CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE CHRISTINE STIX-HACKL

presentate il 7 marzo 2002 [1]

I — Introduzione

1. Con il presente ricorso la Commissione chiede alla Corte di dichiarare che la Repubblica portoghese è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi degli artt. 6, n. 2, 8, n. 2, lett. a), 13 e 17 della direttiva del Consiglio 16 giugno 1975, 75/439/CEE, concernente l'eliminazione degli oli usati, come modificata dalla direttiva del Consiglio 22 dicembre 1986, 87/101/CEE [2] (in prosieguo: la «direttiva 75/439, come modificata dalla direttiva 87/101»), nonché ai sensi degli artt. 10, primo comma CE, e 249, terzo comma, CE.

2. Le censure formulate dalla Commissione concernono la procedura di autorizzazione per determinate imprese di eliminazione degli oli usati, le condizioni cui è subordinata l'eliminazione dei residui della combustione degli oli usati, la procedura di controllo delle imprese di eliminazione degli oli usati nonché l'obbligo di comunicazione alla Commissione.

II — Ambito normativo

A — *Diritto comunitario*

Direttiva 75/439

3. La direttiva 75/439 disciplina l'eliminazione degli oli usati allo scopo di proteggere l'ambiente contro gli effetti nocivi dello scarico, del deposito o del trattamento di detti oli [3]. Al fine di conseguire tale obiettivo, ai sensi degli artt. 2-4 della versione originaria della citata direttiva, gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire la raccolta e l'eliminazione innocua degli oli usati e affinché, per quanto possibile, l'eliminazione degli oli usati avvenga mediante riutilizzazione.

4. La direttiva 75/439 è stata modificata dalla direttiva 87/101, il cui scopo consi-

1 — Lingua originale: il tedesco.

2 — GU L 42, pag. 43.

3 — V. terzo 'considerando' di tale direttiva.

steva soprattutto nel dare precedenza al trattamento degli oli usati mediante rigenerazione, tenuto conto del risparmio energetico che ciò consente di realizzare.

5. La direttiva 87/101 sostituiva in toto gli artt. 1-6 della versione originaria della direttiva 75/439 con nuove disposizioni.

6. *L'art. 6* della direttiva 75/439, come modificata dalla direttiva 87/101, recita attualmente:

«1. In osservanza delle misure adottate a norma dell'articolo 4, le imprese che eliminano gli oli usati debbono ottenere un'autorizzazione. Ove necessario, quest'ultima è concessa previo esame degli impianti.

2. Salve restando le condizioni previste dalle disposizioni nazionali e comunitarie con riferimento ad un obiettivo diverso da quello considerato dalla presente direttiva, l'autorizzazione può essere concessa alle imprese che effettuano la rigenerazione degli oli usati o li utilizzano come combustibile soltanto qualora l'autorità competente si sia accertata che sono state adottate tutte le adeguate misure di protezione della salute e dell'ambiente, compreso il ricorso alla migliore tecnologia disponibile che non comporti costi eccessivi».

7. *L'art. 8, n. 2*, della direttiva 75/439, come modificata dalla direttiva 87/101, dispone, in particolare, quanto segue:

«Gli Stati membri si assicurano inoltre che:

a) i rifiuti della combustione degli oli usati siano eliminati in conformità dell'articolo 9 della direttiva 78/319/CEE; (...)».

8. *L'art. 13* della direttiva 75/439, come modificata dalla direttiva 87/101, prevede quanto segue:

«1. Le imprese di cui all'articolo 6 sono sottoposte a controlli periodici ad opera dello Stato membro, segnatamente per quanto riguarda l'osservanza delle condizioni inerenti all'autorizzazione.

2. Le autorità competenti seguono l'evoluzione dello stato della tecnica e/o dell'ambiente al fine di sottoporre a revisione, se del caso, l'autorizzazione concessa ad un'impresa in conformità della presente direttiva».

9. *L'art. 17* della direttiva 75/439, come modificata dalla direttiva 87/101, dispone in particolare:

«Ciascuno Stato membro comunica periodicamente alla Commissione le proprie conoscenze tecniche nonché l'esperienza ed i risultati che derivano dall'applicazione delle disposizioni adottate in virtù della presente direttiva.

(...)».

Direttive connesse all'art. 8, n. 2, della direttiva 75/439, come modificata dalla direttiva 87/101

10. L'art. 8, n. 2, della direttiva 75/439, come modificata dalla direttiva 87/101, rinvia all'art. 9 della direttiva del Consiglio 20 marzo 1978, 78/319/CEE, relativa ai rifiuti tossici e nocivi [4].

4 — GU L 84, pag. 43.

11. A far data dal 27 giugno 1995 la direttiva del Consiglio 12 dicembre 1991, 91/689/CEE, relativa ai rifiuti pericolosi [5] (in prosieguo: la «direttiva 91/689»), ha abrogato e sostituito [6] la direttiva 78/319.

12. *L'art. 9 della direttiva 78/319* recitava:

«1. Gli impianti, gli stabilimenti o le imprese che provvedono all'ammasso, al trattamento e/o al deposito dei rifiuti tossici e nocivi, devono ottenere un'autorizzazione dalle autorità competenti. Tali rifiuti possono essere ammassati, trattati e/o depositati soltanto da impianti, stabilimenti o imprese muniti di tale autorizzazione. Le imprese che provvedono al trasporto dei rifiuti tossici e nocivi debbono essere controllate dalle autorità competenti degli Stati membri.

2. L'autorizzazione di cui al paragrafo 1 riguarda, in particolare:

— i tipi e i quantitativi di rifiuti;

5 — GU L 377, pag. 20.

6 — V. primo 'considerando' della direttiva 91/689 nonché l'art. 11 della medesima direttiva, come modificata dalla direttiva del Consiglio 27 giugno 1994, 94/31/CE (GU L 168, pag. 28).

— i requisiti tecnici;

— le precauzioni da prendere;

— il luogo (i luoghi) di smaltimento;

— i metodi di smaltimento.

L'autorizzazione può inoltre prescrivere indicazioni specifiche da fornire su richiesta delle autorità competenti.

3. Le autorizzazioni possono essere concesse per un periodo determinato, essere rinnovate e essere accompagnate da condizioni ed obblighi».

13. *L'art. 1, n. 2, della direttiva 91/689* dispone quanto segue:

«Fatta salva la presente direttiva, la direttiva 75/442/CEE riguarda i rifiuti pericolosi».

14. Quanto alla direttiva 75/442/CEE, si tratta della direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, relativa ai rifiuti [7], che è stata modificata dalla direttiva del Consiglio 18 marzo 1991, 91/156/CEE [8] (in prosieguo: la «direttiva 75/442, come modificata dalla direttiva 91/156»).

15. *L'art. 9 della direttiva 75/442, come modificata dalla direttiva 91/156*, recita:

«1. Ai fini dell'applicazione degli articoli 4, 5 e 7 tutti gli stabilimenti o imprese che effettuano le operazioni elencate nell'allegato II A debbono ottenere l'autorizzazione dell'autorità competente di cui all'articolo 6.

Tale autorizzazione riguarda in particolare:

— i tipi ed i quantitativi di rifiuti,

— i requisiti tecnici,

7 — GU L 194, pag. 47.

8 — Direttiva che modifica la direttiva 75/442/CEE (GU L 78, pag. 32).

— le precauzioni da prendere in materia di sicurezza,

— il luogo di smaltimento,

— il metodo di trattamento.

2. Le autorizzazioni possono essere concesse per un periodo determinato, essere rinnovate, essere accompagnate da condizioni e obblighi, o essere rifiutate segnatamente quando il metodo di smaltimento previsto non è accettabile dal punto di vista della protezione dell'ambiente».

B — *Diritto nazionale*[9]

16. *Disposizioni in materia di oli usati:*

— Decreto-Lei 23 febbraio 1991, n. 88 (in prosieguo: il «decreto legge n. 88/91»), ai sensi del cui art. 1 la direttiva 87/101 viene recepita nell'ordinamento giuridico nazionale.

