sensi dell'art. 30 del Trattato, non andrebbe di regola vietata, la direttiva di cui trattasi non può per questo essere considerata come intesa ad attuare la libera circolazione di questi prodotti, in quanto essa attua invece il principio di correzione, anzitutto alla fonte, dei danni causati all'ambiente, principio stabilito per l'azione della Comunità in materia ambientale dall'art. 130 R, n. 2, del Trattato. La direttiva poteva pertanto essere validamente emanata sul solo fondamento dell'art. 130 S del Trattato.

Il fatto che talune delle disposizioni della direttiva incidano sul funzionamento del mercato interno non è sufficiente affinché vada applicato l'art. 100 A del Trattato. Il richiamo a questa disposizione non è infatti giustificato allorché, come nel caso di specie, l'atto da adottare abbia solo accessoriamente come effetto quello di armonizzare le condizioni del mercato all'interno della Comunità.

3. Secondo l'art. 37, terzo comma, dello Statuto (CEE) della Corte di giustizia, le conclusioni dell'istanza di intervento possono avere come oggetto soltanto l'adesione alle conclusioni di una delle parti. Tale condizione non viene soddisfatta allorché le conclusioni dell'interveniente divergono da quelle della parte a cui assertivamente aderiscono, la quale chiede l'annullamento di un atto nel suo complesso, in quanto, basandosi su motivi del tutto estranei a quelli fatti valere da quest'ultima, esse sono dirette solo all'annullamento di una delle disposizioni dell'atto impugnato.

RELAZIONE D'UDIENZA
presentata nella causa C-155/91 *

I — Antefatti

1. All'origine dell'attività comunitaria in materia di rifiuti vi è il programma di azione delle Comunità europee in materia ambientale, adottato in data 22 novembre 1973 mediante una dichiarazione del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio (GU L 112, pag. 1). Detta attività riguardava, fra le altre, un'azione relativa ai rifiuti industriali ed ai residui di consumo. In forza degli artt. 100 e 235 del Trattato CEE, il 15 luglio 1975 il Consiglio emanava la direttiva 75/442/CEE relativa ai rifiuti (GU L 194, pag. 47).

Tenuto conto delle esperienze acquisite nell'applicazione di questa direttiva da parte

* Lingua processuale: il francese.

degli Stati membri, il 16 agosto 1988 la Commissione presentava al Consiglio una proposta di direttiva basata sull'art. 100 A del Trattato e diretta a modificare la direttiva del 1975 (GU C 158, pag. 232). Il 25 maggio 1989 il Parlamento europeo approvava la proposta della Commissione, facendo salve varie modifiche da esso apportate al testo della proposta legislativa (GU C 158, pag. 232). Il 23 novembre 1989 la Commissione modificava la sua proposta tenendo conto del parere del Parlamento (GU C 326, pag. 6). Dopo aver stabilito un «orientamento comune», con lettera 9 luglio 1990 il Consiglio consultava il Parlamento circa la pertinenza della scelta dell'art. 130 S del Trattato quale fondamento giuridico della direttiva considerata. In una risoluzione adottata il 22 febbraio 1991 il Parlamento contestava la pertinenza del fondamento giuridico proposto dal Consiglio e riteneva che la direttiva dovesse essere basata sull'art. 100 A del Trattato (GU C 72, pag. 232). Il 18 marzo 1991 il Consiglio emanava la direttiva 91/156/CEE che modifica la direttiva 75/442/CEE relativa ai rifiuti (GU L 78, pag. 32), prendendo in considerazione quale fondamento giuridico l'art. 130 S del Trattato invece dell'art. 100 A, come proposto dalla Commissione.

2. La direttiva controversa contiene nell'art. 1 un elenco di definizioni comuni di taluni termini base, comprese le nozioni di rifiuti, di smaltimento e di recupero. L'art. 2 definisce poi la sfera d'applicazione della direttiva pur precisando che la disciplina della gestione di determinate categorie di rifiuti può essere fissata da direttive particolari.

Ai sensi dell'art. 3 gli Stati membri adottano provvedimenti idonei a promuovere in primo luogo la prevenzione o la riduzione della produzione e della nocività dei rifiuti ed, in secondo luogo, il recupero dei rifiuti od il loro uso come fonte di energia.

L'art. 4 prescrive agli Stati membri di adottare i provvedimenti necessari per assicurare che i rifiuti siano recuperati o smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che possano recare pregiudizio all'ambiente. Gli Stati membri adottano inoltre i provvedimenti necessari per vietare l'abbandono, lo scarico e lo smaltimento incontrollato dei rifiuti.

A tenore dell'art. 5, n. 1, gli Stati membri, di concerto con altri Stati membri e qualora ciò risulti necessario od opportuno, adottano i provvedimenti idonei alla creazione di una rete integrata ed adeguata di impianti di smaltimento, tenendo conto delle tecnologie più perfezionate a disposizione che non comportino costi eccessivi. Questa rete deve consentire alla Comunità nel suo insieme di raggiungere l'autosufficienza in materia di smaltimento dei rifiuti ed ai singoli Stati membri di mirare al conseguimento di tale obiettivo, tenendo conto del contesto geografico o della necessità di impianti specializzati per determinati tipi di rifiuti. Ai sensi dell'art. 5, n. 2, la rete di cui al n. 1 deve inoltre permettere lo smaltimento dei rifiuti in uno degli impianti appropriati più vicini, grazie all'utilizzazione dei metodi e delle tecnologie più idonei a garantire un alto grado di protezione dell'ambiente e della salute pubblica.

