CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE F.G. JACOBS presentate il 17 marzo 2005 [1]

1. Con le due questioni pregiudiziali in esame, il College van Beroep voor het bedrijfsleven (Tribunale commerciale) dei Paesi Bassi chiede alla Corte se la direttiva sulle sostanze pericolose [2] consenta ad uno Stato membro di stabilire requisiti supplementari per l'immissione sul mercato e l'impiego di un biocida il cui principio attivo figura nell'allegato I di detta direttiva.

La seconda è intesa ad armonizzare le condizioni di autorizzazione e di immissione in commercio dei biocidi (già noti come pesticidi non agricoli) i cui principi attivi ammissibili devono essere elencati esaustivamente in vari allegati. Tuttavia, gli elenchi delle sostanze da includersi in tali allegati non sono ancora stati compilati e, di conseguenza, le disposizioni della direttiva non sono ancora pienamente efficaci.

Normativa comunitaria

2. Nella fattispecie sono pertinenti la direttiva sulle sostanze pericolose e la direttiva sui biocidi [3]. La prima armonizza le condizioni di immissione in commercio e di uso di talune sostanze e preparati pericolosi elencati in un allegato, modificato a più riprese.

3. Le due direttive, e le modifiche apportate alla prima di esse, sono state adottate in forza dell'art. 100 o dell'art. 100 A del Trattato CE (divenuti, in seguito a modifica [4], artt. 94 CE e 95 CE).

4. L'art. 94 CE dispone che il Consiglio, deliberando all'unanimità, stabilisce direttive volte al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative

1 — Lingua originale: l'inglese.

2 — Direttiva del Consiglio 27 luglio 1976, 76/769/CEE, concernente il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri relative alle restrizioni in materia di immissione sul mercato e di uso di talune sostanze e preparati pericolosi (GU L 262, pag. 201), come modificata in particolare dalle direttive del Consiglio 19 settembre 1983, 83/478/CEE (GU L 263, pag. 33) e 21 dicembre 1989, 89/677/CEE (GU L 398, pag. 19), nonché dalla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 20 dicembre 1994, 94/60/CE (GU L 365, pag. 1).

3 — Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 16 febbraio 1998, 98/8/CE, relativa all'immissione in commercio dei biocidi (GU L 123, pag. 1).

4 — Nel caso dell'art. 100 A.

degli Stati membri che abbiano un'incidenza diretta sull'instaurazione e sul funzionamento del mercato comune.

5. L'art. 95, n. 1, CE prevede, in deroga all'art. 94 e fatte salve talune eccezioni, che il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, adotta le misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno.

6. L'art. 95 CE dispone inoltre che qualora, dopo l'adozione di una misura di armonizzazione, uno Stato membro ritenga necessario mantenere [5] o introdurre [6] disposizioni nazionali relative, tra l'altro, alla protezione dell'ambiente, esso deve notificare tali disposizioni alla Commissione precisando i motivi del mantenimento o dell'introduzione delle stesse. La Commissione deve approvare o respingere le disposizioni nazionali in questione dopo aver verificato se esse costituiscano o no uno strumento di discriminazione arbitraria, una restrizione dissimulata al commercio tra gli Stati membri o un ostacolo al funzionamento del mercato interno [7].

5 — Art. 95, n. 4.

6 — Art. 95, n. 5; le disposizioni progettate devono essere fondate su nuove prove scientifiche.

7 — Art. 95, n. 6.

La direttiva sulle sostanze pericolose

7. La direttiva sulle sostanze pericolose è fondata sull'art. 100 del Trattato CE (divenuto art. 94 CE). Il preambolo della direttiva contiene i seguenti 'considerando':

«considerando che tutte le regolamentazioni concernenti l'immissione sul mercato di sostanze e preparati pericolosi devono avere quale obiettivo la salvaguardia della popolazione, soprattutto delle persone che usano detti preparati e sostanze;

considerando che esse devono contribuire a proteggere l'ambiente da tutte le sostanze e preparati che presentano caratteristiche di ecotossicità o che possono inquinarlo;

considerando che esse debbono altresì contribuire ad un ripristino, preservazione e miglioramento della qualità per la vita dell'essere umano;

considerando che le sostanze ed i preparati pericolosi sono oggetto di regolamentazioni negli Stati membri; che tali regolamentazioni presentano differenze per quanto riguarda le condizioni di immissione sul mercato e di uso; che dette differenze costituiscono un ostacolo agli scambi ed hanno un'incidenza diretta sull'istituzione e sul funzionamento del mercato comune;

considerando che è pertanto necessario eliminare questo ostacolo; che per conseguire tale obiettivo è indispensabile il ravvicinamento delle disposizioni legislative esistenti in materia negli Stati membri» [8].

8. L'art. 1, n. 1, dispone quanto segue:

«Fatta salva l'applicazione di altre disposizioni comunitarie in materia, la presente direttiva concerne le restrizioni all'immissione sul mercato e all'uso negli Stati membri della Comunità di sostanze e preparati pericolosi elencati nell'[allegato I] [9].

9. L'art. 2, prima frase, recita:

«Gli Stati membri prendono tutte le opportune disposizioni affinché le sostanze e i preparati pericolosi elencati [nell'allegato I] possano essere immessi sul mercato od utilizzati soltanto alle condizioni ivi previste».

10. La direttiva 89/677 [10] ha modificato l'allegato I della direttiva sulle sostanze pericolose, introducendovi i composti dell'arsenico. La direttiva 89/677 è fondata sull'art. 100 A del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 95 CE). Il suo primo 'considerando' enuncia quanto segue:

«considerando che è necessario adottare le misure destinate all'instaurazione progressiva del mercato interno nel corso di un periodo che scade il 31 dicembre 1992; che il mercato interno comporta uno spazio senza frontiere interne nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali».

11. L'ottavo 'considerando' è così formulato:

«considerando che taluni preparati antivegetativi usati come rivestimenti di superficie per la protezione delle carene di imbarcazioni e/o di attrezzature sommerse esercitano effetti nocivi sulla vita acquatica a causa dell'impiego di alcuni composti chimici, in particolare di composti di arsenico, di mercurio e di stagno; che per una migliore tutela dell'ambiente è opportuno disciplinare l'impiego di questi composti in tali preparati».

