territorio il sistema di raccolta o di eliminazione degli oli usati in modo da vietare le esportazioni destinate ad un eliminatore o rigeneratore autorizzato di un altro Stato membro.

Everling Mackenzie Stuart Galmot

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 10 marzo 1983.

Per il cancelliere

H. A. Rühl

amministratore principale

Il presidente della Terza Sezione

U. Everling

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE SIMONE ROZÈS DEL 10 FEBBRAIO 1983 [1]

Signor Presidente
signori Giudici,

il Tribunal de grande instance di Versailles ha proposto alla Corte una domanda di pronunzia pregiudiziale vertente sull'interpretazione degli artt. 34 e 36 del Trattato CEE per essere posto in grado di valutare la compatibilità col diritto comunitario della normativa francese riguardante il recupero degli oli usati.

I — Detta normativa risulta da un decreto legislativo del 21 novembre 1979 e da decreti d'attuazione emanati in pari data, a norma della legge francese 15 luglio 1975, relativa dell'eliminazione delle scorie ed al recupero dei materiali, ed ai sensi della direttiva del Consiglio 16 giugno 1975 concernente l'eliminazione degli oli usati.

Col suddetto decreto legislativo è stato previsto, in particolare, il rilascio di un'autorizzazione per i soli raccoglitori, persone fisiche o giuridiche, operanti nell'ambito di una determinata zona geografica.

Al Tribunal de grande instance di Versailles è stata sottoposta una controversia fra il «Syndicat national des fabricants raffineurs d'huiles de graissage» e altri, che sono in possesso della suddetta autorizzazione, e il «Groupement d'intérêt économique Inter-Huiles» e dodici mem-

1 — Traduzione dal francese.

bri dello stesso, che ne sono sprovvisti. Gli attori sostengono che in realtà essi si trovano di fronte a «*raccoglitori* selvaggi». I convenuti lo contestano: essi si classificano nella categoria dei «*detentori*» di oli, che effettuano «essi stessi il trasporto degli oli usati, per metterli direttamente a disposizione di un eliminatore» autorizzato, in conformità all'art. 3 del decreto legislativo; essi hanno costituito un Groupement d'intérêt économique, il che è stato riconosciuto lecito dai giudici francesi.

Il Syndicat national fa valere, tuttavia, che il Groupement riserva una parte non trascurabile degli oli da esso raccolti all'esportazione nel Belgio o nella Repubblica federale di Germania, realizzando in tal modo profitti molto elevati a danno diretto dell'industria nazionale. A propria difesa, il Groupement ha sollevato il problema della compatibilità della normativa francese con le disposizioni del Trattato relative alla libera circolazione delle merci, sostenendo che tale normativa limiterebbe gli scambi intracomunitari di oli usati e non potrebbe essere giustificata ai sensi dell'art. 36 del Trattato.

Stando così le cose, con sentenza 9 giugno 1982, il Tribunal de grande instance di Versailles (1ª Sezione) ha sospeso il procedimento e vi ha sottoposto, in forza dell'art. 177 del Trattato, la questione del «se l'impossibilità giuridica, in cui si trovano i raccoglitori di oli usati, di consegnare tali oli ad un'impresa di eliminazione o di rigenerazione di uno Stato membro della CEE, in considerazione delle restrizioni poste dal decreto 21 novembre 1979, n. 79-981, sia compatibile con gli artt. 30 e 34 del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, i quali vietano le restrizioni quantitative all'esportazione, nonché tutte le misure d'effetto equivalente».

Prima di affrontare problemi di merito, ritengo opportuno esaminare la ricevibilità della domanda, nonché la formulazione della questione pregiudiziale.

II — 1. Sulla ricevibilità

Nelle sue osservazioni scritte, il Syndicat national, pur rimettendosi alla saggezza della Corte e quindi senza chiedere che la domanda sia dichiarata irricevibile, si è posto qualche interrogativo in proposito, in quanto la questione formulata dal giudice a quo mette in dubbio la conformità al diritto comunitario di una normativa nazionale e, perciò, «ha gli stessi effetti (auspicati dai convenuti) di un ricorso per carenza avverso un rifiuto della Commissione di avviare nei confronti di uno Stato membro il procedimento di cui all'art. 169».

Per rispondere al riguardo, basterà ricordare la vostra giurisprudenza costante, secondo cui «nell'ambito di un procedimento ai sensi dell'art. 177 del Trattato, la Corte non è competente a pronunciarsi sulla compatibilità con il Trattato di una legge interna; essa, tuttavia, può indicare al giudice nazionale tutti i criteri interpretativi del diritto comunitario che possano consentirgli di decidere in merito» [1]. Dato il carattere delle osservazioni del Syndicat national, non è forse inutile ripetere quanto affermato nella sentenza van Gend & Loos del 5 feb-

1 — Ad esempio, sentenza 17 febbraio 1976, causa 45/75, Rewe/Hauptzollamt Landau (Rewe-Zentrale V), Racc. pag. 194, punto 11 della motivazione.

braio 1963: «ove le garanzie contro la violazione dell'art. 12 da parte degli Stati membri venissero limitate a quelle offerte dagli artt. 169 e 170, i diritti individuali degli amministrati rimarrebbero privi di tutela giurisdizionale diretta» e «la vigilanza dei singoli, interessati alla salvaguardia dei loro diritti, costituisce ... un efficace controllo che si aggiunge a quello che gli artt. 169 e 170 affidano alla diligenza della Commissione e degli Stati membri» [1].

È quindi normale che degli amministrati si pongano il problema della validità di una normativa nazionale rispetto al diritto comunitario e che un giudice nazionale sottoponga alla Corte una questione pregiudiziale intesa a metterlo in grado di pronunciarsi su questo punto.