Per conseguire gli obiettivi previsti dagli artt. 3, 4 e 5, le autorità competenti devono, a norma dell'art. 7, elaborare uno o più piani di gestione dei rifiuti. A tal fine gli Stati membri collaborano eventualmente con gli altri Stati membri e la Commissione. Essi trasmettono detti piani alla Commissione. Gli Stati membri hanno la facoltà di adottare i provvedimenti necessari per impedire movimenti di rifiuti non conformi ai loro piani di gestione. Tali provvedimenti vanno comunicati alla Commissione ed agli Stati membri.

La direttiva specifica inoltre l'obbligo dgli Stati membri di sottoporre ogni stabilimento o impresa di gestione di rifiuti, compreso il recupero, ad un'autorizzazione, pur consentendo a determinate condizioni di dispensare da tale autorizzazione gli stabilimenti che provvedono essi stessi allo smaltimento dei propri rifiuti o al recupero degli stessi (artt. 9-11). Gli stabilimenti o le imprese che provvedono alla raccolta o al trasporto dei rifiuti a titolo professionale devono almeno essere registrati presso le competenti autorità, sono tutti sottoposti a controlli periodici (art. 13), mentre solo gli operatori impegnati nello smaltimento o nel recupero devono tenere un registro in cui siano indicati la quantità, la natura e l'origine dei rifiuti, nonché altri dettagli della loro attività (art. 14).

L'art. 18 dispone che la Commissione è assistita, per taluni provvedimenti di applicazione, da un comitato che corrisponde al comitato contemplato dal procedimento III, variante a), della decisione del Consiglio 13 luglio 1987 che stabilisce le modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione (GU L 197, pag. 33).

La direttiva contiene infine alcuni allegati riguardanti le categorie dei rifiuti e le operazioni di smaltimento e di recupero.

II — Fase scritta del procedimento e conclusioni delle parti

1. Il ricorso della Commissione è stato registrato nella cancelleria della Corte l'11 giugno 1991.

2. Con ordinanze 30 settembre e 5 novembre 1991, la Corte ha ammesso il Regno di Spagna ad intervenire a sostegno delle conclusioni del Consiglio ed il Parlamento europeo a sostegno delle conclusioni della Commissione.

3. La *Commissione* conclude che la Corte voglia:

— annullare la direttiva del Consiglio 18 marzo 1991, che modifica la direttiva 75/442/CEE, relativa ai rifiuti (91/156/CEE);

— statuire che le disposizioni di questa direttiva continuino ad essere efficaci fino all'emanazione da parte del Consiglio di una direttiva conforme alla sentenza della Corte nella presente causa;

— condannare il Consiglio alle spese.

Il *Parlamento europeo*, interveniente, conclude che la Corte voglia:

— annullare la direttiva 91/156/CEE, che modifica la direttiva 75/442/CEE, relativa ai rifiuti, in quanto basata su un fondamento giuridico errato;

— annullare l'art. 18 inserito dall'art. 1 della direttiva 91/156/CEE in quanto il procedimento del comitato di regolamentazione da esso previsto non è conforme al Trattato;

— condannare il convenuto alle spese.

Il *Consiglio* conclude che la Corte voglia:

— respingere il ricorso;

— condannare la ricorrente alle spese.

Il *Regno di Spagna*, interveniente, conclude che la Corte voglia:

— respingere il ricorso diretto ad ottenere l'annullamento della direttiva 91/156/CEE proposto dalla Commissione;

— condannare l'istituzione ricorrente alle spese, comprese quelle dell'interveniente.

4. Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

III — Mezzi ed argomenti delle parti

1. La *Commissione* basa il ricorso sulla violazione delle forme sostanziali previste dal Trattato CEE, poiché la direttiva 91/156/CEE è basata sull'art. 130 S del Trattato CEE e non già sull'art. 100 A dello stesso Trattato.

A tale proposito essa ricorda che a norma dell'art. 100 A il Consiglio delibera a maggioranza qualificata su proposta della Commissione in cooperazione con il Parlamento europeo e previa consultazione del Comitato economico e sociale, mentre l'art. 130 S dispone che il Consiglio delibera all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale. A giudizio della Commissione, la controversia circa il fondamento giuridico non ha pertanto una portata puramente formale, giacché gli artt. 100 A e 130 S contengono norme diverse per la formazione della volontà del Consiglio e per la partecipazione del Parlamento all'iter decisionale.

a) Criteri per determinare il fondamento giuridico di un atto comunitario

A questo proposito la Commissione rileva che, secondo la costante giurisprudenza della Corte sentenza 29 marzo 1990, causa C-62/88, Repubblica ellenica/Consiglio, Racc. pag. I-1527, punto 13 della motivazione, e sentenza 11 giugno 1991, causa C-300/89, Commissione/Consiglio, Racc. pag. I-2867, punto 10 della motivazione, cosiddetto «biossido di titanio», la scelta del fondamento giuridico di un atto deve basarsi su elementi oggettivi, suscettibili di sindacato

giurisdizionale. Essa ritiene quindi che non sia l'obiettivo principale di un atto a determinare la scelta del fondamento giuridico — criterio questo la cui valutazione resta sempre soggetta a considerazioni di natura soggettiva — ma, anzitutto, l'oggetto od, in altri termini, il contenuto e l'efficacia dell'atto rispetto alle norme specifiche del Trattato di cui trattasi. Non si deve quindi cercare di determinare l'obiettivo più importante nella direttiva controversa.