8 — Primo, secondo, terzo, quarto e quinto 'considerando'.

9 — Per effetto delle modifiche introdotte dalla direttiva 83/478, citata alla nota 2, l'allegato è divenuto allegato I.

10 — Citata alla nota 2.

12. Il punto 20 dell'allegato I della direttiva sulle sostanze pericolose, come modificato, riguarda i «composti di arsenico» e il punto 20, n. 1, stabilisce le condizioni per l'immissione in commercio o l'uso di tali composti, enunciando in particolare che essi:

«1. Non sono ammessi come sostanze e componenti di preparati destinati ad essere utilizzati:

(...);

b) nella protezione del legno.

Non sono oggetto del presente divieto le soluzioni di sali inorganici del tipo RCA (rame, cromo, arsenico) utilizzati negli impianti industriali per l'impregnazione del legno sotto vuoto o sotto pressione.

(...)».

13. La direttiva 94/60 [11] ha modificato l'allegato I della direttiva sulle sostanze pericolose, includendovi il creosoto. La direttiva 94/60 è fondata sull'art. 100 A del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 95 CE). Il preambolo di tale direttiva enuncia quanto segue:

«considerando che è necessario adottare le misure volte ad istituire il mercato interno; che il mercato interno è uno spazio senza frontiere interne nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali;

considerando che i lavori relativi al mercato interno dovranno progredire anche verso il miglioramento della qualità di vita, la protezione della salute e la sicurezza dei consumatori; (...);

considerando che il creosoto, quale definito nell'allegato della presente direttiva, può essere dannoso per la salute a causa del suo contenuto di note sostanze cancerogene; che per tali motivi l'uso del creosoto nel trattamento del legno nonché la commercializzazione e l'[uso] di legno trattato con creosoto devono essere limitati;

11 — Citata alla nota 2.

considerando che alcune componenti del creosoto sono difficilmente degradabili nonché nocive per gli organismi dell'ambiente naturale; che tali componenti possono diffondersi nell'ambiente a seguito dell'uso di legno trattato;

(...);

considerando le limitazioni d'uso o di commercializzazione già adottate da alcuni Stati membri per quanto concerne [il creosoto] o i preparati che [lo] contengono hanno un'incidenza diretta sull'instaurazione e sul funzionamento del mercato interno; che è pertanto necessario ravvicinare le disposizioni legislative degli Stati membri in questo campo e modificare di conseguenza l'allegato I della direttiva [sulle sostanze pericolose]» [12].

14. Il punto 32 dell'allegato I della direttiva sulle sostanze pericolose, come modificato, elenca le «Sostanze e preparati pericolosi contenenti una o più delle seguenti sostanze», tra le quali rientrano il creosoto, l'olio di creosoto e i distillati (catrame di carbone). Il punto 32, n. 1, stabilisce le condizioni per l'immissione in commercio o l'uso di tali sostanze e preparati ed enuncia che essi:

«Non si possono utilizzare per il trattamento del legno se contengono

a) una concentrazione di benzo-a-pirene superiore allo 0,005 % in massa, oppure

b) una concentrazione di fenoli estraibili in acqua superiore al 3 % in massa, oppure entrambi a) e b).

Inoltre il legno trattato con tali creosoti non deve essere immesso sul mercato.

12 — Primo, secondo, decimo, undicesimo e quattordicesimo 'considerando'.

Tuttavia, in base a deroga,

i) per quanto riguarda le sostanze e i preparati, questi possono essere utilizzati per il trattamento del legno in impianti industriali se contengono

a) una concentrazione di benzo-a-pirene inferiore allo 0,005 % in massa e

b) una concentrazione di fenoli solubili in acqua inferiore al 3 % in massa.

(...)».

La direttiva sui biocidi

15. La direttiva sui biocidi [13] è fondata sull'art. 100 A del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 95 CE).

16. I 'considerando' 12 e 26 del preambolo enunciano quanto segue:

«considerando che è necessario compilare un elenco comunitario dei principi attivi autorizzati per l'impiego nei biocidi; (...);

considerando che per la piena attuazione della presente direttiva, in particolare del programma di riesame, saranno necessari alcuni anni; che nel frattempo [la direttiva sulle sostanze pericolose] fornisce un quadro per integrare la compilazione dell'elenco positivo, limitando l'immissione sul mercato e l'impiego di alcuni prodotti e principi attivi o gruppi di essi».

17. L'art. 1, n. 1, dispone che la direttiva riguarda a) l'autorizzazione e l'immissione sul mercato di biocidi all'interno degli Stati membri in vista della loro utilizzazione, b) il riconoscimento reciproco delle autorizza-

13 — Direttiva 98/8/CE, citata alla nota 3.

zioni all'interno della Comunità e c) la compilazione, a livello comunitario, di un elenco positivo di principi attivi che possono essere impiegati nei biocidi.

18. L'art. 1, n. 3, prevede che la direttiva «si applica, fatte salve le pertinenti disposizioni comunitarie o le misure adottate in conformità di queste ultime, in particolare a» una serie di provvedimenti normativi comprendente la direttiva sulle sostanze pericolose.

19. L'art. 2, n. 1, lett. a), definisce i «biocidi», ai fini della direttiva, come «[i] principi attivi e i preparati contenenti uno o più principi attivi, presentati nella forma in cui sono consegnati all'utilizzatore, destinati a distruggere, eliminare, rendere innocui, impedire l'azione o esercitare altro effetto di controllo su qualsiasi organismo nocivo con mezzi chimici o biologici» ed enuncia che nell'allegato V figura un elenco esauriente di 23 tipi di prodotti, corredato da una serie indicativa di descrizioni di ogni tipo. Detto allegato, sotto il titolo «Tipo di prodotto 8:

Preservanti del legno», menziona i «Prodotti usati per la preservazione del legno, sin da quando è tagliato e lavorato, o dei prodotti in legno mediante il controllo degli organismi che distruggono o alterano l'aspetto de legno.