— Regulamento (regolamento) relativo all'autorizzazione alla raccolta, al deposito, al pretrattamento, alla rigenerazione, alla riutilizzazione, alla combustione e all'incenerimento di oli usati (in prosieguo: il «regolamento in materia di oli usati accluso al decreto ministeriale n. 240/92») approvato con la Portaria 25 marzo 1992, n. 240 — cui è accluso — (in prosieguo: il «decreto ministeriale n. 240/92»), che disciplina, come previsto dal decreto legge n. 88/91 (art. 8), l'autorizzazione per attività connesse agli oli usati.

17. *Disposizioni di diritto industriale:*

— Decreto-Lei 15 marzo 1991, n. 109, relativo all'esercizio di attività industriali, come modificato dal Decreto-Lei 17 agosto 1993, n. 282 (in prosieguo: il «decreto legge n. 109/91»).

— Portaria 24 maggio 1994, n. 314 (in prosieguo: il «decreto ministeriale n. 314/94»), sul contenuto di domande di installazione di impianti industriali.

18. *Disposizioni in materia di rifiuti:*

— Decreto-Lei 9 settembre 1997, n. 239 (in prosieguo: il «decreto legge

9 — In prosieguo citerò le disposizioni nazionali con riferimento al loro contenuto.

n. 239/97»), relativo al trasporto, al deposito, al trattamento, alla valorizzazione ed allo smaltimento di rifiuti.

— Portaria 10 novembre 1998, n. 961 (in prosieguo: il «decreto ministeriale n. 961/98»), che stabilisce, in forza degli artt. 9 e 10 del decreto legge n. 239/97, le condizioni per l'autorizzazione al deposito, al trattamento, alla valorizzazione ed allo smaltimento di rifiuti.

19. *Diritto organizzativo in materia ambientale:*

— Decreto-Lei 24 maggio 1993, n. 189 (in prosieguo: il «decreto legge n. 189/93»), relativo alla costituzione della direzione generale per l'ambiente.

— Decreto-Lei 14 dicembre 1999, n. 549 (in prosieguo: il «decreto legge n. 549/99»), relativo all'organizzazione dell'ispettorato generale dell'ambiente.

— Decreto-Lei 3 settembre 1997, n. 236 (in prosieguo: il «decreto legge n. 236/97»), relativo alla costituzione dell'istituto per i rifiuti.

III — Fatti, procedimento precontenzioso e procedimento giurisdizionale

20. Gli Stati membri dovevano trasporre la direttiva 75/439, come modificata dalla direttiva 87/101, entro il 1° gennaio 1990.

21. Con lettere 8 marzo 1991, 13 aprile 1992, 11 dicembre 1992 e 18 aprile 1994, il governo portoghese ha comunicato alla Commissione che la direttiva 87/101 era stata recepita nell'ordinamento nazionale con Decreto-Lei 23 febbraio 1991, n. 88, Portaria 25 marzo 1992, n. 240, e Portaria 5 novembre 1992, n. 1028, nonché Despacho conjunto dos Ministérios da Indústria e do Ambiente e Recursos Naturais 26 aprile 1993 (decreto del Ministero dell'Industria di concerto con il Ministero dell'Ambiente e delle Risorse naturali).

22. Ritenendo che tali disposizioni non costituissero una corretta trasposizione della direttiva 75/439, come modificata dalla direttiva 87/101, il 4 luglio 1994 la Commissione inviava al governo portoghese una lettera di diffida invitandolo a presentare osservazioni in merito entro il termine di due mesi.

23. Poiché, secondo la Commissione, la lettera di risposta del governo portoghese del 26 ottobre 1994 non aveva fugato il

sospetto di inadempimento, il 27 novembre 1997 essa ha inviato alla Repubblica portoghese un parere motivato in cui faceva valere numerose violazioni della direttiva 75/439, come modificata dalla direttiva 87/101, e ha invitato la Repubblica portoghese ad adottare i provvedimenti necessari entro due mesi, e cioè entro il 27 gennaio 1998. Il governo portoghese ha risposto con lettera 25 febbraio 1998.

24. Essendo giunta alla conclusione che la Repubblica portoghese fosse venuta meno agli obblighi che le incombevono, la Commissione, con atto introduttivo dell'8 ottobre 1999, depositato presso la cancelleria della Corte il 13 ottobre 1999, ha proposto dinanzi alla Corte, ai sensi dell'art. 226 CE, un ricorso contro la Repubblica portoghese.

25. La Commissione chiede che la Corte voglia:

1) dichiarare che

— non avendo adottato le disposizioni dirette a consentire all'autorità competente di accertarsi, prima di concedere l'autorizzazione alle imprese che effettuano la rigenerazione degli oli usati o li utilizzano come combustibile, dell'adeguata protezione della salute nell'utilizzazione di oli usati come combustibile nonché del ricorso alla migliore tecnologia disponibile che non comporti costi eccessivi nell'ambito delle attività di rigenerazione degli oli usati e dell'utilizzazione di questi ultimi come combustibile;

— non avendo stabilito che i residui della combustione degli oli usati fossero eliminati conformemente all'art. 9 della direttiva 78/319/CEE e, a decorrere dal 27 giugno 1995, conformemente all'art. 9 della direttiva 75/442/CEE che, nella versione di cui alla direttiva 91/156/CEE ha sostituito, in forza della direttiva 91/689/CEE, l'art. 9 della direttiva 78/319/CEE;

— non avendo disposto né controlli periodici delle imprese che effettuano la rigenerazione degli oli usati o li utilizzano come combustibile, né un'analisi dell'evoluzione dello stato della tecnica e/o dell'ambiente al fine di sottoporre a revisione, se del caso, le autorizzazioni concesse alle dette imprese;

— non avendo comunicato alla Commissione le informazioni relative alle conoscenze tecniche nonché

alle esperienze ed ai risultati che derivano dall'applicazione delle disposizioni adottate in virtù della direttiva 75/439/CEE, nella versione di cui alla direttiva 87/101/CEE,

la Repubblica portoghese è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza, rispettivamente, degli artt. 6, n. 2, 8, n. 2, lett. a), 13 e 17 della direttiva 75/439/CEE, nella versione di cui alla direttiva 87/101/CEE, nonché in forza degli artt. 10, primo comma, CE e 249, terzo comma, CE;

2) condannare la Repubblica portoghese alle spese.

IV — Esame dei motivi di ricorso dedotti dalla Commissione

A — *Sul primo motivo di ricorso*

26. Con il primo motivo di ricorso la Commissione contesta alla Repubblica portoghese di non aver adottato provvedimenti volti a garantire che le imprese che effettuano la rigenerazione degli oli usati o li utilizzano come combustibile ottengano un'autorizzazione solo se sono soddisfatti i criteri di cui all'art. 6, n. 2, della direttiva 75/439, come modificata dalla direttiva 87/101, vale a dire la protezione della salute e il ricorso alla migliore tecnologia disponibile che non comporti costi eccessivi [10].

1. Argomenti delle parti

Sulla garanzia della protezione della salute

27. La *Commissione* sostiene che l'autorizzazione che la competente autorità nazionale deve concedere alle imprese che utilizzano oli usati come combustibile dev'essere obbligatoriamente subordinata alla garanzia della protezione della salute. Per motivi di certezza del diritto la corrispondente normativa in materia di autorizzazione dovrebbe essere chiara e precisa affinché le imprese interessate siano consapevoli che la protezione della salute costituisce una condizione inerente all'autorizzazione.

28. La Commissione constata inoltre che non risulta chiaro quali delle diverse dispo-

10 — Rispetto al parere motivato, la Commissione contesta la normativa in materia di autorizzazione per imprese che effettuano la rigenerazione degli oli usati solo per quanto riguarda il requisito del ricorso alla migliore tecnologia disponibile, e la disciplina in materia di autorizzazione per imprese che utilizzano gli oli usati come combustibile tanto sotto il profilo della garanzia del ricorso alla migliore tecnologia disponibile quanto sotto quello della protezione della salute.

sizioni citate dal governo portoghese vadano applicate all'autorizzazione per imprese che utilizzano oli usati come combustibile.

29. La parte VI del regolamento in materia di oli usati accluso al decreto ministeriale n. 240/92 si limiterebbe unicamente a vietare l'utilizzazione di oli usati come combustibile nell'industria alimentare e sarebbe quindi inadeguata.