b) Il rapporto fra gli artt. 100 A e 130 S

La Commissione precisa inoltre che lo scopo dell'art. 100 A è quello di dotare la Comunità di uno strumento adeguato ed efficace per conseguire l'obiettivo di cui all'art. 8 A. A prescindere dalle norme speciali relative alla procedura, esso stabilisce presupposti sostanziali specifici per l'armonizzazione delle legislazioni da effettuare a tale scopo:

— l'armonizzazione va realizzata ad un livello elevato per quanto riguarda le disposizioni nazionali relative a talune esigenze non economiche che possono giustificare eventualmente il mantenimento di ostacoli per il commercio tra gli Stati membri, o creare distorsioni di concorrenza: fra queste esigenze sono menzionate in particolare quelle della tutela dell'ambiente (n. 3);

— la facoltà per uno Stato membro di applicare norme ad un livello più elevato è ridotta per garantire che non sia messo a repentaglio il funzionamento del mercato interno: le disposizioni nazionali devono soddisfare esigenze «importanti» e sono soggette ad un procedimento di controllo da parte della Commissione ed, eventualmente, della Corte di giustizia (n. 4).

Secondo la Commissione, con il suo regime equilibrato che consente di conciliare i due obiettivi di tutela dell'ambiente e di istituzione del mercato interno, l'art. 100 A si sostituisce all'art. 100 ed, eventualmente, agli artt. 100 e 235, sui quali il Consiglio aveva basato la normativa di cui trattasi prima dell'entrata in vigore dell'Atto unico. L'espresso riferimento all'ambiente figurante nel suo n. 3 costituisce del resto soltanto un'espressione più concreta ed incisiva, onde garantirne l'effettiva applicazione del principio generale recepito nell'art. 130 R, n. 2, secondo cui tutti i provvedimenti comunitari devono essere conformi alle esigenze di tutela dell'ambiente.

La Commissione ritiene invece che lo scopo dell'art. 130 S sia quello di dotare la Comunità di una competenza espressa, e sussidiaria, per ogni altra azione rientrante nella politica dell'ambiente da condurre a livello comunitario. Ciò risulta già evidente nella sua stessa formulazione. Invece di imporre al Consiglio l'adozione di precisi provvedimenti o la realizzazione di uno specifico obiettivo, detto articolo lo lascia pienamente libero di decidere se sia necessaria un'azione e quale azione ritenga eventualmente necessaria. Gli artt. 130 R e 130 T definiscono inoltre le modalità secondo le quali quest'azione viene intrapresa ed i limiti della sua

efficacia. A questo proposito due disposizioni risultano particolarmente significative:

— L'art. 130 R, n. 4, prima frase, che subordina l'attività della Comunità al principio della sussidiarietà.

La Comunità agisce in materia ambientale nella misura in cui gli obiettivi possano essere conseguiti meglio a livello comunitario che a livello dei singoli Stati membri. È evidente che questo problema non si pone neanche in ogni caso in cui si tratta di creare i presupposti di un mercato interno senza frontiere e privo di distorsioni di concorrenza.

— L'art. 130 T, che consente agli Stati membri di mantenere in vigore o di adottare, nella materia disciplinata da una normativa comunitaria adottata ai sensi dell'art. 130 S, provvedimenti per una tutela ancora maggiore compatibili con il Trattato; orbene, tale disposizione non può riguardare atti in materia di armonizzazione delle legislazioni che mirano a garantire la realizzazione od il funzionamento del mercato interno.

La Commissione sostiene quindi che rispetto all'art. 130 S l'art. 100 A costituisce un fondamento giuridico specifico per qualsiasi atto in materia di tutela dell'ambiente che s'inquadri al contempo nell'ambito della realizzazione o del funzionamento del mercato interno, indipendentemente dall'obiettivo «principale» che si potrebbe essere tentati di attribuirgli. Il solo fatto che siano interessati l'instaurazione od il funzionamento del mercato interno dev'essere sufficiente per constatare che vanno applicate le disposizioni relative all'art. 100 A. Secondo la Commissione l'efficacia della direttiva di cui trattasi sembra determinare in ultima analisi la scelta dell'art. 100 A quale fondamento giuridico di un atto che, indipendentemente dalla sue altre finalità, riguarda il mercato interno.

c) L'analisi della direttiva 91/156/CEE

La Commisione rileva poi che la direttiva 91/156/CEE soddisfa le condizioni di applicazione dell'art. 100 A del Trattato. A suo parere vanno soddisfatti tre criteri affinché un provvedimento comunitario relativo alla tutela dell'ambiente rientri nell'ambito di applicazione dell'art. 100 A del Trattato. Si deve dimostrare che

— si tratta di un'azione di armonizzazione di disposizioni nazionali;

— il provvedimento concorre con il suo scopo al completamento o al funzionamento del mercato interno;

— non esiste disposizione più specifica in materia di mercato interno.