Questo tipo di prodotto comprende prodotti ad azione sia preventiva che curativa».

20. L'art. 3, n. 1, stabilisce che gli Stati membri «prescrivono che un biocida non possa essere immesso sul mercato e utilizzato nel loro territorio se non ha ottenuto l'autorizzazione a norma della presente direttiva».

21. Ai sensi dell'art. 5, n. 1, gli Stati membri autorizzano un biocida soltanto se «il suo o i suoi principi attivi sono elencati negli allegati I o I A e i requisiti ivi stabiliti sono soddisfatti».

22. All'epoca dell'adozione della direttiva sui biocidi, tali allegati erano privi di contenuto. La direttiva ha istituito una procedura per l'inserimento dei principi attivi negli allegati dopo un procedimento di valutazione.

23. L'art. 16, n. 1, dispone quanto segue:

«In ulteriore deroga all'articolo 3, paragrafo 1, all'articolo 5, paragrafo 1 (...) e fatte salve le disposizioni dei paragrafi 2 e 3, uno Stato membro può, per un periodo di 10 anni [dal 14 maggio 2000], continuare ad applicare la sua disciplina o la sua prassi vigenti in materia di immissione di biocidi sul mercato. Esso può, in particolare, secondo le norme nazionali, autorizzare l'immissione sul mercato nel proprio territorio di biocidi contenenti principi attivi non elencati nell'allegato I o I A per il tipo di prodotto in questione. Tali principi attivi devono trovarsi già in commercio [al 14 maggio 2000] quali principi attivi di un biocida (...)».

24. L'art. 16, n. 2, stabilisce che, in seguito all'adozione della direttiva, la Commissione deve avviare un programma di lavoro decennale ai fini dell'esame sistematico di tutti i suddetti principi attivi. Nel corso di tale periodo decennale, si può decidere, in base ad una procedura prestabilita, che una sostanza attiva deve essere inclusa o meno negli allegati I, I A o I B e, in caso affermativo, a quali condizioni. L'art. 16, n. 3, dispone che, in seguito a tale decisione, gli Stati membri devono provvedere a rilasciare, modificare o revocare, a seconda dei casi, le autorizzazioni relative ai biocidi che contengono tali principi attivi.

25. Risulta che una decisione del genere non sia ancora stata adottata. Di conseguenza, gli allegati I, I A e I B sono ancora privi di contenuto.

Normativa nazionale

26. È pacifico che la normativa olandese pertinente [14] prescrive che chiunque venda, possegga, detenga ovvero importi antiparassitari dev'essere in possesso di un'autorizzazione. In mancanza della stessa, tali operazioni sono vietate. Secondo il giudice remittente, le condizioni cui la normativa olandese subordina il rilascio dell'autorizzazione sono intese a rafforzare la tutela dell'ambiente.

Cause principali e questione sottoposta alla Corte

27. Le ricorrenti nella causa C-281/03 sono ex titolari e/o richiedenti di autorizzazioni per determinati antiparassitari non agricoli

14 — Bestrijdingsmiddelenwet (legge sugli antiparassitari) del 1962, Staatsblad 1962, 288; Regeling milieutoelatingseisen niet-landbouwbestrijdingsmiddelen (regolamento sulle condizioni in materia ambientale per l'autorizzazione degli antiparassitari non agricoli), Staatscourant 1998, 15; Besluit milieutoelatingseisen niet-landbouwbestrijdingsmiddelen (decreto sulle condizioni in materia ambientale per l'autorizzazione degli antiparassitari non agricoli), Staatsblad 1998, 499, modificato in Staatsblad 1999, 309.

(nel senso ampio di biocidi), utilizzati come preservanti del legno e basati sul principio attivo «distillato di olio di catrame di litantrace» (carbolinoleo e creosoto). Esse hanno impugnato dinanzi al giudice remittente le decisioni 6 luglio 2000 e 28 giugno 2002 con cui il College voor de toelating van bestrijdingsmiddelen (organismo preposto all'autorizzazione degli antiparassitari; in prosieguo: il «CTB») ha dichiarato infondati i reclami da esse proposti contro precedenti decisioni con le quali in sostanza era stato negato il rinnovo o il rilascio dell'autorizzazione per tali antiparassitari.

28. La causa C-282/03 verte su un ricorso proposto contro la decisione 2 agosto 2002 con cui il CTB ha dichiarato infondato il reclamo proposto dalla ricorrente contro le decisioni con cui era stata revocata l'autorizzazione concessale in relazione ad un prodotto per l'impregnazione del legno contenente composti a base di rame, cromo e arsenico ed era stata respinta la domanda della ricorrente volta ad ottenere un rinnovo dell'autorizzazione per tale prodotto.

29. È pacifico che ai prodotti in questione sono applicabili le deroghe di cui ai punti 20 e 32 dell'allegato I della direttiva sulle sostanze pericolose. Tale direttiva pertanto non impone agli Stati membri di limitare la commercializzazione o l'uso di tali sostanze come preservanti del legno. Le decisioni impugnate hanno invece l'effetto di vietare alle ricorrenti, in forza della normativa olandese pertinente, di vendere, possedere, detenere in magazzino o importare i prodotti.

30. Il CTB sostiene in particolare che non era tenuto ad autorizzare i prodotti solo perché determinate applicazioni di prodotti per l'impregnazione del legno contenenti creosoto o composti a base di rame, cromo e arsenico sono esentate, in forza della direttiva sulle sostanze pericolose, dal divieto di utilizzare tali sostanze. L'art. 2 della direttiva sulle sostanze pericolose prevede che le sostanze e i preparati in questione possono essere immessi sul mercato alle condizioni stabilite dalla direttiva medesima, e non che essi devono essere autorizzati. La direttiva sulle sostanze pericolose non impedirebbe agli Stati membri di stabilire condizioni più restrittive.