30. Per quanto concerne le disposizioni generali di diritto industriale menzionate dal governo portoghese, la Commissione rileva che è vero che il decreto ministeriale n. 961/98 prevede elementi adeguati per la domanda di autorizzazione, tuttavia esso è entrato in vigore solo dopo il termine stabilito nel parere motivato e, pertanto, non può più essere preso in considerazione nel presente procedimento per inadempimento.

31. Il *governo portoghese* sostiene che, secondo una costante giurisprudenza della Corte, la trasposizione di una direttiva non implica necessariamente la riproduzione ufficiale e testuale delle sue disposizioni in una norma di legge espressa e specifica, ma può essere sufficiente un contesto giuridico generale, purché quest'ultimo garantisca effettivamente la piena applicazione della direttiva in modo sufficientemente chiaro e preciso [11].

32. Secondo il governo portoghese è rilevante soprattutto che la domanda di autorizzazione all'utilizzazione di oli usati come combustibile contenga effettivamente gli elementi necessari — senza che sia richiesta una descrizione espressa e specifica — per consentire all'autorità competente di accertare se la protezione della salute è garantita.

33. Il governo portoghese ammette che la parte VI del regolamento in materia di oli usati accluso al decreto ministeriale n. 240/92 non tiene espressamente conto della protezione della salute. Tuttavia le imprese che utilizzano oli usati come combustibile sarebbero comunque soggette alle norme generali in materia di esercizio di attività industriali. A tale riguardo il governo portoghese rinvia all'obbligo, incombente a chi esercita attività industriali, di svolgere la propria attività in modo tale da assicurare in particolare l'adozione di provvedimenti volti ad evitare e ridurre i rischi per le persone [12].

34. Il diritto industriale prevederebbe altresì [13] che la domanda di autorizzazione da inoltrare all'autorità competente includa, ai sensi delle norme applicabili, uno studio sull'impatto ambientale e che l'autorità che rilascia l'autorizzazione consulti enti con compiti in materia industriale, in merito, fra l'altro, a questioni inerenti alla salute. L'autorizzazione dovrebbe obbligatoria-

11 — V. in particolare sentenza 20 marzo 1997, causa C-96/95, Commissione/Germania (Racc. pag. I-1653).

12 — Artt. 4 e 5 del decreto legge n. 109/91, relativo all'esercizio di attività industriali.

13 — Art. 9 del decreto legge n. 109/91.

mente riportare gli oneri e condizioni stabilite da detti enti. Infine le disposizioni di diritto industriale prevederebbero che, nel caso di un rischio grave per la salute, le autorità debbano adottare immediatamente le misure di protezione necessarie [14].

35. Inoltre il governo portoghese rinvia ad una disposizione che prevede la presentazione di un'analisi dei rischi [15] nonché al decreto ministeriale n. 961/98 che assoggetterebbe il deposito, il trattamento, il ricupero e lo smaltimento di rifiuti alla previa autorizzazione del Ministero dell'Ambiente. La domanda di tale autorizzazione dovrebbe anche contenere elementi che garantiscano misure adeguate alla protezione della salute.

Sul ricorso alla migliore tecnologia disponibile

36. La *Commissione* ritiene che le normative nazionali cui si riferisce la Repubblica portoghese non garantiscano che il ricorso alla migliore tecnologia disponibile costituisca un *presupposto dell'autorizzazione* per la rigenerazione di oli usati e per la loro utilizzazione come combustibile. Inoltre le disposizioni nazionali menzionate avrebbero carattere troppo dispersivo e vago per fornire una sufficiente certezza del diritto.

37. Per quanto riguarda le imprese che effettuano la rigenerazione degli oli usati, anzitutto il *governo portoghese* si fonda in sostanza su disposizioni del regolamento portoghese relativo agli oli usati. Da un lato, in forza di quest'ultimo, nel progetto dell'impianto da allegare alla domanda di autorizzazione dovrebbe figurare una descrizione dettagliata dell'attività industriale con una specificazione dei procedimenti tecnici [16] mediante i quali l'autorità che rilascia l'autorizzazione può accertare se sia effettivamente previsto il ricorso alla migliore tecnologia disponibile. D'altro lato, occorrerebbe trasmettere per parere la domanda anche all'istituto per i rifiuti [17]. Detto istituto sarebbe tenuto ad osservare il criterio relativo alla tecnologia. Al riguardo dovrebbe essere perseguito l'obiettivo di evitare ovvero di ridurre la pericolosità dei rifiuti, in particolare mediante riutilizzazione nonché adattamento dei procedimenti di fabbricazione attraverso le «tecnologie adatte» [18].

38. Inoltre, il governo portoghese rimanda anche in questo ambito a disposizioni di diritto industriale applicabili a tutte le imprese, quindi anche alle imprese di cui trattasi. Esso si richiama in particolare alla disposizione secondo cui l'attività industriale va esercitata «tenendo conto del livello di sviluppo tecnologico» [19]. Inoltre esisterebbe l'esigenza di un'analisi dei rischi, da allegare ai progetti degli impianti, che dovrebbe contemplare «la scelta delle tecnologie che consentano di evitare o ridurre l'utilizzazione di apparecchi o prodotti pericolosi» [20].

14 — Art. 13 del decreto legge n. 109/91.

15 — Art. 2.4 del decreto ministeriale n. 314/94.

16 — Art. 13 del regolamento in materia di oli usati accluso al decreto ministeriale n. 240/92.

17 — Ibidem, art. 15.

18 — Art. 4, n. 1, del decreto legge n. 239/97.

19 — Art. 4 del decreto legge n. 109/91 relativo all'esercizio di attività industriali.

20 — Art. 2, n. 4, lett. b), del decreto ministeriale n. 314/94.

2. Valutazione

39. Ai sensi dell'art. 6, n. 1, della direttiva 75/439, come modificata dalla direttiva 87/101, le imprese che eliminano gli oli usati sono soggette ad un'autorizzazione che, ove necessario, è concessa previo esame degli impianti. Per le imprese che effettuano la rigenerazione degli oli usati o li utilizzano come combustibile, l'art. 6, n. 2, stabilisce specifiche condizioni per l'autorizzazione, vale a dire che in linea di principio a dette imprese «l'autorizzazione può essere concessa (...) soltanto qualora l'autorità competente si sia accertata che sono state adottate tutte le adeguate misure di protezione della salute e dell'ambiente, compreso il ricorso alla migliore tecnologia disponibile che non comporti costi eccessivi».

40. Ciò significa che la procedura di autorizzazione nel diritto nazionale deve configurarsi in modo tale che un'impresa che effettua la rigenerazione degli oli usati o li utilizza come combustibile possa ottenere un'autorizzazione dall'autorità competente solo se ha adottato le misure richieste, e che si tratta quindi di un *presupposto sostanziale dell'autorizzazione.*

41. Vero è che le disposizioni nazionali in forza delle quali la domanda di autorizzazione deve contenere documenti e informazioni adeguati consentono all'autorità di accertare l'adozione o meno delle misure di cui trattasi, tuttavia esse non stabiliscono — come necessario ai sensi della direttiva — che la garanzia di tali misure costituisce una condizione di autorizzazione.

42. Occorre ora esaminare la trasposizione dell'art. 6, n. 2, in primo luogo per quanto riguarda il presupposto dell'autorizzazione relativo alla protezione della salute.

43. Le disposizioni di diritto industriale citate dal governo portoghese al riguardo contemplano l'obbligo generico di vigilare in particolare sulla sicurezza delle persone e di prevenire i rischi connessi nell'esercizio dell'attività industriale. Tuttavia ciò non garantisce che l'autorizzazione venga concessa solo alle imprese che hanno adottato tutte le misure adeguate di protezione della salute.

44. Vero è che le misure di protezione previste dal diritto industriale consentono altresì alle autorità di far fronte a situazioni di pericolo che si verifichino nella gestione di un'impresa, tuttavia esse non riguardano la procedura di autorizzazione che deve precedere l'entrata in esercizio di un'impresa.

45. L'analisi dei rischi e lo studio sull'impatto ambientale formano parte della domanda di autorizzazione; di conseguenza, esse creano sì una base di valutazione per l'autorizzazione, ma non garantiscono in maniera altrettanto incondizionata il soddisfacimento della condizione di autorizzazione. Tale garanzia non si ottiene neanche per il fatto che determinati enti devono essere consultati in merito a questioni relative alla salute e possono proporre condizioni.