Per quanto riguarda il primo elemento la Commissione sostiene che la direttiva intro-

duce un'unica definizione dei rifiuti e delle relative attività (produttore, detentore, gestione, smaltimento, recupero, raccolta) per tutti gli Stati membri. Oltre a questa armonizzazione che può incidere direttamente sui movimenti dei prodotti (merci/rifiuti) la direttiva stabilisce inoltre norme comuni quanto alle modalità di produzione industriale, ai trattamenti dei rifiuti ed, in particolare, ai movimenti degli stessi. Così, dato il suo contenuto, essa ha per oggetto il ravvicinamento delle condizioni di concorrenza e la soppressione degli ostacoli per il commercio tra gli Stati membri, vale a dire i due elementi costitutivi del mercato interno.

Per quanto riguarda il ravvicinamento delle condizioni di concorrenza la Commissione si richiama in particolare agli obblighi degli Stati membri di promuovere la prevenzione o la riduzione dei rifiuti [art. 3, n. 1, lett. a)] e di adottare i provvedimenti necessari per vietare l'abbandono, lo scarico e lo smaltimento incontrollato dei rifiuti (art. 4, secondo comma), ciò esclude che le industrie di uno Stato membro fruiscano di vantaggi a livello dei costi di produzione per il semplice fatto che la disciplina relativa al trattamento dei rifiuti è meno rigorosa. Secondo la Commissione gli effetti di armonizzazione della direttiva per quanto riguarda la situazione concorrenziale delle industrie negli Stati membri sono accentuati dal fatto che in forza dell'art. 15 è il detentore od il fabbricante del prodotto che dà luogo a rifiuti che devono sostenere il costo dello smaltimento.

La Commissione osserva inoltre che, al fine di rendere più concreta l'armonizzazione derivante dall'obbligo di cui all'art. 4, primo comma, della direttiva, vale a dire l'obbligo di garantire che i rifiuti siano recuperati o smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza rischi per l'ambiente, la direttiva prescrive che qualsiasi trattamento di rifiuti sia soggetto ad un'autorizzazione (art. 9).

Per quanto riguarda l'eliminazione degli ostacoli per il commercio fra gli Stati membri, la Commissione sottolinea come l'obiettivo della direttiva non sia naturalmente quello di promuovere i movimenti dei rifiuti nell'ambito della Comunità. A suo parere si tratta invece di limitare questi movimenti nella misura richiesta dalla tutela dell'ambiente e conformemente all'obbligo di realizzare il mercato interno. Ecco perché la direttiva distingue fra i rifiuti riciclabili e le modalità dello smaltimento dei rifiuti.

Secondo la Commissione per tutti i rifiuti e per il loro trattamento è previsto l'obbligo degli Stati membri di elaborare piani di gestione in collaborazione, eventualmente, con gli altri Stati membri e la Commissione (art. 7, nn. 1 e 2). Soltanto i rifiuti destinati allo smaltimento costituiscono oggetto delle disposizioni speciali sulle restrizioni dei movimenti (art. 7, n. 3).

Per quanto riguarda questi ultimi rifiuti la Commissione si richiama all'obbligo per gli Stati membri di elaborare una rete integrata ed adeguata di impianti di smaltimento che consenta lo smaltimento dei rifiuti in uno degli impianti più vicini (art. 5). Orbene,

grazie all'armonizzazione a livello degli impianti, il regime previsto dalla direttiva è in grado di garantire che i movimenti di rifiuti siano ridotti al minimo in una situazione di mercato interno effettivo.

Per contro, per quanto riguarda i rifiuti riutilizzabili o da recuperare, per i quali la direttiva, tranne l'art. 3, secondo comma, lett. b), non prevede disposizioni specifiche, è incompatibile con gli obiettivi della direttiva di limitare i trasporti di rifiuti verso l'impianto di recupero che offra le migliori condizioni, tenuto conto delle spese di trasporto.

La Commissione sostiene pertanto che la direttiva, malgrado i suoi obiettivi collegati alla tutela dell'ambiente, riguarda l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno, in considerazione delle particolari caratteristiche dei rifiuti sul piano economico.

La Commissione ribadisce infine che l'art. 130 S si limita ad integrare i mezzi d'azione della Comunità per i provvedimenti che non trovano fondamento in un'altra disposizione del Trattato. La formula fatta propria dall'art. 130 R, n. 1 — «l'azione della Comunità in materia ambientale» —, non è quindi paragonabile ad una politica comune il cui fondamento giuridico costituisca una «lex specialis» rispetto all'art. 100 A.

Concludendo, la Commissione sostiene che il sistema instaurato dalla direttiva attua, in generale e fatte salve disposizioni speciali di altre direttive in materia di rifiuti pericolosi, il principio della libera circolazione dei rifiuti da recuperare e subordina a modalità compatibili con il mercato interno la circolazione dei rifiuti destinati allo smaltimento. Tutto ciò è basato su un'armonizzazione delle disposizioni nazionali circa le modalità secondo cui può essere effettuato il trattamento dei rifiuti, eliminando così distorsioni di concorrenza nel mercato interno. La Commissione sostiene quindi che l'art. 100 A è l'unico articolo idoneo ad essere il fondamento giuridico di tale direttiva.

d) Sugli effetti dell'annullamento

Dato che l'annullamento della direttiva potrebbe far sorgere notevoli rischi per la certezza del diritto sia per gli Stati membri disposti a recepire la direttiva nel diritto interno, sia per gli operatori che in vista di questo recepimento devono fin da ora adottare disposizioni, fra l'altro, per quanto riguarda gli investimenti, la Commissione chiede alla Corte di avvalersi in via analogica dell'art. 174, secondo comma, e di ordinare la proroga degli effetti della direttiva annullata.