31. Ritenendo che il testo della direttiva sulle sostanze pericolose non fornisse una soluzione chiara della questione se essa contenga una serie esaustiva di regole in relazione alle sostanze cui è applicabile, oppure lasci un margine per imporre condizioni supplementari a livello nazionale, il College van Beroep voor het bedrijfsleven ha sottoposto alla Corte, in entrambe le cause, la questione se la direttiva consenta ad uno Stato membro di stabilire requisiti supplementari per l'immissione sul mercato e l'impiego di un biocida la cui sostanza attiva è contemplata dall'allegato I di detta direttiva.

32. Hanno presentato osservazioni scritte le ricorrenti nelle due cause, il CTB, i governi danese e olandese e la Commissione. Le appellanti, la Stichting Behoud Leefmilieu en Natuur Maas en Waal [Fondazione Maas e Waal per la preservazione dell'ambiente e della natura (in prosieguo: la «Fondazione»), parte nel procedimento principale che ha dato luogo alla causa C-282/03], il governo dei Paesi Bassi e la Commissione erano rappresentate in udienza.

33. Il CTB e la Fondazione, al pari dei governi danese e olandese, sostengono che la questione deferita dev'essere risolta in senso affermativo, fondamentalmente perché la direttiva sulle sostanze pericolose è una direttiva che fissa criteri minimi, le misure nazionali pertinenti non rientrano nella sua sfera di applicazione e/o l'impiego dei prodotti in questione è disciplinato dalla direttiva sui biocidi, che prevale rispetto alla direttiva sulle sostanze pericolose. Le ricorrenti e la Commissione affermano il contrario, essenzialmente in base alla tesi secondo cui la direttiva sulle sostanze pericolose realizza un'armonizzazione completa delle materie rientranti nel suo ambito di applicazione.

Valutazione

34. È evidente che la direttiva sulle sostanze pericolose costituisce una misura di armonizzazione, adottata principalmente allo scopo di eliminare gli ostacoli al commercio rappresentati dalle differenze tra le normative nazionali che regolamentano le condizioni di immissione sul mercato e di impiego delle sostanze e dei preparati pericolosi: ciò discende dal suo fondamento normativo (artt. 100 del Trattato CE, divenuto art. 94 CE) e dal suo quarto e quinto 'considerando' [15].

35. Lo stesso può dirsi per le direttive 89/677 e 94/60, che hanno aggiunto rispettivamente i punti 20 e 32 nell'allegato I della direttiva sulle sostanze pericolose, stabilendo le deroghe in discussione nelle presenti cause: entrambe sono state adottate in forza dell'art. 100 A del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 95 CE) e il primo 'considerando' di ognuna di esse [16] sottolinea l'obiettivo relativo al mercato interno perseguito dal legislatore.

36. È altresì chiaro che la direttiva 89/677, che ha introdotto le disposizioni controverse relative all'arsenico, persegue anche l'obiettivo della «migliore tutela dell'ambiente» [17] e che la direttiva 94/60, con cui sono state

15 — Citati supra, paragrafo 7.

16 — Citati supra, paragrafi 10 e 13.

17 — V. ottavo 'considerando', citato supra, paragrafo 11.

aggiunte le disposizioni controverse relative al creosoto, è intesa anche a ridurre gli effetti nocivi sull'ambiente [18].

37. Laddove tra gli scopi di una direttiva concernente sostanze pericolose rientri l'eliminazione degli ostacoli al commercio intracomunitario delle sostanze in questione, le disposizioni di tale direttiva non vanno intese quali norme che fissano un livello minimo di protezione e consentono agli Stati membri di ampliare gli obblighi da essa previsti, bensì come norme esaustive [19]. Questa tesi è conforme al più ampio principio stabilito dalla Corte, secondo cui, allorché il legislatore adotta una direttiva di armonizzazione in un determinato settore, gli Stati membri non possono mantenere né adottare misure concernenti lo stesso settore incompatibili con tale direttiva [20].

38. Ritengo quindi che, prima facie, la direttiva sulle sostanze pericolose vieti ad uno Stato membro di stabilire, mediante norme di diritto interno, requisiti per l'immissione sul mercato e per l'uso delle sostanze e dei preparati contemplati dalla direttiva medesima più restrittivi di quelli cui essa subordina tali operazioni. Tra le sostanze menzionate dalla direttiva figurano i preparati contenenti, da un lato, i composti dell'arsenico e, dall'altro, il creosoto e i distillati del catrame di carbone. Pertanto i prodotti in questione rientrano indubbiamente nell'ambito di applicazione della direttiva. Tale circostanza è sufficiente per distinguere il caso in esame dalle cause Burstein [21] e Toolex [22], cui si richiamano i governi danese e olandese, riguardanti prodotti non contemplati dalla direttiva. Nella fattispecie, inoltre, l'effetto delle misure nazionali consiste nel vietare l'uso di tali prodotti come preservanti del legno — modalità d'impiego espressamente disciplinata dalla direttiva — in circostanze nelle quali la direttiva medesima autorizza espressamente tale uso.

39. Contro questa interpretazione sono stati dedotti vari argomenti.

40. In primo luogo, la Fondazione e i governi danese e olandese sostengono che la direttiva sulle sostanze pericolose realizza soltanto un'armonizzazione minima.

18 — V. undicesimo 'considerando', citato supra, paragrafo 13.

19 — V., ad esempio, sentenza 14 ottobre 1987, causa 278/85, Commissione/Danimarca (Racc. pag. 4069, punto 22); v. anche sentenze 5 aprile 1979, causa 148/78, Ratti (Racc. pag. 1629, punti 24 e 26) e, per quanto riguarda specificamente la direttiva sulle sostanze pericolose, le osservazioni svolte dall'avvocato generale Saggio nelle conclusioni relative alla causa C-127/97, Burstein, decisa con sentenza 1°ottobre 1998 (Racc. pag. I-6005, paragrafi 22, 23 e 31, penultimo capoverso).

20 — Per un'applicazione recente di tale principio, v. sentenza 25 aprile 2002, causa C-154/00, Commissione/Grecia (Racc. pag. I-3879).

21 — Citata alla nota 19.

22 — Sentenza 11 luglio 2000, causa C-473/98 (Racc. pag. I-5681).

