsiasi disparità fra le disposizioni già applicabili negli Stati membri in materia di smaltimento dei rifiuti pericolosi « (...) può falsare la concorrenza ed avere perciò un'incidenza diretta sul funzionamento del mercato comune (...) », e il sesto ' considerando ' che « un sistema efficace o coerente di sorveglianza e di controllo delle spedizioni transfrontaliere di rifiuti pericolosi non deve creare ostacoli al commercio intracomunitario né intaccare la concorrenza ». Il diciassettesimo ' considerando ' prevede infine che « (...) gli Stati membri potranno designare, previa consultazione con la Commissione, i posti di frontiera per le spedizioni di rifiuti ».

15. L'art. 1 della direttiva in questione ingiunge agli Stati membri di adottare « (...) le misure necessarie per assicurare la sorveglianza e il controllo ai fini della tutela della salute umana e della salute dell'ambiente, delle spedizioni transfrontaliere di rifiuti pericolosi (...) » nella Comunità.

16. A tal fine, l'art. 3 stabilisce che « il detentore di rifiuti che intenda trasportarli (...) da uno Stato membro in un altro oppure farli transitare attraverso uno o più Stati membri (...) dà comunicazione alle autorità competenti degli Stati membri interessati ». Tale comunicazione viene effettuata mediante un documento uniforme.

17. La spedizione transfrontaliera non può essere effettuata prima che le autorità competenti degli Stati membri interessati abbiano rilasciato un attestato di ricevimento della succitata comunicazione. Tali Stati membri possono sollevare obiezioni alla spedizione progettata, che devono essere motivate in base alle disposizioni in materia di protezione dell'ambiente e della salute conformi alla presente direttiva e ad altri strumenti comunitari (art. 4).

III — Antefatti e procedimento

18. La Commissione riceveva l'11 novembre 1986 un reclamo riguardante la succitata regolamentazione nazionale. Dopo aver esaminato la regolamentazione in questione, la Commissione riteneva che essa fosse in contrasto con le norme comunitarie. Essa inviava, quindi, il 29 febbraio 1988, in conformità all'art. 169, primo comma, del Trattato, una lettera d'intimazione al ministro belga degli Affari esteri, con la quale essa osservava che le disposizioni adottate dall'esecutivo vallone erano in contrasto con le sopramenzionate direttive 74/442 e 84/671, nonché con gli artt. 30 e 36 del Trattato CEE.

19. Non avendo ricevuto risposta a tale lettera d'intimazione, il 17 ottobre 1988, la Commissione inviava al Regno del Belgio un parere motivato invitandolo ad adottare i provvedimenti necessari per conformarsi a questo entro il termine di due mesi.

20. Dato che tale parere motivato è rimasto senza risposta, la Commissione ha proposto il 3 gennaio 1990 il presente ricorso, concludendo che la Corte voglia:

— dichiarare che, avendo vietato di ammassare, di depositare o di scaricare, di far ammassare, di far depositare o di far scaricare nella regione vallona i rifiuti provenienti da un altro Stato membro, il Regno del Belgio è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti a norma delle direttive 75/442 e 84/631 e degli artt. 30 e 36 del Trattato;

— condannare il Regno del Belgio alle spese.

La convenuta conclude che la Corte voglia:

— dichiarare il ricorso infondato;

— condannare la Commissione alle spese.

21. Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria. Essa ha tuttavia invitato la Commissione a rispondere per iscritto a due quesiti e il governo belga ad un quesito.

IV — Mezzi e argomenti delle parti

22. La *Commissione* assume che la direttiva 75/442 persegue un duplice obiettivo: garantire, in primo luogo, in base all'art. 100 del Trattato, il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di rifiuti al fine di abolire le disparità che potrebbero creare condizioni di concorrenza disuguali e, in secondo luogo, realizzare, in base all'art. 235 del Trattato, una delle finalità della Comunità nel settore della protezione dell'ambiente e del miglioramento della qualità della vita, con l'istituzione d'una normativa in materia di smaltimento dei rifiuti. Analoga conclusione vale per la direttiva 84/631.