2. Il *Parlamento europeo* rammenta in primo luogo che secondo la giurisprudenza della Corte il fondamento giuridico di un atto è determinato in base al suo contenuto ed alla sua finalità e che il Consiglio non può scegliere il fondamento giuridico dell'atto basandosi sul convincimento soggettivo che una delle finalità perseguite dall'atto sia più importante, o «essenziale», rispetto all'altra o alle altre finalità.

Secondo il Parlamento le disposizioni sostanziali della direttiva riguardano al contempo la gestione dei rifiuti nella Comunità e la tutela dell'ambiente. Ad esempio, è evidente che lo sviluppo di tecnologie «pulite» e la messa a punto dei prodotti che contribuiscono il meno possibile ad accrescere la quantità o la nocività dei rifiuti incidono in modo rilevante sulle condizioni di concorrenza nella produzione industriale e, di conseguenza, sull'instaurazione e sul funzionamento del mercato interno. È altrettanto evidente che questi provvedimenti devono contribuire a ridurre o ad eliminare l'inquinamento provocato dai rifiuti derivanti dai procedimenti industriali. Il Parlamento ritiene quindi che per il suo contenuto la direttiva riguardi non solo la tutela dell'ambiente, ma anche l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno.

Per quanto riguarda gli obiettivi della direttiva controversa il Parlamento rileva che nell'ottavo considerando il Consiglio ammette che essi sono molteplici senza per questo specificarne il più importante. Secondo il Parlamento la direttiva persegue inscindibilmente finalità attinenti al «mercato interno», vale a dire il miglioramento delle condizioni di concorrenza, l'instaurazione ed il funzionamento di un mercato interno dei rifiuti e l'obiettivo di una migliore tutela dell'ambiente. Il Parlamento ritiene pertanto che la direttiva controversa rientri nella sfera di applicazione dell'art. 100 A.

In secondo luogo, il Parlamento mette in discussione la conformità al Trattato del procedimento previsto dall'art. 18 della direttiva controversa. A questo proposito esso sostiene che nella proposta iniziale della direttiva (GU 1988, C 295, pag. 3) la Commissione aveva previsto che le modifiche necessarie per adeguare la direttiva al progresso scientifico e tecnico fossero adottate secondo il procedimento del Comitato consultivo (procedimento I della decisione del Consiglio 87/373/CEE). Adottando il 25 maggio 1989 il suo parere su questa proposta il Parlamento ha approvato il procedimento del comitato consultivo suggerito (GU C 158, pag. 232). Al contrario, nel corso del suo esame della modifica del fondamento giuridico nel febbraio 1991, esso si è astenuto dal pronunciarsi sul procedimento del comitato di regolamentazione [procedimento III, variante a) della decisione 87/373/CEE], che il Consiglio si proponeva di adottare.

Il Parlamento ritiene quindi che, emanando la direttiva 91/156/CEE in base all'art. 130 S, invece che in base all'art. 100 A, il Consiglio abbia privato il Parlamento della possibilità di replicare in seconda lettura alla modifica del procedimento di comitato prevista dall'art. 18 della direttiva controversa. Siffatto comportamento non è compatibile con le forme sostanziali necessarie per l'emanazione della direttiva, in quanto non è stato applicato il procedimento di cooperazione previsto dall'art. 100 A. Qusto mezzo è compreso in quello relativo al fondamento giuridico della suddetta direttiva.

Il Parlamento precisa di non mettere in discussione la conformità dell'art. 18 della direttiva alla summenzionata decisione 87/373/CEE. Esso ritiene tuttavia che il procedimento del comitato di regolamentazione previsto dall'art. 18 non sia conforme all'art. 145, terzo trattino, del Trattato, in forza del quale il Consiglio «può (...) riservarsi, in casi specifici, di esercitare direttamente compe-

tenze di esecuzione». A questo proposito il Parlamento sostiene in primo luogo che il comitato di regolamentazione è un organo che non è previsto dal Trattato, né è compatibile con la sua struttura istituzionale. Questo comitato, anche se non può adottare provvedimenti esecutivi, detiene nondimeno il potere di impedire alla Commissione di farlo. Secondo il Parlamento spetta tuttavia al Consiglio riservarsi di esercitare le competenze di esecuzione e l'attribuzione di questo potere ad un altro organo costituisce una violazione dell'art. 4 del Trattato. In secondo luogo, il Parlamento ritiene che nel procedimento di cui all'art. 18 nulla limiti il potere di riserva esercitato dal comitato in casi specifici. In terzo luogo, inoltre, il procedimento del comitato di regolamentazione non prevede alcuna possibilità di sindacato giurisdizionale sulla decisione di riservare le competenze di esecuzione al Consiglio e viola perciò l'obbligo di motivazione che incombe al Consiglio stesso.