41. Il governo danese fa riferimento in particolare al fatto che la direttiva non contiene una clausola di libera circolazione (che vieti agli Stati membri di impedire la vendita, l'impiego o la detenzione di un prodotto conforme alla direttiva) né una clausola di salvaguardia (che consenta agli Stati membri di vietare in determinate circostanze la commercializzazione di prodotti conformi alla direttiva).

42. Ritengo che dalla prima di tali omissioni non si possa trarre alcuna conclusione. Come la Corte ha dichiarato nella sentenza Ratti [23], una clausola di libera circolazione inserita nel contesto di una direttiva intesa ad eliminare le differenze tra norme nazionali che ostacolano la realizzazione del mercato interno non può avere valore autonomo, non essendo altro che il complemento delle disposizioni sostanziali contenute nella direttiva in questione e dirette a garantire la libera circolazione dei prodotti di cui trattasi.

43. Per quanto riguarda la seconda omissione, è paradossale affermare che una direttiva, siccome non contiene una clausola che consenta agli Stati membri di adottare misure nazionali con essa incompatibili, realizza un'armonizzazione meno completa rispetto ad un'altra che vieti qualsiasi deroga alle proprie disposizioni. Si può osservare che le ricorrenti nella causa C-281/03 traggono la conclusione opposta, e a mio parere più logica, dalla mancanza di una clausola di salvaguardia.

44. Il governo olandese si richiama a quanto dichiarato dalla Corte nella sentenza Toolex [24], secondo cui la direttiva sulle sostanze pericolose «stabilisce solo disposizioni minime».

45. Tuttavia ritengo fuorviante richiamarsi a tale affermazione prescindendo dal contesto in cui è inserita. Il punto della sentenza, nella sua interezza, è così formulato:

«Quanto alla [direttiva sulle sostanze pericolose], essa, poiché stabilisce solo disposizioni minime, come risulta dall'art. 2 (...), non osta evidentemente alla disciplina, da parte di uno Stato membro, dell'immissione sul mercato di sostanze da essa non contemplate (...)».

46. A quanto pare, quindi, la Corte stava semplicemente dichiarando che l'ambito della direttiva sulle sostanze pericolose si limitava i) all'immissione in commercio e

23 — Citata alla nota 19, punto 13. V. anche paragrafo 1, penultima frase, delle conclusioni dell'avvocato generale Reischl.

24 — Citata alla nota 22, punto 30.

all'uso di ii) determinate sostanze ivi contemplate. Tale interpretazione trova conferma anche nelle osservazioni svolte dall'avvocato generale Mischo [25].

47. In udienza, il governo olandese ha fatto riferimento anche alla sentenza Van den Burg [26], rilevando come la Corte, nella fattispecie, abbia dichiarato che la direttiva sugli uccelli selvatici [27] realizzava al contempo una disciplina esauriente ed un'armonizzazione minima.

48. Tale statuizione è stata criticata sia per la terminologia impiegata che per il ragionamento svolto sul punto in questione [28]. In ogni caso, non vedo come la si potrebbe trasporre utilmente alle cause ora in esame. La Corte stava analizzando specificamente l'ambito di applicazione dell'art. 14 della direttiva sugli uccelli selvatici, che autorizza gli Stati membri ad introdurre norme di protezione più stringenti rispetto a quelle previste dalla direttiva medesima. La direttiva sulle sostanze pericolose non contiene una disposizione analoga.

25 — Paragrafi 45 e 46.

26 — Sentenza 23 maggio 1990, causa C-169/89 (Racc. pag. I-2143, in particolare punto 9).

27 — Direttiva del Consiglio 2 aprile 1979, 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici (GU L 103, pag. 1).

28 — V., ad esempio, P.J. Slot, «Harmonisation», European Law Review 1996, pag. 378, in particolare pag. 389, e J.H. Jans, European Environmental Law (2000), pagg. 266-267.

49. In secondo luogo, il CTB e il governo danese sostengono che le misure nazionali in questione non rientrano nella sfera di applicazione della direttiva sulle sostanze pericolose.

50. Il CTB afferma che l'obiettivo di tale direttiva e in particolare delle restrizioni all'immissione in commercio e all'uso di prodotti contenenti creosoto e arsenico è la tutela della salute e della sicurezza degli utenti e dei consumatori, e che l'obiettivo di protezione dell'ambiente è secondario. La normativa nazionale e le decisioni impugnate che si fondano su di essa perseguono un obiettivo specifico, ossia la tutela dell'ambiente alla luce dei rischi rappresentati dal legno trattato con preservanti che contengono creosoto o arsenico. La direttiva sulle sostanze pericolose disciplinerebbe invece il trattamento effettivo, vale a dire l'applicazione dei suddetti preservanti, sotto il profilo della salute e della sicurezza.

51. Il governo danese deduce un argomento analogo, sostenendo che la regolamentazione del creosoto realizzata dalla direttiva sulle sostanze pericolose è ispirata esclusivamente da motivi di tutela della salute pubblica e mira in particolare a prevenire i rischi di cancro; qualora non fosse possibile assoggettare i biocidi contenenti creosoto ad un obbligo di autorizzazione, i pericoli rappresentati da tali prodotti non potrebbero essere valutati sotto alcun altro profilo.

52. Ritengo comunque che tali argomenti fraintendano gli obiettivi della direttiva sulle sostanze pericolose: dal preambolo di tale direttiva e delle altre che hanno aggiunto le deroghe in discussione nelle cause ora in esame [29] emerge che, in realtà, la tutela dell'ambiente costituiva un obiettivo primario del legislatore.

53. Infatti, il secondo 'considerando' del preambolo della direttiva sulle sostanze pericolose enuncia che le regolamentazioni concernenti l'immissione sul mercato di sostanze e preparati pericolosi «devono contribuire a proteggere l'ambiente da tutte le sostanze e preparati che presentano caratteristiche di ecotossicità o che possono inquinarlo». Tale enunciato è inserito tra altri 'considerando' secondo cui le regolamentazioni in questione «devono avere quale obiettivo la salvaguardia della popolazione, soprattutto delle persone che usano detti preparati e sostanze» e «debbono (...) contribuire ad un ripristino, preservazione e miglioramento della qualità per la vita dell'essere umano».