23. Nessuna disposizione delle direttive in questione autorizza un divieto come quello contenuto nella succitata regolamentazione

nazionale. Un divieto del genere sarebbe in contrasto non soltanto con lo spirito delle direttive, ma anche con la lettera delle loro disposizioni, che garantiscono la libera circolazione dei rifiuti in condizioni che non nocciano alla salute dell'uomo e all'ambiente.

24. La Commissione sostiene che, un divieto del genere è per di più in contrasto con gli artt. 30 e 36 del Trattato.

25. Infatti, esso può ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari e costituisce quindi una misura d'effetto equivalente a restrizioni quantitative, vietate dall'art. 30 (sentenza 11 luglio 1974, causa 8/74, Dassonville, Racc. pag. 837).

26. Secondo la Commissione, le direttive 75/442 e 84/631 istituiscono un regime uniforme ed armonizzato di misure d'autorizzazione e di supervisione delle imprese di smaltimento dei rifiuti e di sorveglianza e di controllo dei trasporti transfrontalieri di rifiuti pericolosi. Secondo la giurisprudenza della Corte, quando vi sono misure comunitarie che istituiscono un siffatto regime armonizzato, uno Stato membro non può far valere, in forza dell'art. 36, un'eccezione al divieto contenuta nell'art. 30 (sentenza 5 ottobre 1977, causa 5/77, Denkavit, Racc. pag. 1555).

27. Comunque sia, non si può far valere nel caso di specie l'art. 36, dato che il divieto in questione costituisce una misura discriminatoria arbitraria contro i rifiuti provenienti da altri Stati membri, giacché tali rifiuti non possono considerarsi più pericolosi di quelli provenienti dalla regione vallona. Ciò è tanto più vero in quanto la definizione di rifiuti provenienti da uno Stato straniero o da una regione diversa dalla regione vallona, contenuta nell'art. 5 dei succitati decreti, è estremamente ampia. Il divieto in causa è quindi troppo rigido, giacché il suo ambito d'applicazione è ampio.

28. La Commissione fa infine presente che le possibilità di deroga previste negli artt. 2 e 4 dei succitati decreti non possono modificare tale conclusione. Tali deroghe sono infatti facoltative, limitate nel tempo e devono essere giustificate da circostanze gravi ed eccezionali. Secondo la giurisprudenza della Corte, le formalità amministrative per la concessione di siffatte deroghe possono di per sé solo costituire una misura d'effetto equivalente ad una restrizione quantitativa (sentenza 24 gennaio 1978, causa 82/77, Van Tiggele, Racc. pag. 25).

29. Il *Regno del Belgio* convenuto, eccepisce in primo luogo che, a seguito della modifica apportata al summenzionato decreto 19 marzo 1987 col decreto 23 luglio 1987 (*Moniteur belga* del 29.9.1987), la parte iniziale del suo art. 1, primo comma, è formulata come segue: « È vietato ammassare, depositare o scaricare rifiuti provenienti da uno Stato membro straniero nei depositi, nei magazzini e negli scarichi di rifiuti soggetti ad autorizzazione, in forza del decreto 5 luglio 1985 relativo ai rifiuti (...) ».

30. Tali disposizioni mirano, in primo luogo, a vietare a qualsiasi produttore o detentore di rifiuti di scaricarli in stabilimenti valloni e, in secondo luogo, a vietare agli

esercenti di stabilimenti valloni di accettare tali rifiuti.

31. Con l'adozione del decreto 19 marzo 1987, deduce la convenuta, l'esecutivo regionale vallone tendeva a reagire in modo urgente e provvisorio ad un afflusso di rifiuti nella Vallonia proveniente da paesi confinanti, la cui legislazione prevedeva misure molto più rigide di quelle previste dalla normativa comunitaria. Quindi, il decreto in questione costituisce una misura dissuasiva d'urgenza ed eccezionale, che ha in gran parte perduto la sua ragion d'essere. Infatti, il decreto 19 marzo 1987 è stato presto sostituito da un regime di tassazione e le sue disposizioni riguardanti l'importazione di rifiuti pericolosi hanno potuto essere abrogate entro la fine del 1990.