3. Il *Consiglio* sostiene che la direttiva 91/156/CEE è stata emanata sulla base di un fondamento giuridico corretto e in ossequio ai procedimenti contemplati al riguardo.

a) Criteri per determinare il fondamento giuridico di un atto comunitario

A questo proposito il Consiglio si richiama anzitutto alla giurisprudenza della Corte, in base alla quale il fondamento giuridico idoneo di un atto del Consiglio deve basarsi su elementi oggettivi, suscettibili di sindacato giurisdizionale tra i quali figurano, in particolare, lo scopo ed il contenuto dell'atto (sentenza 26 marzo 1987, causa 45/86, Commissione/Consiglio, Racc. pag. 1493, punto 11 della motivazione, e summenzionata sentenza 11 giugno 1991 «biossido di titanio»).

Per quanto riguarda il primo di questi due elementi il Consiglio rileva che la Corte, per determinare il fondamento giuridico di un atto, ha in generale enucleato lo scopo più importante (o «essenziale») da esso perseguito. Nella sentenza 11 giugno 1991, «biossido di titanio» (sopramenzionata), la Corte, dopo aver effettivamente confrontato fra loro l'importanza rispettiva delle due accertate finalità, ha statuito che queste avevano un'eguale rilevanza, che il contenuto della direttiva era misto e che non si potevano scindere fra loro gli scopi ed i contenuti mercato interno/tutela dell'ambiente. A giudizio del Consiglio si deve quindi distinguere fra loro:

— un'ipotesi normale in cui l'analisi dello scopo e del contenuto di un provvedimento consente di individuare il suo scopo essenziale ed il fondamento giuridico ad esso corrispondente (anche se questo provvedimento persegue al contempo alcuni altri oggetti secondari od accessori); ed

— un'ipotesi eccezionale in cui l'analisi del provvedimento di cui trattasi porta a concludere che esso persegue due (o più) scopi di eguale rilevanza e che il suo contenuto è misto, ed in cui può risultare necessario, a causa dell'incompatibilità fra i possibili fondamenti giuridici, operare una scelta tra questi per ragioni di ordine meramente procedurale.

Il Consiglio ritiene che la tesi della Commissione, la quale pone l'accento sull'«efficacia» del provvedimento considerato, porti ad attribuire al mercato interno una precedenza assoluta rispetto a tutti gli altri obiettivi del Trattato CEE. Quasi tutti gli atti del Consiglio possono produrre effetti nell'ambito del

mercato interno o lo riguardano in un modo o in un altro. L'interpretazione della Commissione può avere l'effetto di diminuire notevolmente il ricorso a numerosi articoli del Trattato, oltre che all'art. 130 S.

b) Analisi della direttiva 91/156/CEE

Il Consiglio rileva inoltre che dall'analisi dello scopo e del contenuto della direttiva 91/156/CEE discendono cinque considerazioni fondamentali le quali dimostrano che essa implica un'azione della Comunità in materia ambientale ai sensi dell'art. 130 R del Trattato.

A questo proposito il Consiglio rileva anzitutto la mancanza nella direttiva controversa di una norma, quale l'art. 1 della direttiva 89/428/CEE («biossido di titanio», GU 1989, L 201, pag. 56), che giustapponga, senza indicare la loro rispettiva importanza, gli scopi della tutela dell'ambiente a quelli del miglioramento delle condizioni di concorrenza.

Il Consiglio osserva in secondo luogo che la direttiva riguarda, salvo espresse esclusioni previste dall'art. 2, *tutti* i rifiuti e non soltanto quelli derivanti da procedimenti industriali o da altre attività economiche. La produzione dei rifiuti domestici, sia che venga considerata assieme ai rifiuti industriali o separatamente, non ha tuttavia nulla in comune con l'instaurazione od il funzionamento del mercato interno.

Un terzo argomento si basa, secondo il Consiglio, sul carattere generale dei nuovi artt. 3-5 della direttiva controversa. Questi stabiliscono principi da rispettare, oppure obiettivi da raggiungere da parte degli Stati membri mediante mezzi o metodi che talvolta sono indicati, ma non in modo completo. Gli Stati membri dispongono di un ampio potere discrezionale per quanto riguarda il contenuto dei loro piani nazionali, che essi devono elaborare a tenore del nuovo art. 7 della direttiva, e quindi di qualsiasi disciplina normativa. Il Consiglio ritiene quindi che la direttiva sia soprattutto un provvedimento che fissa una strategia comunitaria per la gestione dei rifiuti. È per questa ragione, e non perché si tratta di una prima fase sul cammino di un'armonizzazione, che la direttiva ha carattere generale.

Il Consiglio desume un quarto argomento dal fatto che talune norme della direttiva controversa contemplano la facoltà per gli Stati membri di limitare la libera circolazione dei rifiuti (art. 5, n. 1, ed art. 7, n. 3, della direttiva). Quanto ai rifiuti da smaltire il Consiglio osserva che non convince l'asserzione della Commissione, secondo cui una notevole riduzione dei movimenti di rifiuti da smaltire costituisce un provvedimento che mira a migliorare le condizioni di concorrenza e a contribuire all'instaurazione del mercato interno. Quanto ai rifiuti riciclabili o da recuperare, il Consiglio ritiene che l'art. 7, n. 3, il quale consente agli Stati membri di impedire i movimenti dei rifiuti non conformi ai piani di gestione, si applichi ai movimenti di questi tipi di rifiuti e, inoltre, che tali interferenze con la libera circolazione dei rifiuti, anche se si possono giustificare quali

elementi di un'azione specifica in materia ambientale, non contribuiscono affatto all'instaurazione od al funzionamento del mercato interno.