54. Il preambolo della direttiva 89/677, che ha aggiunto la condizione relativa all'arsenico e la corrispondente deroga nell'allegato I della direttiva sulle sostanze pericolose, fa riferimento per prima cosa al mercato interno (primo 'considerando') e poi alla salute e alla sicurezza, in particolare alla natura cancerogena di alcune sostanze, nei 'considerando' dal secondo al settimo, che riguardano un gruppo di prodotti per i quali sono stabilite condizioni ai punti 1, 3 e 5 dell'allegato I. I composti di mercurio, arsenico e stagno, oggetto rispettivamente dei punti 19, 20 e 21 dell'allegato I, sono menzionati all'ottavo 'considerando', che fa riferimento esclusivamente alla tutela dell'ambiente.

55. Analogamente, il preambolo della direttiva 94/60, che ha aggiunto la condizione relativa al creosoto e la corrispondente deroga nell'allegato I della direttiva sulle sostanze pericolose, nei primi 'considerando' fa riferimento al mercato interno (primo e secondo 'considerando') e all'esigenza di disciplinare le sostanze cancerogene, mutagene o tossiche per la riproduzione (dal terzo al nono 'considerando'). Tuttavia, la direttiva 94/60 ha aggiunto il punto 29 nell'allegato I della direttiva sulle sostanze tossiche per disciplinare le sostanze cancerogene menzionate nel quarto 'considerando' (nonché i punti 30 e 31, relativi rispettivamente alle sostanze mutagene e alle sostanze tossiche per la riproduzione). Il decimo e l'undicesimo 'considerando' [30] contengono un riferimento distinto e specifico al creosoto, oggetto del punto 32 dell'allegato I, che è in discussione nelle presenti cause. Benché il decimo 'considerando' rammenti che il

29 — Direttive 89/677 e 94/60, citate alla nota 2.

30 — Citata supra, paragrafo 13.

creosoto «può essere dannoso per la salute a causa del suo contenuto di note sostanze cancerogene», il 'considerando' successivo si concentra sui suoi effetti sull'ambiente.

56. Pertanto non mi convince la tesi secondo cui le misure nazionali in discussione nelle cause a quibus esulano dalla sfera di applicazione della direttiva sulle sostanze pericolose, in quanto la tutela dell'ambiente non rientra tra gli obiettivi primari di tale direttiva.

57. In terzo luogo, il CTB, la Fondazione e i governi danese e olandese sostengono che l'impiego dei prodotti controversi è disciplinato dalla direttiva sui biocidi, che a loro parere è prevalente rispetto alla direttiva sulle sostanze pericolose nelle materie in cui esiste sovrapposizione, e in forza della quale la legislazione nazionale può fissare condizioni più restrittive per l'immissione in commercio e l'uso dei prodotti rientranti nella sua sfera di applicazione.

58. È vero che la direttiva sulle sostanze pericolose si applica «[f]atta salva l'applicazione di altre disposizioni comunitarie in materia» [31], mentre la direttiva sui biocidi si applica «fatte salve le pertinenti disposizioni comunitarie o le misure adottate in conformità di queste ultime, in particolare», tra l'altro, della direttiva sulle sostanze pericolose [32]. Il CTB e i governi danese e olandese affermano in sostanza che da tali disposizioni, dalla portata delle due direttive e dalla giurisprudenza della Corte [33] discende chiaramente che le direttive in questione operano in parallelo, ognuna nel proprio distinto ambito di applicazione. La direttiva sulle sostanze pericolose mirerebbe in particolare a proteggere la salute e la sicurezza degli utenti e dei consumatori, mentre la direttiva sui biocidi porrebbe l'accento sulla protezione dell'ambiente. In caso di sovrapposizione, prevarrebbe la direttiva sui biocidi, in quanto lex specialis. Poiché le decisioni impugnate riguardano l'impiego di biocidi, la loro compatibilità con il diritto comunitario andrebbe esaminata alla luce della direttiva sui biocidi, e non della direttiva sulle sostanze pericolose. Pertanto, il grado di armonizzazione realizzato da quest'ultima sarebbe irrilevante.

59. Tali argomenti non mi convincono.

31 — Art. 1, n. 1, citato supra, paragrafo 8.

32 — Art. 1, n. 3, citato supra, paragrafo 18.

33 — Sentenze 27 giugno 1996, causa C-293/94, Brandsma (Racc. pag. I-3159), 17 settembre 1998, causa C-400/96, Harpegnies (Racc. pag. I-5121), e 29 settembre 1999, causa C-232/97, Nederhoff (Racc. pag. I-6385).

60. Anzitutto, sembra chiaro che alcune versioni linguistiche, tra le quali quelle inglese, francese e tedesca, presentano un errore nella redazione dell'art. 1, n. 3, della direttiva sui biocidi. Tali versioni indicano che la direttiva «si applica a» un gruppo di altre misure legislative riguardanti vari settori differenti. Ma è ovvio che l'intenzione del legislatore non può essere questa: sarebbe palesemente insensato che una direttiva concernente un determinato settore si applicasse ad un'altra direttiva o a un regolamento che disciplina un settore diverso.

61. Dal sistema della direttiva sui biocidi emerge semmai che l'art. 1, n. 3, va interpretato nel senso che la direttiva si applica «fatte salve le pertinenti disposizioni comunitarie o le misure adottate in conformità di queste ultime, in particolare [fatti salvi]» gli altri provvedimenti normativi elencati o le altre misure adottate in forza degli stessi. Tale interpretazione, che discende inequivocabilmente, ad esempio, dalle versioni olandese, portoghese, spagnola e svedese, presenta anche il vantaggio di essere sensata.

62. In ogni caso, ritengo che dall'art. 1, n. 3, non derivi alcuna conseguenza, in quanto la direttiva sui biocidi non è comunque idonea a disciplinare il diritto degli Stati membri di autorizzare tali prodotti, dato che i suoi allegati non sono ancora stati adottati. Ciò discende dal fatto che il sistema complessivo di autorizzazione che tale direttiva è volta ad istituire presuppone che il principio attivo o i principi attivi dei biocidi in questione siano elencati in uno di tali allegati.