2. Per contro, sulla formulazione della questione pregiudiziale possono farsi varie osservazioni.

a) In primo luogo, dal fascicolo risulta chiaramente che nel caso di specie si tratta delle possibilità d'esportazione dalla Francia negli altri Stati membri della Comunità, non già delle possibilità d'importazione dagli altri Stati membri in Francia. È quindi pertinente soltanto il richiamo all'art. 34 del Trattato non già quello all'art. 30. Inoltre, l'esame della compatibilità col diritto comunitario di una normativa nazionale deve estendersi alle deroghe previste dall'art. 36, che deve quindi essere compreso nella questione pregiudiziale. Del resto, se ci si riferisce alla motivazione della sentenza di rinvio, il penultimo punto della motivazione sembra implicare una domanda d'interpretazione dell'art. 36.

b) Alquanto più complesso è il problema sollevato dal Groupement circa la qualità attribuitagli dal giudice di rinvio nella questione pregiudiziale. Il Groupement precisa che esso non agisce come «raccoglitore» di oli usati, bensì come *detentore* che consegna direttamente gli oli a eliminatori autorizzati. Sembra quindi utile esaminare la questione formulata dal giudice nazionale tenendo conto sia della situazione dei «detentori» sia di quella dei «raccoglitori». Evidentemente, spetterà allo stesso giudice nazionale stabilire concretamente se i convenuti siano detentori o raccoglitori, poiché esso è l'unico «ad avere conoscenza diretta dei fatti della causa come pure delle argomentazioni delle parti, e ... dovrà assumersi la responsabilità dell'emananda pronunzia» [2].

Prendiamo quindi in esame l'uno e l'altro caso. A questa scelta sono indotta da vari motivi, che ricorderò secondo quello che, per me, è l'ordine crescente d'importanza. Anzitutto, così come la controparte, il Syndicat national è favorevole a tale estensione della questione. D'altro canto, la Corte d'appello di Lione ha effettuato un rinvio pregiudiziale in una causa che si basa sugli stessi elementi di fatto e di diritto [3] e la questione da essa formulata si riferisce tanto al caso dei detentori quanto a quello dei raccoglitori. Infine, e soprattutto, dato il contenuto della normativa francese, la questione

1 — Sentenza emessa nella causa 26/62, van Gend & Loos/Amministrazione olandese delle imposte, Racc. pag. 25.

2 — Sentenza 29 novembre 1978, causa 83/78, Pigs Marketing Board/Redmond, Racc. pag. 2368, punto 25 della motivazione.

3 — Causa 295/82, Groupement d'intérêt économique Rhône-Alpes Huiles e altri/Syndicat national des fabricants raffineurs d'huiles de graissage e altri.

delle possibilità d'esportazione sollevata dal tribunale di Versailles si pone negli stessi termini sia per i detentori che per i raccoglitori.

3. Tuttavia, il problema più importante che viene posto dalla formulazione della questione è quello del se, in ragione dell'esistenza di una direttiva concernente l'eliminazione degli oli usati, i divieti d'esportazione di cui trattasi non debbano essere valutati unicamente alla luce delle disposizioni di tale direttiva, senza alcun riguardo alle disposizioni del Trattato. È questa la tesi del Governo francese e del Syndicat national, per i quali gli artt. 34 e 36 del Trattato sarebbero stati posti, in qualche modo, «fuori gioco» per il fatto che è intervenuta la direttiva.

a) Risulta che la normativa francese di cui trattasi è stata emanata, in particolare, per dare attuazione nell'ordinamento giuridico francese alla direttiva del Consiglio 16 giugno 1975, n. 75/439/CEE, concernente l'eliminazione degli oli usati, e che tale direttiva prevede l'armonizzazione delle misure necessarie, fra l'altro, alla protezione dell'ambiente ed organizza procedure comunitarie di controllo della loro osservanza. Ne consegue che, come avete affermato nella vostra giurisprudenza, «il ricorso all'art. 36 perde la sua giustificazione e i controlli appropriati vanno allora effettuati ed i provvedimenti di tutela adottati secondo lo schema tracciato dalla direttiva d'armonizzazione» [1].

Secondo il Syndicat national ed il Governo francese, tale giurisprudenza dev'essere estesa all'art 34. Il Syndicat national sottolinea che la norma derogatoria di cui all'art. 36 e la norma generale di cui all'art. 34 costituiscono un tutto unico. Nello stesso senso, il Governo francese richiama inoltre, a sostegno di questa tesi, la seguente frase delle conclusioni presentate dall'avvocato generale Capotorti nella causa detta del «Cassis de Dijon»: «è chiaro che, quando il ravvicinamento delle legislazioni è effettuato, l'art. 30 è messo fuori gioco, per il semplice motivo che si deve presumere la conformità al Trattato (ivi compreso l'art. 30) delle direttive emanate ai sensi degli artt. 100 e 101» [2].

b) A mio parere, l'intervento di una direttiva non rende inutile qualsiasi riferimento al Trattato qualora si tratti di valutare la validità di una normativa nazionale alla luce del diritto comunitario. La ragione è semplice, anzi evidente: come osservava anche l'avvocato generale Capotorti, i principi posti dal Trattato, in particolare il divieto di restrizioni quantitative e di misure d'effetto equivalente negli scambi intracomunitari «vincola(no) indubbiamente ... le istituzioni comunitarie, nell'adozione di misure che incidano sugli scambi» [3]. Secondo me, la subordinazione delle direttive alle norme poste dal Trattato vale sia riguardo all'art. 36 sia riguardo all'art. 34. Il ricorso all'art. 36 cessa di essere giustificato nei settori disciplinati da una direttiva soltanto nella misura in cui le disposizioni di tale direttiva rispettino i criteri stabiliti

1 — Sentenze 5 ottobre 1977, causa 5/77, Tedeschi/Denkavit, Racc. pag. 1576, punto 35 della motivazione; 5 aprile 1979, causa 148/78, Ratti, Racc. pag. 1644, punto 36 della motivazione.