46. Per quanto attiene infine al decreto ministeriale n. 961/98, è sufficiente constatare che, secondo una costante giurisprudenza della Corte, l'esistenza di un inadempimento dev'essere valutata in relazione alla situazione dello Stato membro quale si presentava alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato[21]. La Repubblica portoghese non ha contestato che il decreto ministeriale n. 961/98 è stato adottato solo il 10 novembre 1998, vale a dire dopo il termine citato, scaduto il 27 gennaio 1998, cosicché nel caso di specie non occorre esaminare tale normativa, come ha giustamente osservato la Commissione.

47. Quindi, nessuna delle disposizioni fatte valere della Repubblica portoghese stabilisce che, come disposto dall'art. 6, n. 2, della direttiva 75/439, come modificata dalla direttiva 87/101, la concessione dell'autorizzazione ad imprese che utilizzano oli usati come combustibile è obbligatoriamente subordinata all'adozione da parte del richiedente di tutte le misure adeguate di protezione della salute.

48. In secondo luogo, occorre ora verificare se, in relazione al requisito del ricorso alla migliore tecnologia disponibile, i presupposti dell'autorizzazione siano conformi a quanto richiesto dalla direttiva.

49. Vero è che le disposizioni recenti in materia di domanda di autorizzazione, vale a dire quelle riguardanti un'analisi dei rischi e — nel caso di imprese che effettuano la rigenerazione di oli usati — i progetti di impianti, forniscono d'altra parte informazioni necessarie per l'esame della domanda, tuttavia esse non garantiscono di per sé che il ricorso alla «migliore tecnologia disponibile» costituisca effettivamente un presupposto dell'autorizzazione.

50. Ciò non si desume neppure dal diritto spettante all'istituto per i rifiuti di presentare un parere in merito alla domanda di autorizzazione, tanto più che non è stato asserito il carattere vincolante di tale parere e si parla solo in generale, circa gli obiettivi, di «tecnologia adatta» e non di «migliore tecnologia disponibile».

21 — V., inter alia, sentenza 12 dicembre 2000, causa C-435/99, Commissione/Portogallo (Racc. pag. I-11179, punto 16).

51. Infine neppure il fatto che, conformemente al diritto industriale generale, sussista l'obbligo di esercitare l'attività industriale tenendo conto del livello dello sviluppo tecnologico garantisce che l'autorizzazione per effettuare la rigenerazione degli oli usati o per utilizzarli come combustibile venga concessa alle imprese solo se esse ricorrono alla migliore tecnologia disponibile che non comporti costi eccessivi.

52. Il primo motivo di ricorso della Commissione è quindi fondato.

B — *Sul secondo motivo di ricorso*

1. Argomenti delle parti

53. La *Commissione* sostiene che la Repubblica portoghese, contrariamente a quanto disposto dall'art. 8, n. 2, lett. a), della direttiva 75/439, come modificata dalla direttiva 87/101, ha omesso di stabilire che i residui della combustione degli oli usati devono essere smaltiti in conformità dell'art. 9 della direttiva 75/442 relativa ai rifiuti, come modificata dalla direttiva 91/156, che ha sostituito l'art. 9 della direttiva 78/319 a decorrere dal 27 giugno 1995.

54. Infatti il riferimento contenuto nell'art. 8, n. 2, lett. a), all'art. 9 della direttiva 78/319, relativa ai rifiuti tossici e nocivi, andrebbe inteso, in assenza di specifiche indicazioni, in seguito alla sua abrogazione avvenuta con la direttiva 91/689 relativa ai rifiuti pericolosi, come un rinvio all'art. 9 della direttiva 75/442, relativa ai rifiuti, come modificata dalla direttiva 91/156.

55. Ai sensi dell'art. 1, n. 2, della direttiva 91/689, per quanto riguarda i rifiuti pericolosi si applica infatti la direttiva 75/442, relativa ai rifiuti, fatta salva la direttiva 91/689. Tuttavia, poiché la direttiva 91/689 non contiene specifiche disposizioni proprie che ostino a tale applicazione, secondo la Commissione si applica in particolare l'art. 9 della direttiva 75/442, come modificata dalla direttiva 91/156, anche per i rifiuti pericolosi. Il detto articolo assoggetta lo smaltimento dei residui della combustione degli oli usati all'autorizzazione previa dell'autorità competente e stabilisce le condizioni per tale autorizzazione.

56. Da un raffronto tra le formulazioni dell'art. 9 della direttiva 78/319 e dell'art. 9 della direttiva 75/442, come modificata dalla direttiva 91/156, emergerebbe una sostanziale concordanza delle due disposizioni. Pertanto, secondo una costante giurisprudenza della Corte [22], alla Commissione

22 — Sentenza 9 novembre 1999, causa C-365/97, Commissione/Italia (Racc. pag. I-7773).

sarebbe consentito far riferimento per la prima volta nel ricorso alla direttiva 75/442, come modificata dalla direttiva 91/156.

57. Nessuna delle disposizioni menzionate dalla Repubblica portoghese nel procedimento precontenzioso avrebbe comportato una trasposizione dell'art. 9 della direttiva 75/442, come modificata dalla direttiva 91/156, vale a dire lo smaltimento di residui della combustione degli oli usati.

58. Per contro il decreto ministeriale n. 961/98 costituirebbe una trasposizione adeguata, ma sarebbe entrato in vigore solo dopo la scadenza del termine stabilito nel parere motivato e, pertanto, non potrebbe più essere preso in considerazione.

59. Il *governo portoghese* contesta la ricevibilità di tale censura sollevata dalla Commissione, poiché la trasposizione della direttiva 75/442, come modificata dalla direttiva 91/156, non avrebbe costituito oggetto del parere motivato. Si tratterebbe di «fatti nuovi», per cui si violerebbero i diritti della difesa della Repubblica portoghese.

60. Ciononostante l'art. 9 della direttiva 75/442, come modificata dalla direttiva 91/156, sarebbe stato integralmente trasposto. Conformemente al decreto legge n. 88/91, è vietato ogni tipo di deposito e di scarico di oli usati o loro residui che rechi pregiudizio al terreno e il trasporto, lo smaltimento e il ricupero di oli usati necessitano di un'autorizzazione da parte della direzione generale per la qualità dell'ambiente [23].

61. Inoltre, a partire dal 1997 il deposito, il trattamento, il ricupero e lo smaltimento di rifiuti sono assoggettati, ai sensi del decreto legge n. 239/97, alla previa autorizzazione [24] concessa dal Ministro dell'Ambiente per quanto concerne i residui della combustione degli oli usati [25]. Ai sensi del decreto ministeriale n. 961/98 [26], la corrispondente domanda di autorizzazione dovrebbe includere documenti relativi in particolare alle disposizioni tecniche riguardanti gli impianti, le precauzioni da prendere in materia di sicurezza, il luogo di smaltimento dei rifiuti e i metodi di trattamento utilizzati.

2. Valutazione

a) Sull'ammissibilità del riferimento, che compare per la prima volta nel ricorso, all'art. 9 della direttiva 75/442, come modificata dalla direttiva 91/156

62. Il governo portoghese fa valere che non può essere ammesso che la Commissione

23 — Artt. 2 e 4, n. 2, del decreto legge n. 88/91.

24 — Art. 8, n. 1, del decreto legge n. 239/97.

25 — Ibidem, art. 9.

26 — Art. 10 del decreto legge n. 239/97 e art. 3, lett. c), in combinato disposto con gli allegati I e II del decreto ministeriale n. 961/98.

faccia riferimento per la prima volta nel suo ricorso, relativamente alla trasposizione dell'art. 8, n. 2, lett. a), della direttiva 75/439, come modificata dalla direttiva 87/101, invece che all'art. 9 della direttiva 78/319, anche all'art. 9 della direttiva 75/442, come modificata dalla direttiva 91/156.

63. In primo luogo, per quanto attiene alla complessa situazione dei riferimenti, occorre chiarire se l'art. 9 della direttiva 75/442, come modificata dalla direttiva 91/156, abbia effettivamente sostituito l'art. 9 della direttiva 78/319.