Quanto alla quinta considerazione, riguardante il principio «chi inquina paga» fissato dall'art. 15 della direttiva, il Consiglio osserva che quest'articolo si limita a precisare chi deve sostenere i costi e, anche in tal caso, agli Stati membri è lasciata una scelta. Qualora uno Stato membro ingiunga al detentore di pagare, mentre un altro ingiunge tale obbligo al produttore, il Consiglio non comprende sotto quali aspetti le condizioni di concorrenza siano state armonizzate.

Il Consiglio conclude nel senso che il contenuto della direttiva, alla luce delle suesposte considerazioni, dimostra con ogni evidenza uno scopo essenziale, vale a dire quello della tutela della salute e dell'ambiente. Soltanto nella misura in cui tale scopo lo consente, la direttiva comporta una certa armonizzazione delle normative nazionali nel settore della gestione dei rifiuti (armonizzazione già avviata dalla direttiva 75/442/CEE). Secondo il Consiglio questa direttiva non fissa norme per le imprese allo scopo di impedire distorsioni di concorrenza e ostacoli per gli scambi, bensì rappresenta un'azione positiva e complessiva della Comunità in materia di tutela della salute e dell'ambiente.

c) La scelta tra l'art. 130 S e l'art. 100 A

Per risolvere il problema di quale sia il fondamento giuridico idoneo per una direttiva che pur producendo effetti nel settore del mercato interno, mira in sostanza alla tutela della salute e dell'ambiente, il Consiglio rammenta anzitutto che, secondo la giurisprudenza della Corte nella causa «biossido di titanio», è in ogni caso esclusa una combinazione degli artt. 100 A e 130 S.

Per quanto riguarda l'art. 130 S, il Consiglio osserva inoltre che il titolo VII del Trattato, composto dagli artt. 130 R, S e T, è espressione di una politica completa a sé stante, come la politica regionale o sociale, e rappresenta un obiettivo della Comunità che sussiste a prescindere dalle altre politiche, nonché dalla realizzazione del mercato interno. Secondo il Consiglio l'art. 130 R fissa i principi che devono presiedere all'attività comunitaria in materia ambientale e fa sì, fra l'altro, che essa non prosegua isolata. Tuttavia, secondo il Consiglio questo paragrafo non stabilisce certamente le modalità fondamentali di azione.

Per quanto riguarda l'art. 100 A il Consiglio rileva che l'instaurazione del mercato interno non è prevista al fine di tutelare l'ambiente. Al contrario, la maggiore attività economica ed industriale alla quale si ritiene che conduca questo mercato, avrebbe potuto tradursi in un degrado dell'ambiente, in quanto il ravvicinamento delle condizioni di concorrenza e l'eliminazione degli ostacoli per la libera circolazione potrebbe avvenire a qualsiasi livello di tutela. La ratio dell'art. 100 A, n. 3, è di evitare un simile degrado. Orbene, qualora si tratti di un'armonizzazione delle legislazioni nazionali in materia di tutela dell'ambiente per l'instaurazione del mercato interno, l'art. 100 A è il fondamento giuri-

dico idoneo. Per contro, qualora sia necessaria un'armonizzazione delle legislazioni per realizzare gli obiettivi di un'efficace tutela dell'ambiente nel rispetto delle condizioni del mercato interno, trova applicazione l'art. 130 S.

Il Consiglio rileva inoltre che, anche se l'art. 100 A, n. 3, gli consente di perseguire gli obiettivi di tutela dell'ambiente, ciò deve avvenire all'interno della sfera di applicazione di quest'articolo e non all'esterno di essa. Orbene, un provvedimento che privilegi l'ambiente a danno della libera circolazione di rifiuti difficilmente si può basare sul solo art. 100 A in quanto esso è in contrasto con la sua stessa finalità.

Infine, il Consiglio fa valere che l'argomentazione addotta dalla Commissione giustificherebbe il ricorso all'art. 100 A quasi sempre, perché ogni disparità, in atto o in potenza, fra le norme nazionali riguardanti qualunque attività economica può incidere, direttamente o indirettamente, sulle condizioni di concorrenza. Tale argomentazione non è giuridicamente corretta, né politicamente auspicabile.

d) Risposta all'atto d'intervento del Parlamento europeo

Per quanto riguarda il mezzo relativo ad un fondamento giuridico errato, il Consiglio fa riferimento alla sua argomentazione suesposta.

Quanto al fatto che il Parlamento nega con il suo secondo mezzo la conformità al Trattato dell'art. 18 della direttiva controversa, ammettendo tuttavia la conformità di questa norma alla summenzionata decisione 87/373/CEE, il Consiglio ritiene che il Parlamento contesti implicitamente la conformità al Trattato di quest'ultima decisione. Orbene, poiché questa non è contestata nella presente causa dalla Commissione — la quale non ha neppure messo in discussione l'art. 18 della direttiva controversa —, il Consiglio ritiene che il Parlamento vada chiaramente oltre le conclusioni «dirette al sostegno o al rigetto, totale o parziale, delle conclusioni di una delle parti», cui un interveniente deve limitarsi a tenore dell'art. 93, n. 5, del regolamento di procedura della Corte. Questo mezzo è perciò irricevibile.