2 — Conclusioni nella causa 120/78, Rewe/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, Racc. 1979, pag. 671.

3 — Conclusioni nella causa 34/78, Yoshida/Kamer van Koophandel en Fabrieken voor Friesland, Racc. 1979, pagg. 147-148.

dalla suddetta norma, e in particolare dalla seconda frase della stessa.

Lo stesso deve dirsi per quanto concerne l'art. 34, tenendo eventualmente conto di esigenze imperative atte a temperare i divieti ivi previsti, come quelle riconosciute dalla vostra giurisprudenza ai fini dell'interpretazione dell'art. 30.

c) Ritengo quindi che l'esame della legittimità della normativa nazionale di cui trattasi debba essere effettuato anzitutto con riguardo alla direttiva, in quanto si presume la conformità di quest'ultima al Trattato. Ogni raffronto diretto col Trattato, senza passare per il tramite della direttiva, mi sembra incompatibile con la vostra giurisprudenza Tedeschi e Ratti. Il riferimento alle norme del Trattato s'impone soltanto qualora, per valutare la legittimità di una normativa nazionale, sia necessaria l'interpretazione della direttiva e, in particolare, una delle interpretazioni proposte appaia contrastante col Trattato, mentre altre appaiano con questo compatibili. In una siffatta ipotesi, s'impone, a mio avviso, la scelta dell'interpretazione conforme al Trattato.

In definitiva, vi propongo di considerare la questione sottopostavi dal Tribunal de grande instance di Versailles come intesa a stabilire se la direttiva del Consiglio 16 giugno 1975, n. 75/439/CEE, concernente l'eliminazione degli oli usati, eventualmente interpretata alla luce degli artt. 34 e 36 del Trattato, possa giustificare una normativa nazionale adottata per la sua attuazione, che abbia l'effetto di impedire le esportazioni di oli usati negli altri Stati membri.

III — Poiché la normativa francese cui si riferisce la questione pregiudiziale ha lo scopo di trasporre nell'ordinamento interno francese la direttiva sull'eliminazione degli oli usati, analizzeremo il testo comunitario prima di prendere in esame le disposizioni nazionali.

1. Ora, la direttiva n. 75/439 è stata adottata in base agli artt. 100 e 235 del Trattato.

a) Questa duplice base giuridica si giustifica con gli obiettivi perseguiti, enunciati nel preambolo della direttiva. Il riferimento all'art. 100 del Trattato è motivato nel 1° «considerando»: il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di eliminazione degli oli usati è apparso necessario in quanto la disparità di tali legislazioni può «creare disuguaglianza nelle condizioni di concorrenza e avere perciò un'incidenza diretta sul funzionamento del mercato comune». Il 2° ed il 3° «considerando» spiegano il riferimento all'art. 235: la direttiva si colloca anche nell'ambito della politica comunitaria di protezione dell'ambiente, per la cui attuazione il Trattato non ha previsto i necessari poteri. Il 4° «considerando» mette in rilievo che «la riutilizzazione degli oli usati può contribuire ad una politica d'approvvigionamento di combustibili»; la direttiva può quindi contribuire ad economie di energia. Citerò pure in extenso una parte del 7° «considerando» in ragione della sua importanza nel presente procedimento: «un sistema efficace e coerente di trattamento di questi oli, tale da non ostacolare gli scambi intracomunitari e da non alterare le condizioni di concorrenza, dovrebbe essere applicato a tutti

questi prodotti, ...». In questi termini, non ci si limita quindi a dare alla direttiva un esteso campo d'applicazione ratione materiae; si prevede anche che ai prodotti considerati si applicano i principi della libera circolazione e normali condizioni di concorrenza.

b) Fra le disposizioni della direttiva, si possono distinguere quelle che impongono obblighi agli Stati e quelle che stabiliscono gli obblighi che gli Stati devono imporre alle imprese.

Le prime si riferiscono ad obblighi «di fare» (artt. 2 e 3) e «di non fare» (art. 4).

Gli Stati membri devono adottare i provvedimenti necessari per garantire la raccolta e l'eliminazione innocua degli oli usati (art. 2). «Per quanto possibile», l'eliminazione degli oli usati deve avvenire «mediante riutilizzazione», cioè, alternativamente o cumulativamente, mediante rigenerazione o combustione a scopi diversi dalla distruzione (art. 3).

L'art. 4 vieta gli scarichi di oli usati, che abbiano effetti nocivi nei vari elementi dell'ambiente naturale: le acque, il suolo e l'aria.

Queste disposizioni sono completate dall'art. 5, norma essenziale ai fini del presente procedimento e che, per tale ragione, citerò per esteso: «qualora gli obiettivi previsti negli artt. 2, 3 e 4 non possano essere conseguiti diversamente, gli Stati membri adottano tutte le misure necessarie affinché una o più imprese effettuino la raccolta e/o l'eliminazione dei prodotti offerti dai detentori, eventualmente nella zona loro assegnata dall'amministrazione competente».

A questo testo si ricollegano gli artt. 13 e 14, i quali prevedono e disciplinano la facoltà, per gli Stati che si avvalgono dell'art. 5, di attribuire l'indennità, per i servizi resi, alle imprese di raccolta e di eliminazione interessate.

Le imprese che detengono, raccolgono o eliminano gli oli usati sono anch'esse soggette a determinati obblighi previsti dalla direttiva (artt. 6-12). Ricorderò unicamente le disposizioni specificamente rilevanti per il presente procedimento. L'art. 6 dispone che «... le imprese che eliminano gli oli usati debbono ottenere un'autorizzazione». L'art. 7 riguarda i detentori che, se non sono in grado di rispettare i provvedimenti indicati nell'art. 4, devono tenere gli oli usati a disposizione delle imprese, o di una delle imprese, di cui all'art. 5.