64. Dai 'considerando' della direttiva 91/689 emerge che essa ha sostituito la direttiva 78/319 e precisamente a partire dall'abrogazione di quest'ultima, avvenuta il 27 giugno 1995 [27]. A tale riguardo appare sostenibile l'affermazione secondo cui il rinvio alla direttiva 78/319 di cui all'art. 8, n. 2, lett. a), della direttiva 75/439, come modificata dalla direttiva 87/101, va inteso ormai come rinvio alla direttiva 91/689.

65. La direttiva 91/689 estende, mediante la clausola di riserva di cui all'art. 1, n. 2, l'applicabilità della direttiva 75/442, come modificata dalla direttiva 91/156, ai rifiuti pericolosi, salvo i casi in cui essa preveda disposizioni specifiche.

66. Poiché la direttiva 91/689 non contiene disposizioni specifiche al riguardo, ai residui della combustione degli oli usati è quindi applicabile, inter alia, l'art. 9 della direttiva 75/442, come modificata dalla direttiva 91/156.

67. A tale riguardo si può quindi condividere la tesi della Commissione secondo cui il rinvio di cui all'art. 8, n. 2, lett. a), va ormai considerato un rinvio all'art. 9 della direttiva 75/442, come modificata dalla direttiva 91/156.

68. Tuttavia resta da esaminare la portata della materia del contendere nel parere motivato e nel ricorso.

69. Secondo una costante giurisprudenza della Corte, la lettera di diffida e il parere motivato delimitano la materia del contendere, che quindi non può più venir ampliata. In caso contrario lo Stato membro verrebbe privato della possibilità di presentare osservazioni, ovvero di una garanzia

27 — Art. 11 della direttiva 91/689, come modificata dalla direttiva 94/31.

essenziale voluta dal Trattato, che costituisce un requisito formale essenziale per la regolarità del procedimento di accertamento dell'inadempimento di uno Stato membro. Di conseguenza, il parere motivato e il ricorso della Commissione devono vertere sugli stessi addebiti già mossi nella lettera di diffida [28].

70. Tuttavia, nella sentenza nella causa C-365/97, su cui si fonda la Commissione nel caso di specie, la Corte ha dichiarato che, «allorché una modifica del diritto comunitario interviene nel corso della *fase precontenziosa del procedimento*, la Commissione è legittimata a far constatare un inadempimento degli obblighi che trovano la loro origine nella versione iniziale di una direttiva, successivamente modificata o abrogata, che sono stati *confermati* da nuove disposizioni» [29].

71. Nel caso di specie il procedimento precontenzioso ai sensi dell'art. 226 CE veniva avviato con lettera di diffida inviata dalla Commissione il 4 luglio 1994. Nel corso di detto procedimento l'art. 9 della direttiva 78/319, a cui rinviava l'art. 8, n. 2, della direttiva 75/439, come modificata dalla direttiva 87/101, e a cui faceva riferimento la Commissione sia nella lettera di diffida sia nel parere motivato, veniva abrogato e sostituito dall'art. 9 della direttiva 75/442, come modificata dalla direttiva 91/156.

28 — V. sentenza 29 settembre 1998, causa C-191/95, Commissione/Germania (Racc. pag. I-5449, punto 55).

29 — Sentenza nella causa C-365/97 (citata alla nota 22, punto 36); il corsivo è mio.

72. La citata sentenza verteva sulla modifica di una direttiva nel corso del procedimento precontenzioso, modifica con cui venivano rese più rigorose talune sue disposizioni. La Corte ha dichiarato al riguardo che la censura di mancata trasposizione ai sensi della direttiva, nella versione modificata (non citata nel parere motivato) è ricevibile solo nella misura in cui riguarda obblighi già vigenti in forza della versione iniziale, menzionata nel parere motivato [30].

73. Nel caso di specie occorre tuttavia osservare che la modifica intervenuta nel corso del procedimento precontenzioso non ha interessato il testo in quanto tale della direttiva 75/439, come modificata dalla direttiva 87/101, bensì è stata apportata sostituendo la direttiva 78/319, cui rinvia la prima direttiva. Tuttavia tale fatto di per sé è sostanzialmente ininfluente.

74. Occorre invece esaminare in quale misura gli obblighi che, conformemente all'art. 8, n. 2, lett. a), della direttiva 75/439, come modificata dalla direttiva 87/101, valevano in materia di eliminazione dei residui della combustione degli oli usati e che ormai — secondo il ricorso della Commissione — derivano dall'art. 9 della direttiva 75/442, come modificata dalla direttiva 91/156, fossero già applicabili ai sensi dell'art. 9 della direttiva 78/319.

30 — V. ibidem, punti 36 e 39.

75. L'art. 9 della direttiva 78/319 prevede un obbligo di autorizzazione per le attività imprenditoriali e gli stabilimenti di cui trattasi, nonché gli aspetti a cui deve riferirsi in particolare l'autorizzazione, e un obbligo di controllo degli Stati membri. Il n. 3 di detta disposizione stabilisce che l'autorizzazione può essere accompagnata da condizioni ed obblighi, essere concessa per un periodo determinato o essere rinnovata.

76. Dall'art. 9, n. 1, della direttiva 75/442, come modificata dalla direttiva 91/156, risulta un obbligo di autorizzazione per stabilimenti o imprese che smaltiscono i residui della combustione degli oli usati. Tale disposizione contiene inoltre un elenco (non tassativo) degli aspetti su cui deve vertere il contenuto dell'autorizzazione. Ai sensi del n. 2 di detto articolo, le autorizzazioni possono essere accompagnate da condizioni e obblighi, essere concesse per un periodo determinato, essere rinnovate, *o* «essere rifiutate segnatamente quando il metodo di smaltimento previsto non è accettabile dal punto di vista della protezione dell'ambiente».

77. L'art. 9, nn. 1 e 2, della direttiva 78/319, così come pure l'art. 9, n. 1, della direttiva 75/442, come modificata dalla direttiva 91/156, non contiene presupposti dell'autorizzazione, bensì, oltre all'obbligo di autorizzazione in sé, singoli aspetti sostanziali prioritari dell'autorizzazione stessa. Pertanto, dalle disposizioni citate non si può dedurre, in linea di principio, che l'autorizzazione possa essere rifiutata nel caso in cui non ne sussistano i presupposti. Tuttavia, a differenza dell'art. 9, n. 3, della direttiva 78/319, l'art. 9, n. 2, della direttiva 75/442, come modificata dalla direttiva 91/156, prevede, in aggiunta, anche la possibilità di rifiutare autorizzazioni a determinate condizioni («segnatamente quando il metodo di smaltimento previsto non è accettabile dal punto di vista della protezione dell'ambiente»). Anche se l'art. 9, n. 2, della direttiva 75/442, come modificata dalla direttiva 91/156, e l'art. 9, n. 3, della direttiva 78/319 contengono in linea di principio solo un potere discrezionale [in entrambi i paragrafi si afferma: «[l]e autorizzazioni possono (...)»), ai sensi dell'art. 9, n. 2, della direttiva 75/442, come modificata dalla direttiva 91/156, gli Stati membri devono in ogni caso prevedere, nell'ambito di una trasposizione, oltre alla possibilità che le autorizzazioni siano concesse per un periodo determinato, prolungate o rinnovate, ovvero accompagnate da condizioni e obblighi, *in aggiunta,* anche la possibilità, figurante in tale disposizione, di rifiutare le autorizzazioni.

78. Poiché, rispetto all'obbligo derivante dall'art. 9, n. 3, della direttiva 78/319, citato nel parere motivato, l'obbligo di trasposizione si è esteso — a carico dello Stato membro — riguardo alla possibilità di rifiutare l'autorizzazione ai sensi dell'art. 9, n. 2, della direttiva 75/442, come modificata dalla direttiva 91/156, nel caso di specie non occorre esaminare se esista un inadempimento al riguardo.