32. La regolamentazione controversa risponde alla finalità della protezione della salute e dell'ambiente e dev'essere considerata come una misura eccezionale e temporanea di salvaguardia.

33. Secondo la convenuta, qualsiasi regolamentazione, comunitaria o nazionale, in materia di rifiuti ha come finalità principale la protezione della salute e dell'ambiente. Tale finalità è stata riconosciuta nello stesso Trattato, come prevalente sull'obiettivo della libera circolazione delle merci, come dimostrano gli artt. 36 e 130 R, ed è d'altra parte espressamente menzionato nel terzo 'considerando' della succitata direttiva 75/442. Una regolamentazione in materia di rifiuti non contempla, in quanto tale, una finalità di ordine economico e può avere solo un'incidenza indiretta sugli scambi intracomunitari.

34. Il governo belga sostiene che una misura del genere non è in contrasto con le direttive 75/442 e 84/631. Esso osserva che la Commissione non fa riferimento ad alcun preciso articolo mal applicato, ma asserisce unicamente che il decreto 19 marzo 1987 è in contrasto con lo spirito e con la lettera di queste.

35. Quanto all'asserzione della Commissione che nessuna disposizione delle direttive in questione autorizza uno Stato membro a procedere ad un divieto come quello in causa nella presente fattispecie, la convenuta deduce che la normativa controversa è in perfetta armonia col regime d'autorizzazione e di programmazione istituito dalle direttive, consentendo all'autorità competente di meglio controllare lo scarico dei rifiuti con un sistema di deroghe al divieto di principio.

36. Quindi, anche se il sistema istituito dalla normativa controversa non è espressamente previsto o autorizzato dalle direttive, esso non è per questo vietato. Esso non viola, comunque sia, alcuna disposizione di queste e rispetta pienamente il loro spirito.

37. La convenuta contesta l'applicabilità dell'art. 30 nella presente fattispecie richiamandosi in primo luogo alla definizione della nozione di merci data dalla Corte di giustizia: « prodotti pecuniariamente valutabili e come tali atti a costituire oggetto di negozi commerciali » (sentenza 10 dicembre 1968, causa 7/68, Commissione/Italia, Racc. pag. 617).

38. In base a questa definizione, pur se i rifiuti riciclabili e riutilizzabili possono costituire oggetto di negozi commerciali lo stesso non deve dirsi per quanto riguarda i rifiuti non riciclabili che sono destinati allo scarico e non hanno alcun valore economico. Comunque sia, i rifiuti costituiscono un bene specifico, sui generis, difficilmente equiparabile alle altre merci.

39. Anche se i rifiuti dovessero considerarsi una merce, quod non, non si potrebbe concludere che la regolamentazione controversa ricada nell'ambito d'applicazione dell'art. 30. Infatti, essa non disciplina l'importazione dei rifiuti, ma impone unicamente un divieto parziale di deposito comprendente non soltanto i rifiuti stranieri, ma anche i rifiuti provenienti da regioni del Belgio diversi dalla Vallonia.

40. La convenuta deduce infine che, nel caso in cui la regolamentazione controversa dovesse essere considerata nel senso che costituisca una restrizione quantitativa all'importazione, vietata dall'art. 30, quod non, essa troverebbe comunque un fondamento giuridico nell'art. 36 e sarebbe giustificata in particolare da ragioni di ordine pubblico e di protezione della salute e dell'ambiente Infatti, essa costituisce una misura di salvaguardia di carattere temporaneo adottata per far fronte ad una specifica situazione eccezionale.

41. Detta regolamentazione non è discriminatoria, come assume la Commissione, giacché essa non mira a tutelare operazioni economiche vertenti su merci di origine vallona. D'altra parte, l'art. 36 non esclude che differenze possono essere fatte tra prodotti nazionali e prodotti stranieri (sentenza 14 dicembre 1979, causa 34/79, Henn, Racc. pag. 3795).