2. In Francia, la direttiva è stata attuata col decreto legislativo 21 novembre 1979, n. 79-981, recante disciplina del recupero degli oli usati, completato da due decreti di attuazione in pari data, l'uno relativo alle condizioni di raccolta degli oli e l'altro alle loro condizioni di eliminazione.

a) Gli oli usati che rientrano nel campo d'applicazione della normativa francese «sono gli oli minerali o sintetici che, inidonei dopo l'uso allo scopo cui erano destinati come oli nuovi, possono essere riutilizzati sia come materia prima per il riciclaggio o la rigenerazione, sia come combustibile industriale, ed il cui scarico nell'ambiente naturale è vietato in forza delle disposizioni del decreto 8 marzo 1977, n. 77-254» [1]. Il Governo francese ha precisato, nelle sue osservazioni, che

1 — Articolo 1, 2° comma, del decreto legislativo.

«la normativa abbraccia quindi sia i lubrificanti rigenerabili (oli neri e oli chiari) sia i lubrificanti non rigenerabili». Per contro, nel corso dell'udienza di trattazione, il Syndicat national ha indicato che la presente causa riguarda unicamente gli oli usati *neri*, escluso qualsiasi altro tipo di oli, poiché l'impossibilità di esportazione riguarda soltanto detta categoria di oli usati. Questa contraddizione, quanto meno apparente, sull'interpretazione della normativa nazionale di cui trattasi, non spetta a noi risolverla. E ciò non pare nemmeno necessario: poiché la questione del tribunale di Versailles verte sulle possibilità d'esportazione degli oli usati in altri Stati membri, la soluzione che vi suggerirò riguarderà ipso facto tutti i prodotti contemplati dal decreto legislativo per i quali sono impossibili le esportazioni.

b) La normativa francese ha stabilito vari procedimenti per controllare l'esercizio delle attività di recupero degli oli usati nelle varie fasi del circuito.

I detentori che «accumulano oli usati in ragione delle loro attività professionali» [1] devono raccogliere ed immagazzinare detti oli in condizioni soddisfacenti, evitando in particolare le miscele con acqua ed altre scorie oleose [2]. Essi «devono consegnare gli oli usati ai raccoglitori autorizzati in conformità all'art. 4 del decreto, ovvero provvedere essi stessi al trasporto degli oli usati onde metterli direttamente a disposizione di un eliminatore che abbia ottenuto l'autorizzazione prevista dall'art. 8 del decreto, o ancora provvedere essi stessi all'eliminazione degli oli usati da essi prodotti», a condizione di essere in possesso dell'autorizzazione necessaria a tal fine [3]. Taluni detentori, come i convenuti nella causa principale, si sono uniti in consorzi per effettuare nelle migliori condizioni la vendita degli oli da essi detenuti.

c) Per garantire la raccolta completa degli oli usati, l'intero territorio francese è stato suddiviso in zone geografiche, generalmente corrispondenti ai dipartimenti. In ciascuna zona, è stato designato un raccoglitore autorizzato dal ministro per l'ambiente [4] in seguito ad appalto-concorso [5] e previo parere di una apposita commissione interministeriale [6]. L'autorizzazione viene concessa a titolo esclusivo, per un periodo di tre anni, alla cui scadenza si procede ad un nuovo appalto-concorso.

Una stessa impresa può ottenere l'autorizzazione per la raccolta in più dipartimenti. Più piccole imprese possono raggrupparsi per ottenere congiuntamente detta autorizzazione. Il subappalto è autorizzato in ragione del 30 % delle attività della zona.

I raccoglitori autorizzati sono responsabili della raccolta di tutti gli oli usati prodotti nella loro zona. Tenuti alla rigorosa osservanza di un capitolato d'appalto, essi devono procedere nel termine di quindici giorni al prelievo di qualsiasi partita di oli superiore a 200 litri e devono consegnare, ai prezzi definiti nell'

1 — Articolo 1, 3° comma, del decreto legislativo.

2 — Articolo 2, 1° comma, del decreto legislativo.

3 — Articolo 3 del decreto legislativo.

4 — Articolo 4 del decreto legislativo.

5 — Articolo 2 del decreto sulle condizioni di raccolta.

6 — Articolo 3 del decreto sulle condizioni di raccolta.

ambito del procedimento di appalto, gli oli usati raccolti ad eliminatori autorizzati in conformità al procedimento stabilito dall'art. 8 del decreto legislativo [1].

d) Anche l'eliminazione degli oli usati è subordinata al rilascio di una autorizzazione ministeriale [2]. Questa autorizzazione viene rilasciata dal ministro per l'ambiente per una durata di sette anni, in considerazione della capacità tecnica e finanziaria dell'impresa e previo parere di una commissione interministeriale [3]. Il soggetto che ha ottenuto l'autorizzazione è tenuto a conformarsi alle clausole di un capitolato d'appalto, che prevede in particolare l'obbligo di ritiro di tutti gli oli usati entro il limite della capacità di trattamento [4].

L'autorizzazione non prevede un'esclusiva territoriale, ma l'amministrazione procede ad una ripartizione, fra gli eliminatori autorizzati, dei quantitativi raccolti dai raccoglitori autorizzati.

Al quesito relativo al se gli eliminatori possano esportare gli oli usati che essi ritirano, il Governo francese ha risposto che gli artt. 8 e 9 del decreto legislativo e gli artt. 2 e 9 del decreto d'attuazione relativo alle condizioni d'eliminazione impongono agli eliminatori l'obbligo di trattare gli oli usati nei propri impianti, poichè la autorizzazione riguarda principalmente questi ultimi ed ha quindi carattere reale. Il mancato trattamento degli oli usati, fatta eccezione per i casi di impossibilità tecnica temporanea, implica la revoca dell'autorizzazione, che diventa così caduca.