79. Tuttavia, nella misura in cui già dall'art. 9 della direttiva 78/319 derivavano obblighi, assorbiti a partire dal 27 giugno 1995 dall'art. 9 della direttiva 75/442, come modificata dalla direttiva 91/156, l'atto introduttivo del ricorso non ha esteso la portata della materia del contendere. Pertanto, a tale riguardo — ma solo a tale riguardo — il governo portoghese aveva anche la possibilità di presentare osservazioni sulle censure sollevate dalla Commissione in relazione agli obblighi risultati dall'art. 8, n. 2, lett. a), della direttiva 75/439, come modificata dalla direttiva 87/101, in combinato disposto con l'art. 9 della direttiva 75/442, come modificata dalla direttiva 91/156. La circostanza che i riferimenti contenuti nell'atto introduttivo del ricorso e nel parere motivato non coincidano non motiva l'irricevibilità della relativa censura, nei limiti in cui gli stessi obblighi sussistevano già in forza dell'art. 9 della direttiva 78/319 e sono stati assorbiti dall'art. 9 della direttiva 75/442, come modificata dalla direttiva 91/156, mentre nei limiti in cui l'art. 9 della direttiva 78/319 non imponeva tali obblighi, la censura è irricevibile.

b) Sulla violazione dell'art. 8, n. 2, lett. a)

80. Alla luce della parziale irricevibilità della censura, l'esame che segue sarà effettuato soltanto tenendo conto della limitazione di cui sopra.

81. Dall'art. 8, n. 2, lett. a), della direttiva 75/439, come modificata dalla direttiva 87/101, in combinato disposto con l'art. 9 della direttiva 78/319 e, a far data dal 27 giugno 1995, con l'art. 9 della direttiva 75/442, come modificata dalla direttiva 91/156, emergerebbe l'obbligo per gli Stati membri di assoggettare l'eliminazione di residui della combustione degli oli usati ad un'autorizzazione previa riguardante in particolare i tipi ed i quantitativi di rifiuti, i requisiti tecnici, le precauzioni da prendere in materia di sicurezza, il luogo di smaltimento e il metodo di trattamento. Ne consegue l'obbligo di prevedere una corrispondente procedura di autorizzazione. Inoltre va prevista la possibilità di concedere le autorizzazioni per un tempo determinato, di prorogarle, di rinnovarle nonché di subordinarle a condizioni e obblighi. Nel presente procedimento non vanno esaminati, come osservato poc'anzi, degli obblighi che vanno al di là di tale ambito.

82. Il governo portoghese sostiene di aver adempiuto gli obblighi ad esso incombenti con l'adozione dei decreti legge nn. 88/91 e 239/97, nonché con l'adozione del decreto ministeriale n. 961/98.

83. Nel decreto legge n. 88/91 non figurano misure di trasposizione adeguate, poiché il suo art. 2, concernente i residui della combustione degli oli usati, non prevede alcuna procedura di autorizzazione per lo smaltimento di tali rifiuti, bensì disciplina solo un divieto di deposito e di scarico di oli usati e dei residui derivanti dal loro tratta-

mento mentre, se è vero che il suo art. 4 contempla una procedura di autorizzazione, detta procedura riguarda però unicamente oli usati e non residui della loro combustione.

84. Gli artt. 8 e 9 del decreto legge n. 239/97 stabiliscono soltanto che lo smaltimento di residui della combustione degli oli usati, in quanto «rifiuti», è subordinato ad un'autorizzazione previa del Ministero dell'Ambiente.

85. Le disposizioni specifiche di tale procedura di autorizzazione risultano, secondo quanto espone il governo portoghese, dal decreto ministeriale n. 961/98, che tuttavia non dev'essere preso in considerazione nel presente procedimento in quanto adottato solo dopo la scadenza del termine stabilito nel parere motivato [31].

86. Poiché le citate disposizioni del decreto legge n. 239/97 prevedono, di per sé, solo un'obbligo di autorizzazione, ma non stabiliscono alcuna procedura di autorizzazione che garantisca un esame adeguato della domanda, neanche detto decreto legge costituisce una corretta trasposizione degli obblighi in esame nel caso di specie, derivanti dall'art. 8, n. 2, lett. a), della direttiva 75/439, come modificata dalla direttiva 87/101, in combinato disposto con l'art. 9 della direttiva 78/319 e, a far data dal 27 giugno 1995, con l'art. 9 della direttiva 75/442, come modificata dalla direttiva 91/156.

87. Di conseguenza, il secondo motivo di ricorso della Commissione, limitatamente a quanto esposto in precedenza, è ricevibile fondato, mentre è irricevibile per il resto.

C — *Sul terzo motivo di ricorso*

1. Argomenti delle parti

88. La Commissione contesta alla Repubblica portoghese il fatto di non aver legalmente previsto il necessario controllo periodico, di cui all'art. 13, n. 1, della direttiva 75/439, come modificata dalla direttiva 87/101, delle imprese che effettuano la rigenerazione degli oli usati o li utilizzano come combustibile, e di non aver adottato i provvedimenti legislativi necessari in base al n. 2 per seguire l'evoluzione dello stato della tecnica ovvero dell'ambiente, al fine di sottoporre a revisione, se del caso, le autorizzazioni concesse. Nella sua risposta al parere motivato, la Repubblica portoghese, non avrebbe contestato che, quantomeno, il regolamento in materia di oli usati accluso al decreto ministeriale n. 240/92 non contiene disposizioni in materia.

31 — V. supra, paragrafo 46.

Sul controllo periodico

89. La *Commissione* ritiene che nessuna delle disposizioni menzionate dal governo portoghese garantisca che il controllo imposto dall'art. 13, n. 1, venga effettuato in modo sistematico e in forma periodica. La Commissione sottolinea in particolare che tale garanzia non viene fornita per il solo fatto che, secondo quanto osservato dal governo portoghese, le imprese possono essere oggetto di un controllo «in qualunque momento».

90. Per quanto attiene al calendario annuale relativo alle ispezioni periodiche presso impianti di trattamento dei rifiuti, menzionato dal governo portoghese, vero è che all'udienza la Commissione ha riconosciuto che non si tratterebbe solo di una mera prassi amministrativa, tuttavia restano dubbi sulla corretta trasposizione dell'art. 13, n. 1.

91. Il *governo portoghese* menziona anzitutto disposizioni di numerosi decreti legge che disciplinano il controllo dell'osservanza del rispettivo decreto legge [32].

92. Inoltre rientrerebbe nelle funzioni dell'istituto per i rifiuti dare attuazione alla politica nazionale in materia di rifiuti e vigilare sul rispetto delle norme e delle disposizioni tecniche. Detto istituto intraprenderebbe, in collaborazione con diversi organismi, azioni plurisettoriali, fra l'altro anche nell'ambito dei rifiuti industriali [33].

93. In subordine il governo portoghese sostiene che, nel caso in cui si configuri un grave pericolo, sussiste la possibilità di adottare misure di tutela provvisorie nonché di infliggere multe e sanzioni [34].

94. Esso sostiene inoltre che il diritto industriale concede a terzi il diritto di presentare una denuncia [35] cui seguirebbero provvedimenti adeguati, in particolare ispezioni [36].

95. Infine il governo portoghese asserisce che l'agenzia competente per le ispezioni e i controlli dell'ambiente, cui spetta procedere alle ispezioni di impianti industriali e altre fonti di inquinamento, deve effettuare, inter alia, ispezioni regolari secondo un calendario annuale, che dev'essere autorizzato dal Ministro, e ispezioni straordinarie, i cui risultati vanno comunicati al Ministro competente per il controllo in materia [37].

32 — Art. 5 del decreto legge n. 88/91, art. 12 del decreto legge n. 109/91, nonché art. 18 del decreto legge n. 239/97.

33 — Artt. 2, n. 1, e 13, n. 2, del decreto legge n. 236/97.

34 — Artt. 19-21 del decreto legge n. 239/97.

35 — Art. 7 del decreto legge n. 109/91 in combinato disposto con l'art. 8 del decreto ministeriale n. 961/98.

36 — Art. 7, n. 2, del decreto ministeriale n. 961/98.

37 — Art. 6, n. 4, del decreto ministeriale n. 189/93.

Sull'obbligo di seguire l'evoluzione dello stato della tecnica e/o dell'ambiente e sulla revisione delle autorizzazioni

96. La *Commissione* sottolinea che il governo portoghese non dovrebbe confondere tale obbligo con quello di adeguarsi agli standard imposti dalle (nuove) disposizioni comunitarie nel settore ambientale e tecnologico.