63. L'incompletezza dell'armonizzazione prevista dalla direttiva sui biocidi è stata riconosciuta dalla Corte e dal legislatore comunitario.

64. Nella sentenza Schreiber [34], la Corte ha dichiarato che, all'epoca dei fatti contestati nella causa principale (marzo 2001), «l'armonizzazione prevista dalla direttiva [sui biocidi] non era stata ancora pienamente realizzata, poiché la redazione a livello comunitario degli allegati I, I A e I B della detta direttiva, che enumerano i principi attivi il cui impiego è autorizzato nei biocidi, nei biocidi a basso rischio e nei prodotti contenenti sostanze note, era ancora in corso». La situazione è ancora la stessa.

34 — Sentenza 15 luglio 2004, causa C-443/02 (Racc. pag. I-7275, punto 20).

65. Il preambolo della direttiva 2001/90/CE [35], che ha modificato il punto 32 dell'allegato I della direttiva sulle sostanze pericolose, relativo al creosoto, enuncia che la direttiva sui biocidi «armonizzerà l'autorizzazione dei biocidi a livello europeo (...) In attesa dell'armonizzazione delle disposizioni ai sensi della [direttiva sui biocidi], le limitazioni relative al creosoto devono essere adeguate al progresso tecnico» [36]. La direttiva 2001/90 ha modificato il punto 32 stabilendo un divieto assoluto di impiego del creosoto nel trattamento del legno e di immissione sul mercato di legno trattato con tale sostanza, e ha reso ancora più restrittive le condizioni di deroga a tale divieto.

66. Analogamente, il preambolo della direttiva 2003/2/CE [37], che ha modificato il punto 20 dell'allegato I della direttiva sulle sostanze pericolose, relativo all'arsenico, enuncia che, «data la mancanza dell'armonizzazione delle regole ai sensi della [direttiva sui biocidi], le restrizioni relative all'arsenico della [direttiva sulle sostanze pericolose] devono essere adeguate al progresso tecnico» [38]. La direttiva 2003/2 ha modificato il punto 20 imponendo un divieto assoluto di immissione sul mercato di legno trattato con preparati contenenti composti di arsenico e ha reso ancora più restrittive le condizioni di deroga a tale divieto.

67. Pertanto la direttiva sui biocidi, all'epoca dei fatti da cui sono scaturite le cause principali, non era (e non è ancora) pienamente applicabile. Il CTB e il governo danese sostengono tuttavia che gli Stati membri possono mantenere i propri regimi nazionali di regolamentazione dei biocidi durante il periodo transitorio previsto dall'art. 16, n. 1, della detta direttiva, che consente a ogni Stato membro, per un periodo di 10 anni, di «continuare ad applicare la sua disciplina o la sua prassi vigenti in materia di immissione di biocidi sul mercato».

68. Non ritengo che, in attesa della piena applicazione della direttiva sui biocidi, l'art. 16, n. 1, conferisca agli Stati membri una discrezionalità illimitata per quanto riguarda l'autorizzazione di prodotti rientranti nella sfera di applicazione sia della detta direttiva che della direttiva sulle sostanze pericolose. Il preambolo della direttiva sui biocidi enuncia espressamente che «per la piena attuazione (...) saranno necessari alcuni anni», durante i quali la direttiva sulle sostanze pericolose fornirà un quadro integrativo per limitare l'immissione sul mercato e l'impiego di alcuni prodotti e principi attivi.

35 — Direttiva della Commissione 26 ottobre 2001, che adegua per la settima volta al progresso tecnico l'allegato I della direttiva 76/769/CEE del Consiglio (GU L 283, pag. 41). La direttiva impone agli Stati membri di adottare misure di attuazione entro il 31 dicembre 2002 e di applicarle entro il 30 giugno 2003.

36 — Quinto 'considerando'.

37 — Direttiva della Commissione 6 gennaio 2003, relativa alle restrizioni in materia di immissione sul mercato e di uso dell'arsenico (decimo adeguamento al progresso tecnico della direttiva 76/769/CEE del Consiglio) (GU L 4, pag. 9). La direttiva impone agli Stati membri di adottare misure di attuazione entro il 30 giugno 2003 e di applicarle entro il 30 giugno 2004.

38 — Ottavo 'considerando'.

69. Pertanto, benché l'art. 16, n. 1, preveda che durante il periodo transitorio uno Stato membro può continuare ad applicare la sua disciplina o la sua prassi vigenti in materia di immissione dei biocidi sul mercato, è evidente che tale disciplina dev'essere conforme alle altre disposizioni di diritto comunitario. Pertanto, se uno Stato membro intende regolamentare l'immissione in commercio e/o l'impiego di prodotti rientranti nella sfera di applicazione della direttiva sulle sostanze pericolose, le sue norme interne devono essere conformi a tale direttiva.

70. Ritengo che la giurisprudenza [39] invocata dal governo olandese non confermi la sua tesi secondo cui la direttiva sulle sostanze pericolose e la direttiva sui biocidi operano in parallelo, ognuna nel proprio campo di applicazione. Nella causa Brandsma, peraltro svoltasi molto prima dell'adozione della direttiva sui biocidi, il principio attivo del prodotto controverso non era contemplato dalla direttiva sulle sostanze pericolose [40]. Nella sentenza Harpegnies, anch'essa relativa a fatti che avevano avuto luogo prima dell'adozione della direttiva sui biocidi, la Corte è partita dal presupposto che non esistevano, a livello comunitario, norme armonizzate in materia di produzione o di immissione in commercio dei prodotti in questione [41]; lo stesso non accade nelle presenti cause. Nella causa Nederhoff, come rileva il giudice remittente, la normativa nazionale controversa non imponeva condizioni di immissione in commercio o di impiego di una sostanza rientrante nella sfera di applicazione della direttiva sulle sostanze pericolose; essa riguardava invece l'inquinamento delle acque di superficie provocato da prodotti trattati con tale sostanza. La Corte ha dichiarato anzitutto che la direttiva 76/464 [42] era applicabile alla fattispecie; inoltre, che tale direttiva autorizza espressamente gli Stati membri ad adottare misure più restrittive di quelle previste dalle sue disposizioni. Poiché l'art. 1, n. 1, della direttiva sulle sostanze pericolose enuncia che essa è applicabile fatta salva l'applicazione di altre normative comunitarie, la Corte ha dichiarato che la direttiva 76/464 era prevalente. Non vedo come si possa trasporre tale sentenza alle presenti cause, in cui la direttiva sui biocidi non può trovare applicazione.