1 — Articolo 6 del decreto legislativo, completato dal decreto relativo alle condizioni di raccolta.

2 — Articolo 8 del decreto legislativo.

3 — Articolo 5 del decreto relativo alle condizioni d'eliminazione.

4 — Articolo 9 del decreto legislativo.

e) È chiaro che, in conseguenza di detto sistema, le esportazioni di oli usati dalla Francia negli altri Stati membri diventano impossibili.

In udienza, ci è stato detto che tale impossibilità giuridica è stata recentemente rafforzata dalla distribuzione, in tutti gli uffici doganali francesi, di una circolare emessa il 26 ottobre 1982 dal ministero dell'economia e del bilancio, con la quale si prescrivono severi controlli alle frontiere onde impedire qualsiasi esportazione di oli usati.

Infine, in udienza abbiamo inoltre appreso che la Commissione aveva deciso di avviare contro la Francia il procedimento per inadempimento ai sensi dell' art. 169 del Trattato e che non era escluso che tale procedimento potesse essere accelerato in seguito alla distribuzione della suddetta circolare.

IV — In base a questi elementi, possiamo ora procedere, come ci viene chiesto dal tribunale di Versailles, all'esame della compatibilità della normativa francese col diritto comunitario e, in primo luogo, con la direttiva sull'eliminazione degli oli usati.

1. Allo scopo di definire precisamente i limiti della controversia, mi sembrano anzitutto necessarie varie osservazioni.

a) Dati i termini della questione sottoposta alla Corte, dobbiamo preoccuparci unicamente di stabilire se le disposizioni della normativa francese, aventi l'effetto, se non lo scopo, di vietare le esportazioni di oli usati negli altri Stati membri, siano conformi o contrarie al diritto comunitario. Il fatto che la normativa francese preveda la concessione di un'esclu-

siva per zona ai raccoglitori autorizzati, in conformità all'art. 5 della direttiva, non è *di per sé* in contrasto col diritto comunitario. Come la Commissione ha avuto occasione di affermare nella risposta data in suo nome dal sig. Narjes all'interrogazione scritta n. 315/81 dell'on. Galland, questo contrasto non esiste. In altri termini, il diritto degli Stati membri di avvalersi dell'art. 5 della direttiva non è affatto contestato; unico punto controverso è quello della liceità dei divieti di esportazione.

b) Per contestare il diritto del «Groupement» di eccepire l'esistenza, a suo danno, di una misura d'effetto equivalente a restrizioni quantitative, il «Syndicat national» si riferisce alla vostra giurisprudenza secondo cui tali misure non possono essere invocate se non riguardo a merci *legalmente* prodotte e poste in vendita nello Stato membro d'origine [1].

A prescindere dal fatto che la suddetta giurisprudenza è stata essenzialmente sviluppata con riguardo a misure relative alle importazioni, tale argomento non può essere accolto. In primo luogo, la questione della liceità delle attività del Groupement ai sensi del diritto francese è manifestamente una questione di competenza esclusiva dei giudici francesi. In secondo luogo, se è vero che il ragionamento è esatto in via di principio, esso va tuttavia precisato su un punto: la condizione secondo cui le merci devono essere prodotte e poste in vendita legalmente ai sensi degli ordinamenti giuridici nazionali viene a cadere se si tratta di normative nazionali contrastanti col diritto comunitario.

c) Infine, metterò fin d'ora in rilievo che la normativa francese, poiché vieta di fatto le esportazioni, non può essere ritenuta compatibile col diritto comunitario, a meno che altre considerazioni giustifichino l'isolamento dei mercati nazionali derivante da tale divieto. Queste altre considerazioni potrebbero essere quelle relative alla tutela della salute pubblica, di cui all'art. 36 del Trattato o, meglio, alla tutela dell'ambiente o la preoccupazione di realizzare economie di energia, che si possono considerare come motivi di attenuazione del divieto di principio stabilito dall'art. 34, analoghe a quelle («rule of reason») che, dopo la sentenza Dassonville [2], sono ammesse nell'interpretazione dell'art. 30. Tuttavia, secondo la vostra giurisprudenza [3] questi ulteriori motivi di inflessione possono essere invocati soltanto riguardo a misure vigenti indistintamente per i prodotti importati e per i prodotti nazionali. La stessa restrizione deve valere necessariamente anche nel caso delle esportazioni. Ora, nella fattispecie, la normativa nazionale riguarda specificamente soltanto gli oli usati francesi. Dubito, quindi, che detti motivi possano essere presi in considerazione in quanto tali. Tuttavia, in ogni caso, secondo la vostra giurisprudenza Tedeschi e Ratti, tale esame va effettuato nell'ambito tracciato dalla direttiva n. 75/439.

Ora, nella direttiva non esistono disposizioni che giustifichino *espressamente* il divieto di esportazioni. L'unica norma che è stata richiamata in proposito è l'art. 5, già menzionato. Affinché una normativa nazionale adottata in forza dell'art. 5 e

1 — Fra l'altro, sentenza 20 febbraio 1979, causa 120/78, Rewe, detta del «Cassis de Dijon», Racc. pag. 664, punto 14 della motivazione.

2 — Sentenza 11 luglio 1974, causa 8/74, Procuratore del Re/Dassonville, Racc. pag. 837.

3 — Fra l'altro, sentenza 17 giugno 1981, causa 113/80, Commissione/Irlanda, Racc. pag. 1639, punti 10 e 11 della motivazione.

contenente un divieto relativo alle esportazioni possa essere ritenuta conforme al diritto comunitario, è quindi necessario che questo articolo possa essere interpretato nel senso che esso giustifichi un siffatto divieto d'esportazione.