97. L'art. 13, n. 2, esigerebbe invece che gli Stati membri esaminino costantemente l'evoluzione intervenuta nel settore della tecnica, al fine di modificare opportunamente l'autorizzazione concessa ad un'impresa, qualora, ad esempio, vengano immessi nel mercato apparecchi o macchinari più moderni. Parimenti le autorità dovrebbero seguire l'evoluzione dell'ambiente, al fine di procedere, nel caso in cui si verifichi un peggioramento della situazione ambientale nella zona in cui ha sede un'impresa, a sottoporre ad adeguata revisione l'autorizzazione concessa. Il mero ricorso a misure di controllo non garantirebbe ancora l'osservanza dell'obbligo di seguire l'evoluzione dello stato della tecnica e dell'ambiente.

98. Il *governo portoghese* ritiene che il continuo adeguamento all'evoluzione della tecnica avvenga quando nuove normative nazionali, come ad esempio il decreto legge n. 239/97, in materia di gestione dei rifiuti, corrispondono sostanzialmente ad una trasposizione di disposizioni comunitarie nell'ambito del progresso tecnico e scientifico.

99. Inoltre, nella modifica delle leggi del proprio ordinamento, il legislatore portoghese non dovrebbe limitarsi alla trasposizione di direttive. Nella fattispecie in ogni caso non si tratta di provvedimenti amministrativi, bensì di provvedimenti adottati dal legislatore.

100. In presenza di grave rischio per la sanità o per l'ambiente, il Ministro dell'Ambiente o della Sanità deve poi adottare misure di protezione provvisorie; per giunta, il diritto industriale prevedrebbe possibilità di controllo generali con adeguate misure di protezione [38].

101. Infine, diverse disposizioni prevedrebbero sanzioni che possono essere inflitte in caso di violazione (di tali disposizioni) [39].

38 — Art. 19 del decreto legge n. 239/97, nonché artt. 12 e 13 del decreto legge n. 109/91.

39 — Art. 16 del decreto legge n. 109/91, artt. 20, n. 1, e 8, n. 1, del decreto legge n. 239/97.

2. Valutazione

Sul controllo periodico

102. Al fine di tutelare l'ambiente, ai sensi dei 'considerando' della direttiva 75/439, come modificata dalla direttiva 87/101, occorre istituire, oltre ad un meccanismo di autorizzazione, anche un efficace sistema di controlli (a posteriori)[40]. Di conseguenza gli Stati membri sono tenuti, conformemente all'art. 13, n. 1, di tale direttiva, a garantire un controllo periodico delle imprese che eliminano oli usati ai sensi del suo art. 6, per quanto riguarda l'osservanza delle condizioni inerenti all'autorizzazione.

103. Le disposizioni in materia di competenze di controllo contenute in diversi decreti legge cui si richiama il governo portoghese non soddisfano tali requisiti. Da un lato, non vengono infatti stabiliti obblighi di controlli regolari ovvero periodici, bensì solo poteri di controllo generici, dall'altro, questi si riferiscono manifestamente solo all'osservanza delle disposizioni dei rispettivi decreti legge e non rinviano in maniera specifica al rispetto delle condizioni inerenti all'autorizzazione di cui all'art. 13, n. 1. Le disposizioni relative all'ambito delle funzioni dell'istituto per i rifiuti sono per gli stessi motivi inadeguate.

104. Neppure la *possibilità* di presentare denuncia prevista ai sensi del diritto industriale, denuncia a cui *può* seguire un'ispezione, garantisce un controllo periodico — obbligatorio — dell'osservanza delle condizioni inerenti all'autorizzazione. Nei limiti in cui il governo portoghese ha per il resto menzionato in tale contesto disposizioni del decreto ministeriale n. 961/98, ancora una volta tale argomento non può essere preso in considerazione[41].

105. Neanche le misure di protezione provvisorie previste da numerose disposizioni nonché le possibilità di infliggere sanzioni assicurano controlli periodici dell'osservanza delle condizioni inerenti all'autorizzazione. Esse possono costituire tutt'al più una reazione alle conseguenze di un esercizio dell'impresa non conforme all'autorizzazione.

106. Per quanto riguarda infine l'argomento secondo cui l'ufficio competente per le ispezioni e i controlli dell'ambiente dovrebbe effettuare ispezioni sulla base di un calendario annuale autorizzato dal

40 — V. settimo e ottavo 'considerando'.

41 — V. supra, paragrafo 46.

Ministro, non ne emerge né che siano previste ispezioni periodiche per imprese che eliminano oli usati, né che dette ispezioni siano volte specificamente all'esame dell'osservanza delle condizioni inerenti all'autorizzazione. Per il resto, nei limiti in cui il governo portoghese ha rinviato, quanto alla funzione della direzione generale per l'ambiente, al decreto legge n. 549/99, occorre rilevare che il termine stabilito nel parere motivato è scaduto prima dell'entrata in vigore di tale decreto [42].

107. Da quanto precede emerge che l'art. 13, n. 1, della direttiva 75/439, come modificata dalla direttiva 87/101, non è stato adeguatamente recepito nel diritto portoghese.

Sull'obbligo di seguire l'evoluzione dello stato della tecnica e/o dell'ambiente e sul controllo delle autorizzazioni

108. Al meccanismo di controllo stabilito dall'art. 13, n. 1, della direttiva 75/439, come modificata dalla direttiva 87/101, viene aggiunto, con il n. 2 di detta disposizione, un elemento dinamico che consente di garantire che le autorizzazioni, una volta ottenute, vengano adeguate all'evoluzione dello stato della tecnica e/o dell'ambiente.

109. Occorre anzitutto respingere l'argomento generale addotto dal governo portoghese secondo cui l'adeguamento richiesto sarebbe già assicurato dalla continua evoluzione delle disposizioni nazionali, in particolare se queste recepiscono disposizioni comunitarie. Da un lato, sussistono obblighi di trasposizione comunitari anche indipendentemente dall'art. 13, n. 2, e, dall'altro, tale disposizione riguarda in modo specifico una possibilità di controllo costante, in quanto gli sviluppi corrispondenti potrebbero rendere necessari adeguamenti individuali delle autorizzazioni da parte delle autorità competenti.

110. Per quanto attiene inoltre alle disposizioni nazionali menzionate dal governo portoghese, si tratta, da un lato, di un'autorizzazione generale a controllare l'osservanza delle disposizioni di diritto industriale e, dall'altro, di disposizioni che prevedono la possibilità di adottare misure provvisorie di protezione in caso di (grave) rischio per l'ambiente o per la salute. Tuttavia tali disposizioni non stabiliscono obblighi di controllo e — se del caso — di adeguamento. Allo stesso modo, neppure in questo caso il rinvio a specifiche disposizioni sanzionatorie contenute in diverse normative vale a controbattere la censura della mancata trasposizione di tale obbligo.

42 — Il decreto legge 549/99 è stato adottato il 14 dicembre 1999, mentre il termine stabilito nel parere motivato è già scaduto il 27 gennaio 1998; v., a tale riguardo, le considerazioni svolte al paragrafo 46 e la nota 21.

111. Pertanto anche il terzo motivo di ricorso dedotto dalla Commissione è fondato.

D — *Sul quarto motivo di ricorso*

1. Argomenti delle parti

112. La *Commissione* ritiene che la Repubblica portoghese, non avendole comunicato le proprie conoscenze tecniche nonché l'esperienza ed i risultati che derivano dall'applicazione delle disposizioni adottate in base alla direttiva, abbia violato l'art. 17 della direttiva 75/439, come modificata dalla direttiva 87/101.

113. Quanto all'argomento dedotto dal governo portoghese secondo cui esso non avrebbe acquisito alcuna conoscenza tecnica, la Commissione sostiene che l'obbligo di comunicazione sussiste anche se uno Stato membro ritiene di non disporre di conoscenze tecniche, in quanto anche ciò costituirebbe un'informazione da comunicare. In caso contrario rientrerebbe nel potere discrezionale dello Stato membro decidere sulla necessità della comunicazione, il che priverebbe del suo scopo l'art. 17 ed impedirebbe alla Commissione il controllo dell'osservanza dell'obbligo di comunicazione. Riguardo alla mancata definizione nella direttiva della periodicità dell'obbligo di comunicazione, la Commissione sostiene che la comunicazione deve in ogni caso aver luogo ad intervalli regolari di durata adeguata alla natura delle informazioni richieste.