42. La *Commissione* ribatte che il decreto 19 marzo 1987 non può considerarsi una misura di salvaguardia di natura temporanea, giacché esso è solo una continuazione del decreto dell'esecutivo vallone 17 maggio 1983. Tenuto conto dell'asserzione del convenuto che il decreto 19 marzo 1987 ha in gran parte perduto la sua ragion d'essere, la Commissione esprime il suo stupore per il fatto che essa non abbia ricevuto alcuna precisa informazione in tal senso, dato che la sua lettera d'intimazione e il suo parere motivato sono rimasti senza risposta.

43. Per quanto riguarda la conformità della regolamentazione controversa alle direttive 75/442 e 84/631, la Commissione assume che queste fissano a livello comunitario un quadro che assicura la protezione della salute e dell'ambiente senza impedire gli scambi intracomunitari. Così, le direttive in questione prevedono, rispettivamente, un regime di programmazione e di controllo e un sistema di notifica e di sorveglianza, e non già un regime di divieto.

44. Lo scopo delle direttive è quello di assicurare, sotto la sorveglianza delle autorità degli Stati membri, la libera circolazione dei rifiuti, affinché essi vengano smaltiti senza mettere in pericolo la salute dell'uomo e l'ambiente. Nella sentenza della Corte 28 marzo 1990, causa C-359/88 (Zanetti, Racc. pag. I-1509), risulta che le misure adottate dagli Stati membri e autorizzate da tale direttiva devono concorrere alla realizzazione delle sue finalità.

45. Le direttive non autorizzano gli Stati membri ad adottare misure più restrittive di quelle che vi sono previste. Un divieto come quello in causa, non essendo previsto dalle direttive in questione, si opporrebbe alla realizzazione delle sue finalità.

46. Del resto, la Commissione ritiene che la regolamentazione in causa introduca per di più discriminazioni arbitrarie e dissimulate in quanto essa distingue in primo luogo, a seconda dell'origine dei rifiuti e in secondo luogo, il suo art. 3, terzo comma, prevede la possibilità di deroghe al divieto generale tramite accordi stipulati fra l'esecutivo vallone e le competenti autorità per la regione fiamminga e la regione di Bruxelles, possibilità non prevista per gli Stati membri.

47. Quanto all'applicazione dell'art. 30, la Commissione si richiama alla succitata sentenza della Corte 10 dicembre 1968, Commissione contro Italia, per sostenere che i rifiuti, riciclabili o no, costituiscono merci ai fini dell'applicazione di tale disposizione. Questa conclusione trova conferma nel fatto che la Corte ha dato una definizione unitaria dei rifiuti e non trae alcuna conseguenza giuridica dalla possibilità o no di riutilizzo economico di tali sostanze (sentenza 28 marzo 1990, Zanetti, già citata).

48. Quindi, restrizioni quantitative all'importazione dei rifiuti e misure d'effetto equivalente sono vietate tra gli Stati membri. Un divieto come quello in causa costituisce, comunque, una misura d'effetto equivalente ad una restrizione quantitativa.

49. Per quanto riguarda la possibilità di applicazione dell'art. 36, la Commissione ribadisce che uno Stato membro non può far valere questa disposizione quando si trova di fronte a misure comunitarie che prevedono un regime armonizzato nel settore in causa come quello istituito dalle direttive 75/442 e 84/631.

50. Il *governo belga* persiste nella sua argomentazione principale e cioè che la finalità di protezione della salute e dell'ambiente prevalga nettamente su quella della libera circolazione dei rifiuti. Detta prevalenza trova d'altronde conferma nella sentenza della Corte 28 marzo 1990, cause C-206 e C-207/88, Vessoso e Zanetti (Racc. pag. I-1461).

51. Quindi, nel caso in cui la libera circolazione dei rifiuti costituisca una minaccia per l'ambiente, l'adozione di misure temporanee, come quelle in causa nella presente fattispecie, non sarebbe vietata dalle direttive in questione né in contrasto con le norme del Trattato.

C. N. Kakouris
giudice relatore