2. Sembra che la tesi comune ai Governi francese e italiano ed al Syndicat National vada anche oltre. Essa consiste nell'affermare che il ricorso all'art. 5 implica necessariamente l'impossibilità d'esportare. Se, infatti, uno Stato membro ritiene che ciò sia indispensabile per conseguire gli obiettivi di cui agli artt. 2-4, esso è tenuto ad organizzare un sistema di concessione esclusiva, che limita, o addirittura abolisce, la libera circolazione degli oli usati.

a) A sostegno di questo punto di vista, sono stati addotti svariati argomenti.

1. Ad esempio, si è richiamata l'attenzione sul fatto che la direttiva è fondata sull'art. 235 del Trattato, cui si ricorre qualora il Trattato non abbia previsto i poteri richiesti per consentire un'azione della Comunità ritenuta necessaria. Se ne inferisce che, se la direttiva avesse avuto unicamente lo scopo di confermare un principio sancito nel Trattato e direttamente efficace (come quello della libera circolazione delle merci), il riferimento all'art. 235 sarebbe stato inutile.

2. La concessione di un diritto esclusivo con protezione territoriale assoluta, e quindi divieto di esportazione, sarebbe la necessaria contropartita dell'obbligo, imposto alle imprese concessionarie, di procedere in modo completo alla raccolta ed all'eliminazione degli oli usati a prezzi fissati dalle pubbliche autorità.

Il Syndicat national sottolinea che il carattere completo della raccolta da parte delle imprese autorizzate s'impone necessariamente sia ai raccoglitori, quanto ai detentori e agli eliminatori. Esso consente quindi ai raccoglitori di compensare le attività non redditizie, loro imposte dai capitolati d'appalto, mediante attività lucrative che, esse sole, costituiscono oggetto d'esportazione, creando in tal modo distorsioni di concorrenza e correnti di scambio artificiali.

Inoltre, esso permette ai detentori che non possano rispettare i provvedimenti adottati in forza dell'art. 4 di sapere con sicurezza che un raccoglitore ritirerà gli oli che essi sono tenuti, in forza dell'art. 7, a mettere a disposizione di un'impresa contemplata dall'art. 5. Ora, soltanto un regime amministrativo di autorizzazione dei raccoglitori, comprendente l'obbligo di raccolta completa, garantisce la raccolta di tutti gli oli. In altri termini, l'attuazione dell'art. 5 (con il conseguente divieto di esportazioni) sarebbe necessaria per permettere l'attuazione dell'art. 7, a sua volta indispensabile per conseguire lo scopo dell'art. 4.

Infine, la raccolta completa è necessaria agli eliminatori autorizzati e specialmente ai rigeneratori, affinché questi possano disporre di quantitativi sufficienti di oli da rigenerare per garantire la redditività dei loro impianti. Soltanto detta raccolta completa permette quindi ai rigeneratori autorizzati di svolgere il compito loro affidato dalle pubbliche autorità, compito che contribuisce sia alla protezione dell'ambiente sia alle economie di energia, come fa notare in particolare il Syndicat national.

3. La tesi secondo cui l'art. 5 può essere interpretato nel senso ch'esso

esclude le esportazioni troverebbe conferma nel sistema della direttiva, dal quale risulterebbe che la necessità di non ostacolare gli scambi intracomunitari è uno scopo secondario rispetto alla protezione dell'ambiente e alle economie d'energia. Quest'ultimo obiettivo sarebbe tanto più importante in quanto, nella risposta all'interrogazione scritta n. 452/81 dell'on. Müller-Hermann sul recupero degli oli usati, il sig. Narjes ha riconosciuto, in nome della Commissione, l'importanza degli oli usati «vista la grave situazione della Comunità sul mercato dell'energia e delle materie prime».

Mentre la protezione dell'ambiente è menzionata nel 2° e nel 3° punto del preambolo della direttiva, e la politica d'approvvigionamento di combustibili nel 4°, soltanto nel 7° si fa cenno alla libera circolazione degli oli. D'altro canto, quest'ultimo obiettivo, a differenza degli altri, non trova riscontro in alcuno degli articoli della direttiva.

b) Dirò subito che, a mio avviso, ognuno di questi argomenti può essere confutato.

1. Quanto al riferimento all'art. 235 del Trattato, esso mi sembra spiegato molto chiaramente nel 2° punto del preambolo della direttiva. Tale riferimento si giustifica senz'altro col fatto che una politica comunitaria dell'ambiente è stata ritenuta necessaria per realizzare gli scopi della Comunità soltanto in epoca successiva alla firma, nel 1957, del testo del Trattato, che non comprende quindi disposizioni specifiche in questa materia.

2. Quanto alla necessità di una raccolta completa, non si può negare che questa attività costituisce un servizio pubblico, che gli Stati membri possono imporre ai raccoglitori ed agli eliminatori autorizzati nell'ambito dell'attuazione dell'art. 5. Mi sembra, tuttavia, che la direttiva stessa preveda un mezzo per compensare tale onere senza ostacolare le esportazioni. L'art. 13 dispone infatti che «quale contropartita degli obblighi che gli Stati membri impongono alle imprese di raccolta e/o di eliminazione, ai sensi dell'art. 5, queste ultime possono beneficiare di indennità per i servizi resi». L'art. 13 subordina l'attribuzione di dette indennità all'osservanza di varie condizioni, per evitare che esse creino distorsioni di concorrenza di un certo rilievo o correnti artificiali di scambio. L'art. 14 stabilisce in particolare che il finanziamento di dette indennità «deve essere conforme al principio di "chi inquina paga"». Queste precauzioni mi sembrano sufficienti a rispondere alle obiezioni sollevate in particolare dal Syndicat national.