114. Alla luce di quanto sopra esposto, a partire dall'adozione, avvenuta tra il febbraio 1991 e l'aprile 1993, delle disposizioni nazionali che avrebbero dovuto trasporre, secondo il governo portoghese, la direttiva 75/439, come modificata dalla direttiva 87/101, sarebbe comunque trascorso tempo sufficiente per raccogliere e comunicare l'esperienza ed i risultati derivanti dall'applicazione di dette disposizioni.

115. Nella prima relazione presentata dal governo portoghese figurerebbe un elenco delle disposizioni nazionali di trasposizione della direttiva in questione e una loro descrizione, senza però includere le informazioni a cui fa riferimento l'art. 17. Lo stesso dicasi per la seconda relazione; orbene, anche se singoli elementi di tale seconda relazione potessero essere considerati come informazioni ai sensi di detto articolo, in ogni caso essi sarebbero stati comunicati alla Commissione solo dopo la scadenza del termine impartito nel parere motivato.

116. Il *governo portoghese* fa valere a sua difesa che esso non ha acquisito conoscenze tecniche e che la disposizione in esame non

definirebbe la periodicità dell'obbligo di comunicazione.

117. Inoltre esso rileva di aver trasmesso alla Commissione, il 14 agosto 1995, una prima relazione ai sensi dell'art. 18 della direttiva 75/439, come modificata dalla direttiva 87/101. Una seconda relazione, concernente gli anni 1995-1997, sarebbe stata allegata al controricorso e trasmessa alla Commissione con lettera 29 novembre 1999.

2. Valutazione

118. Si deve concordare con la Commissione nel considerare che l'adempimento di un obbligo di comunicazione, quale quello stabilito dall'art. 17 della direttiva 75/439, come modificata dalla direttiva 87/101, non può dipendere dal fatto che lo Stato membro si reputi o meno in possesso di conoscenze degne di essere comunicate. In caso contrario uno Stato membro potrebbe far valere di non aver acquisito conoscenze, circostanza difficile da contestare nella maggioranza dei casi, poiché si tratta anche di una valutazione soggettiva. Inoltre la Commissione non potrebbe effettivamente valutare se uno Stato membro che non trasmette informazioni violi l'obbligo di comunicazione a suo carico o creda soltanto di non aver conseguito conoscenze degne di essere comunicate. Ciò impedirebbe alla Commissione di adempiere la propria funzione di vigilare sull'osservanza del diritto comunitario e comprometterebbe l'efficacia dell'obbligo di comunicazione.

119. Indipendentemente da ciò, può essere utile ai fini della direttiva anche l'informazione secondo cui non sono state acquisite nuove conoscenze tecniche in ordine all'eliminazione degli oli usati.

120. Ai sensi dell'art. 17, occorre altresì comunicare, oltre alle conoscenze tecniche, anche l'esperienza ed i risultati, ed appare inverosimile che dopo un determinato periodo non si siano acquisite né conoscenze tecniche né esperienza o risultati in ordine all'applicazione delle disposizioni adottate in forza della direttiva.

121. Non convince neppure l'affermazione secondo cui la direttiva non fissa gli intervalli periodici tra una comunicazione e l'altra. Tra l'entrata in vigore della prima normativa portoghese di attuazione delle direttive, vale a dire il decreto legge 23 febbraio 1991, n. 88, e la scadenza del termine impartito nel parere motivato sono trascorsi infatti quasi sette anni senza che sia seguita alcuna comunicazione ai sensi

dell'art. 17. Tenuto conto di ciò senza che occorra esaminare più in dettaglio la questione degli intervalli periodici tra le comunicazioni, è evidente che non si può parlare di adempimento dell'obbligo di comunicazione periodica da parte del Portogallo.

122. Infatti, neanche con le due relazioni, trasmesse alla Commissione rispettivamente il 14 agosto 1995 e il 29 novembre 1999, la Repubblica portoghese si era conformato all'obbligo di comunicazione di cui all'art. 17.

123. La relazione del 14 agosto 1995 non può essere considerata, sotto il profilo del contenuto, come una relazione ai sensi dell'art. 17, in quanto vi figura unicamente, come ha giustamente sostenuto la Commissione, una descrizione delle disposizioni nazionali di trasposizione della direttiva 75/439, come modificata dalla direttiva 87/101, ma non include le conoscenze tecniche, l'esperienza e i risultati acquisiti, come specificamente richiesto ai sensi dell'art. 17. Per quanto attiene alla più recente relazione, essa non può più essere presa in considerazione in quanto trasmessa solo dopo la scadenza del termine impartito nel parere motivato.

124. Inoltre, secondo quanto indicato dallo stesso governo portoghese, le due relazioni devono essere considerate come le relazioni previste ai sensi dell'*art. 18*[43] della direttiva 75/439, come modificata dalla direttiva 87/101. Tuttavia la trasposizione dell'art. 18 non costituisce oggetto del presente procedimento per inadempimento, per cui non occorre neppure verificare in quale misura con le relazioni menzionate dal governo portoghese siano stati adempiti gli obblighi stabiliti dal detto articolo.

125. Pertanto anche il quarto motivo di ricorso è fondato.

V — Sulle spese

126. Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura della Corte, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ne ha fatto domanda e la Repubblica portoghese è rimasta sostanzialmente soccombente, quest'ultima va condannata alle spese.

43 — L'art. 18 riguarda relazioni sulla situazione dell'eliminazione degli oli usati, mentre l'art. 17 riguarda conoscenze tecniche nonché l'esperienza ed i risultati che derivano dall'applicazione delle disposizioni di trasposizione.

VI — Conclusione

127. In base a tutte le considerazioni che precedono, propongo alla Corte di

1) dichiarare che:

— non avendo emanato disposizioni dirette a consentire all'autorità competente di accertarsi, prima di concedere un'autorizzazione alle imprese che effettuano la rigenerazione di oli usati o li utilizzano come combustibile, dell'adeguata protezione della salute riguardo all'utilizzazione di oli usati come combustibile nonché al ricorso alla più avanzata tecnologia disponibile che non comporti costi eccessivi nell'ambito delle attività di rigenerazione degli oli usati e dell'utilizzazione di oli usati come combustibile;

— non avendo stabilito che lo smaltimento di residui della combustione degli oli usati è subordinata a previa autorizzazione riguardante in particolare i tipi ed i quantitativi di rifiuti, i requisiti tecnici, le precauzioni da prendere in materia di sicurezza, il luogo di smaltimento, il metodo di trattamento e che essa può essere concessa per un tempo determinato, ovvero essere rinnovata ed essere accompagnata da condizioni e obblighi, come risulta dall'art. 9 della direttiva 78/319/CEE e, a decorrere dal 27 giugno 1995, conformemente all'art. 9 della direttiva 75/442/CEE che, nella versione modificata dalla direttiva 91/156/CEE ha sostituito, in forza della direttiva 91/689/CEE, l'art. 9 della direttiva 78/319/CEE;

— non avendo disposto né controlli periodici delle imprese che effettuano la rigenerazione degli oli usati o che utilizzano gli oli usati come combustibile, né un'analisi dell'evoluzione dello stato della tecnica e/o dell'ambiente ai fini di un'eventuale revisione delle autorizzazioni concesse alle dette imprese;

— non avendo comunicato alla Commissione le informazioni relative alle proprie conoscenze tecniche nonché all'esperienza e ai risultati derivanti dall'applicazione delle disposizioni adottate in forza della direttiva 75/439/CEE, come modificata dalla direttiva 87/101/CEE,

la Repubblica portoghese è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi, rispettivamente, degli artt. 6, n. 2, 8, n. 2, lett. a), 13 e 17 della direttiva 75/439/CEE, come modificata dalla direttiva 87/101/CEE, nonché ai sensi degli artt. 10, primo comma, CE e 249, terzo comma, CE;

2) per il resto, respingere il ricorso;

3) condannare la Repubblica portoghese alle spese.