71. Infine, il governo olandese ha osservato in udienza che sarebbe illogico il fatto che, da un lato, uno Stato membro non potesse disciplinare i biocidi contenenti sostanze pericolose rientranti nell'ambito di applicazione della direttiva sulle sostanze pericolose mentre, dall'altro, esso potrebbe disciplinare biocidi meno nocivi, non contenenti tali sostanze, quali le tavolette di legno di cedro in discussione nella recente sentenza Schreiber [43].

39 — Citata alla nota 33.

40 — Punto 10 della sentenza e paragrafo 16 delle conclusioni presentate dall'avvocato generale Fennelly.

41 — Punto 27. Non risulta che la direttiva sulle sostanze pericolose fosse stata invocata dalle parti.

42 — Direttiva del Consiglio 4 maggio 1976, 76/464/CEE, concernente l'inquinamento provocato da certe sostanze pericolose scaricate nell'ambiente idrico della Comunità (GU L 129, pag. 23).

43 — Citata alla nota 34.

72. La causa Schreiber, tuttavia, riguardava un prodotto (tavolette di legno di cedro) non soggetto ad alcun'altra disciplina comunitaria. La Corte ha quindi esaminato la legittimità della condizione di autorizzazione previa, cui uno Stato membro aveva subordinato l'immissione in commercio di tali prodotti, alla luce degli artt. 28 CE e 30 CE. Nelle cause ora in esame, invece, i prodotti controversi sono soggetti ad una normativa comunitaria. Ritengo che tale circostanza sia sufficiente per mantenere distinte le presenti cause dalla causa Schreiber.

73. Ritengo infondati i timori del governo olandese, secondo cui l'interpretazione sopra prospettata comporterebbe un'anomalia, in quanto uno Stato membro non potrebbe disciplinare i biocidi contenenti sostanze pericolose contemplate dalla direttiva sulle sostanze pericolose ma potrebbe regolamentare biocidi meno nocivi non contenenti tali prodotti. È proprio perché sono potenzialmente nocivi che determinati biocidi, come quelli in discussione nella fattispecie, possono essere sottoposti a controlli rigorosi, ma mutevoli, ai sensi della legislazione nazionale e necessitano pertanto in modo particolare una disciplina comunitaria.

74. In conclusione, per i motivi sopra esposti, ritengo che la direttiva sulle sostanze pericolose non consenta ad uno Stato membro di stabilire requisiti supplementari per l'immissione sul mercato e l'uso di un biocida il cui principio attivo è contemplato dall'allegato I di detta direttiva.

75. Vorrei svolgere due considerazioni finali, che potrebbero alleviare l'eventuale timore che l'interpretazione da me proposta restringa indebitamente il potere di uno Stato membro di adottare misure di tutela dell'ambiente.

76. In primo luogo, si deve sottolineare che la conclusione sopra enunciata non implica che uno Stato membro nella situazione dei Paesi Bassi sia soggetto al divieto assoluto di stabilire norme più restrittive. In un caso del genere, in cui una direttiva di armonizzazione è stata adottata in forza dell'art. 95 CE (ex art. 100 A del Trattato CE), uno Stato membro che intenda mantenere o introdurre disposizioni interne più restrittive di quelle previste dalla direttiva e volte, tra l'altro, alla tutela dell'ambiente, può notificare tali disposizioni alla Commissione precisando i motivi per cui intende mantenerle o introdurle, ai sensi dell'art. 95, n. 4, o n. 5, CE [44]. Infatti i Paesi Bassi si sono avvalsi della procedura di cui all'art. 95 in relazione ad alcuni aspetti della loro disciplina relativa al creosoto, anche se, apparentemente, non a quelli in discussione nella fattispecie [45].

44 — V. supra, paragrafo 6.

45 — V. decisioni della Commissione 26 ottobre 1999, 1999/832/CE, sulle disposizioni nazionali notificate dal Regno dei Paesi Bassi concernenti le restrizioni in materia di immissione sul mercato e di uso del creosoto (GU L 329, pag. 25) e 23 gennaio 2002, 2002/59/CE, relativa alle disposizioni nazionali previste dal Regno dei Paesi Bassi, notificate ai sensi dell'articolo 95, paragrafo 5, del Trattato CE, concernenti le restrizioni in materia di immissione sul mercato e di uso del legno trattato con creosoto (GU L 23, pag. 37).

77. In secondo luogo, successivamente ai fatti da cui sono scaturite le presenti cause, le condizioni previste nell'allegato I sono state rese più stringenti sia per i composti del creosoto che per quelli dell'arsenico: si vedano le direttive 2001/90 [46] e 2003/2 [47], le cui disposizioni pertinenti sono riassunte supra, ai paragrafi 65 e 66. Pertanto, l'effetto pratico dell'interpretazione della direttiva sulle sostanze pericolose ai fini delle presenti cause sarà comunque limitato.

Conclusione

78. In conclusione, ritengo che le questioni sottoposte alla Corte dal College van Beroep voor het bedrijfsleven debbano essere risolte nei seguenti termini:

La direttiva del Consiglio 27 luglio 1976, 76/769/CEE, concernente il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri relative alle restrizioni in materia di immissione sul mercato e di uso di talune sostanze e preparati pericolosi, non consente ad uno Stato membro di stabilire requisiti supplementari per l'immissione sul mercato e l'uso di biocidi i cui principi attivi siano contemplati dall'allegato I della detta direttiva.

46 — Citata alla nota 35.
47 — Citata alla nota 37.