3. Infine, varie considerazioni si oppongono ad un'interpretazione della direttiva nel senso che questa permetta di sacrificare la libera circolazione degli oli usati a vantaggio della protezione della natura e dei risparmi energetici, per quanto lodevoli siano queste ultime finalità.

Una siffatta interpretazione mi sembra anzitutto contraria alla lettera dell'art. 5. In primo luogo, è chiaro che la possibilità offerta agli Stati membri da questo articolo costituisce soltanto una soluzione di male minore, come è provato dalla frase introduttiva («qualora gli obiettivi ... non possano essere conseguiti diversamente»), cosicchè la norma va interpretata in senso restrittivo. In secondo luogo, se è vero che questo testo consente la concessione per zona ed

anzi, eventualmente, la concessione esclusiva per zona («una o più imprese . . ., eventualmente nella zona loro assegnata»), la sua formulazione non permette affatto di pensare ch'esso renda lecito un sistema di concessione esclusiva per zona connessa ad una protezione territoriale assoluta, come il sistema francese. Ora, la differenza fra la concessione esclusiva relativa e la concessione esclusiva assoluta risiede nel fatto che, nel primo caso, il concessionario esclusivo non può opporsi alla vendita delle merci ad un altro concessionario esclusivo situato al di fuori della propria zona, mentre, nel secondo caso, l'isolamento delle varie zone è assoluto.

La suddetta interpretazione mi sembra inoltre difficilmente conciliabile con la natura della direttiva, che è una direttiva di armonizzazione, fondata sull'art. 100 del Trattato. Essa è intesa a ravvicinare le legislazioni degli Stati membri, la cui disparità può, ricordiamolo, «creare disuguaglianza nelle condizioni di concorrenza ed avere perciò un'incidenza diretta sul funzionamento del mercato comune» (1° punto del preambolo). Perciò, una normativa nazionale che renda impossibili le esportazioni ed impedisca quindi di parlare di *mercato comune* nel settore considerato mi sembra direttamente contraria all'obiettivo della direttiva enunciato nel 1° punto del preambolo.

Infine, se la proposta interpretazione dovesse essere accolta, l'art. 5 della direttiva risulterebbe, a mio avviso, invalido per violazione dell'art. 34 del Trattato, le cui esigenze — ritengo — sono invece lungi dall'essere state dimenticate dagli autori della direttiva. Ricordo, in proposito, che i termini del 7° punto del preambolo sono imperativi: «sistema . . . tale da non ostacolare gli scambi intracomunitari». Inoltre, il fatto che la libera circolazione sia stata menzionata soltanto nel 7° «considerando» non significa che detto obiettivo sia secondario. Al contrario, penso che con tale riferimento gli autori della direttiva abbiano voluto che *ciascuna* delle disposizioni della direttiva stessa venisse interpretata in modo che la sua attuazione non potesse ostacolare gli scambi intracomunitari. D'altra parte, non si può affermare che la suddetta condizione sia ignorata nella parte dispositiva della direttiva. Come ho già detto, l'art. 13, 2° comma, stabilisce che le indennità eventualmente concesse alle imprese soggette ad obblighi di servizio pubblico in forza dell'art. 5 «non (devono) creare . . . correnti artificiali di scambi di prodotti». Il carattere *artificiale* degli scambi mi sembra essere il solo limite effettivamente posto dalla direttiva al principio della libera circolazione degli oli usati.

Di conseguenza, uno Stato membro non può attuare l'art. 5 in modo incompatibile con la libera circolazione di detti prodotti, nemmeno se lo ritenga necessario per conseguire gli obiettivi di cui agli artt. 2-4. Nulla, nel sistema della direttiva, autorizza a sacrificare la libera circolazione alla protezione dell'ambiente e alle economie di energia. Tutti questi obiettivi devono essere perseguiti in modo concorrente. L'art. 5 non può essere interpretato nel senso che esso attribuisca agli Stati membri il potere di decidere autonomamente che cosa essi debbano fare per proteggere l'ambiente e ga-

rantire economie di energia sul piano comunitario, quando esiste, con la direttiva, un sistema armonizzato. Le sole modalità che gli Stati membri possono scegliere per garantire il rispetto degli obiettivi della direttiva sono state determinate da quest'ultima. È solo nell'ambito della direttiva che gli Stati possono agire, se vogliono che la loro azione resti conforme al diritto comunitario. Questo compito dovrebbe esser loro facilitato dalla discrezionalità di cui dispongono quanto alla scelta dei mezzi per conseguire i risultati stabiliti dalla direttiva.

c) Infine, secondo le informazioni fornite dalla Commissione e non contestate dal Syndicat national, in altri Stati membri esistono normative, adottate in forza della direttiva e a questa conformi, che non hanno lo scopo o l'effetto di ostacolare gli scambi intracomunitari. Ciò conferma che è possibile proteggere l'ambiente e fare economie di energia senza dover vietare le esportazioni di oli usati. Fra le normative nazionali adottate specificamente per dare attuazione alla direttiva [1], si possono citare quella lussemburghese e quella olandese. A termini del regolamento granducale 26 giugno 1980, concernente l'eliminazione degli oli usati, l'attività di uno o più raccoglitori autorizzati su uno stesso territorio determinato non costituisce un motivo di rifiuto dell'autorizzazione. Chiunque sia in possesso di una autorizzazione può ottenere, in base a domanda, il riconoscimento della qualità di esportatore autorizzato. A norme della legge olandese 11 febbraio 1976, recante disciplina relativa alle scorie chimiche e agli oli usati [2], è ammessa l'esportazione degli oli usati.

1 — A non voler tener conto del caso della Repubblica federale di Germania, contestato dal Syndicat national in ragione delle sovvenzioni agli eliminatori autorizzati che, a suo avviso, si risolverebbero in una distorsione di concorrenza, questione sulla quale la Corte non deve pronunciarsi nell'ambito del presente procedimento.

2 — Wet houdende regels inzake chemische afvalstoffen en afgewerkte olie.

3. Resta da accertare se la conclusione cui siamo provvisoriamente pervenuti non debba essere rimessa in dubbio in base all'art. 90 del Trattato.

a) Secondo il Syndicat national ed il Governo francese, l'impossibilità di esportare è la conseguenza dei diritti speciali ed esclusivi ai sensi dell'art. 90, n. 1, attribuiti alle imprese francesi autorizzate in forza dell'art. 5. L'attribuzione di detti diritti è stata ritenuta compatibile col diritto comunitario dalla Commissione, nella risposta data in suo nome dal sig. Narjes alla surricordata interrogazione scritta dell'on. Galland; lo stesso dovrebbe valere per l'impossibilità di esportazione.

Il Syndicat national ritiene, inoltre, che le imprese autorizzate di raccolta ed eliminazione degli oli usati potrebbero anche essere qualificate come imprese incaricate della gestione di un servizio di interesse economico generale, per questo sottratte, in forza dell'art. 90, n. 2, del Trattato, alle norme di quest'ultimo, purché siano soddisfatte, come avviene nella fattispecie, determinate condizioni. I divieti d'esportazione sarebbero infatti indispensabili affinché dette imprese possano svolgere il compito loro affidato e tali divieti non inciderebbero sullo sviluppo degli scambi in misura contraria all'interesse della Comunità.

b) A mio avviso, nel caso di specie, non è necessario il riferimento all'art. 90.

1. Anzitutto, la risposta all'interrogazione scritta dell'on. Galland non mi sembra decisiva. In tale risposta, la Commissione ha dichiarato che l'art. 4 del decreto legislativo 21 novembre 1979, che è una delle disposizioni di tale decreto che implicano il divieto d'esportazione, è compatibile col diritto comunitario in quanto «l'autorizzazione in questione potrebbe essere considerata come il riconoscimento di un diritto esclusivo ai sensi dell'art. 90 del Trattato CEE ... [riconoscimento che] non sarebbe tuttavia di per sé incompatibile con le disposizioni del Trattato, in particolare con quelle concernenti le regole di concorrenza». Essa ha inoltre dichiarato che «questa regolamentazione non è in contrasto con la direttiva 75/439/CEE ed in particolare con l'art. 5 della medesima».

Dalla lettura di questa risposta risulta quindi che la Commissione non si pronuncia espressamente sulla questione delle esportazioni. Il tenore di una risposta ad una interrogazione scritta di un membro del Parlamento europeo dipende evidentemente dai termini dell'interrogazione. Nella fattispecie, l'interrogazione riguardava la compatibilità della normativa francese col *diritto* comunitario *della concorrenza.* È su questo piano, di conseguenza, che si pone il problema, come dimostrano i termini usati.

Tuttavia, l'enunciazione di carattere generale secondo cui l'art. 4 del decreto francese è conforme all'art. 5 della direttiva ed alle disposizioni del Trattato, compreso quindi l'art. 34, mi sembra inesatta per i motivi già indicati. Non vi è neppur bisogno di rilevare, in proposito, che il valore giuridico della risposta ad un'interrogazione scritta di un parlamentare non è quello di un testo di diritto positivo, nè tanto meno quello di una pronunzia della Corte di giustizia, avente forza di giudicato. Certamente, una siffatta risposta non è sprovvista di qualsiasi valore quanto all'interpretazione di un testo, ma tale interpretazione viene data, espressamente o implicitamente, con riserva della sovrana valutazione della Corte di giustizia. Si noterà, al riguardo, che nella risposta viene in parte usato il condizionale.

2. Inoltre, l'art. 90, n. 1, potrebbe forse legittimare un'eventuale legittimazione dell'art. 34? La sua formulazione basta per rispondere negativamente: «gli Stati membri non emanano né mantengono, nei confronti ... delle imprese cui riconoscono diritti speciali o esclusivi, alcuna misura contraria alle norme del presente Trattato, specialmente a quelle contemplate dagli artt. 7 e da 85 a 94 inclusi».

3. Lo stesso può dirsi per l'art. 90, n. 2.

Pur ritenendo possibile, in base alla vostra giurisprudenza [1], qualificare le imprese francesi autorizzate alla raccolta ed alla eliminazione degli oli usati come imprese «incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale», ai sensi della suddetta norma, non credo che i divieti d'esportazione siano indispensabili affinché dette imprese possano svolgere i loro compiti di raccolta e di eliminazione complete degli oli usati senza pregiudicare la propria redditività. Come abbiamo visto, prevedendo la possibilità di sovvenzioni, che non devono creare correnti artificiali di scambio, a favore delle imprese di raccolta e di eliminazione degli oli usati in contropartita degli obblighi loro imposti dagli Stati membri a norma dell'art. 5, la direttiva stessa fornisce, per questo problema, una risposta che salvaguarda la libertà del commercio intracomunitario degli oli usati.

1 — Sentenza 21 marzo 1974, causa 127/73, BRT e altri/SABAM e altri, Racc. pag. 318, punti 19-21 della motivazione, e sentenza 14 luglio 1981, causa 172/80, Züchner/Bayerische Vereinsbank, Racc. pag. 2030, punto 7 della motivazione.

In base al complesso delle precedenti considerazioni, concludo nel senso che dovreste dichiarare, risolvendo la questione sottopostavi dal Tribunal de grande instance di Versailles, che:

la direttiva del Consiglio 16 giugno 1975, n. 75/439/CEE, concernente l'eliminazione degli oli usati, non può legittimare la normativa di uno Stato membro, adottata per la sua attuazione, e che abbia l'effetto di vietare le esportazioni di oli usati destinate agli altri Stati membri.