Il Consiglio chiede che questo mezzo sia dichiarato irricevibile per un secondo motivo, vale a dire la mancanza di elementi probatori addotti dal Parlamento diretti a dimostrare la violazione di una delle sue prerogative. Il Consiglio osserva che nella sentenza 4 ottobre 1991, causa C-70/88, Parlamento/Consiglio, Racc. pag. I-4529, punto 20 della motivazione, la Corte ha respinto questo mezzo, rilevando a tal proposito che il Parlamento non aveva addotto alcun elemento diretto a dimostrare una violazione delle sue prerogative.

Qualora la Corte ritenga tuttavia che questo mezzo sia ricevibile, il Consiglio fa valere che l'art. 145, terzo trattino, del Trattato non contiene alcun criterio, né limite, quanto alle modalità cui il Consiglio può subordinare le competenze di esecuzione che esso affida alla Commissione. Secondo il Consiglio è evidente che il procedimento III, variante a), della decisione 87/373/CEE, procedimento recepito dall'art. 18 della direttiva controversa, conferisce una competenza di esecuzione alla Commissione secondo talune modalità stabilite dalla detta decisione.

Orbene, secondo il Consiglio tutta l'argomentazione del Parlamento risulta basata sull'ipotesi che detto procedimento costituisca essenzialmente una riserva diretta di competenze da parte del Consiglio a suo proprio vantaggio, riserva che, essendo possibile solo in casi specifici, dovrebbe essere debitamente motivata. Il Consiglio ritiene che questa tesi si basi su un fondamentale misconoscimento della natura del procedimento III, variante a). A questo proposito esso sostiene che qualora il comitato previsto da questo procedimento emetta un parere negativo riguardo ai provvedimenti proposti, in modo che la Commissione debba sottoporre una proposta al Consiglio, questo dispone, secondo l'atto base, di tre mesi al massimo per decidere. Se, entro questo termine, il Consiglio non riesce a raggiungere una maggioranza qualificata a favore della proposta, o l'unanimità per modificarla, la Commissione deve procedere all'emanazione dei provvedimenti proposti. Così, soltanto mediante una decisione presa all'unanimità il Consiglio può impedire che sia effettivamente emanato il provvedimento di esecuzione progettato dalla Commissione. Questo procedimento, che non garantisce quindi affatto che il potere decisionale sarà esercitato dal Consiglio in caso di parere negativo del comitato, rappresenta una reale competenza di esecuzione per la Commissione.

Secondo il Consiglio questa situazione è evidenziata dalla Corte nella sentenza 24 ottobre 1989, causa 16/88, Commissione/ Consiglio, Racc. pag. 3457, in cui in relazione al procedimento II (comitato di gestione) essa ha affermato che questo procedimento «ha l'effetto di consentire al Consiglio di sostituire la propria azione a quella della Commissione». Il Consiglio ritiene che il verbo «consentire» utilizzato dalla Corte sia il termine giusto in quanto il procedimento dà la facoltà al Consiglio di agire, ma non esclude che si approdi ad un atto della Commissione. Il Consiglio chiede perciò alla Corte, nel caso in cui essa reputi ricevibile questo mezzo, di dichiararlo infondato.

4. Il *governo spagnolo* non può accogliere la tesi della Commissione sulla natura estensiva dell'art. 100 A del Trattato, che imporrebbe il ricorso a questa norma per disciplinare ogni questione ambientale riguardante, seppure incidentalmente, la realizzazione del mercato interno unico. A questo proposito il governo spagnolo fa valere in particolare, che come risulta dallo stesso art. 130 R, l'azione della Comunità in materia ambientale, benché ispirata dal principio della sussidiarietà, mira di per sè ad un elevato livello di tutela dell'ambiente. Secondo questo governo tale azione opera inoltre in margine ad ogni circostanza di ordine economico, sociale o di altro genere, il che è in contrasto con l'azione della Comunità per la realizzazione del mercato interno unico che viene influenzata da valori diversi da quelli di cui l'ambiente è soltanto una componente. Ne consegue, secondo il governo spagnolo, che il Consiglio garantisce sempre un elevato livello di tutela dell'ambiente quando esso basa la sua azione sull'art. 130 S, mentre, nelle condizioni di cui all'art. 100 A, n. 3, la garanzia non è totale poiché questo elevato livello, a tenore del Trattato, va obbligatoriamente rispettato soltanto dalla Commissione nella sua proposta, ma non dal Consiglio.

Secondo il governo spagnolo il diverso grado di tutela dell'ambiente non consente tuttavia di introdurre un elemento gerarchico nella scelta del fondamento giuridico idoneo al contenuto ed agli scopi dell'atto comunitario. Occorre invece constatare come l'azione

comunitaria in materia ambientale sia diversificata. Da un lato, vi è un'azione propriamente detta che persegue un unico obiettivo, vale a dire la realizzazione di un livello di maggiore tutela dell'ambiente, al di fuori da qualsiasi altra considerazione, attualmente ispirata dal principio della sussidiarietà e che si concretizza nell'art. 130 S del Trattato; dall'altro, sussiste un'azione che mira al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri sulle questioni ambientali, nella misura in cui esse possano incidere sullo sviluppo delle politiche comunitarie dirette alla realizzazione del mercato interno unico nell'ambito della Comunità, la cui finalità è di restringere il margine o la libertà di manovra delle istituzioni comunitarie nell'elaborazione degli atti adottati a questo scopo che possano incidere sull'ambiente, e che deve articolarsi sull'art. 100 A del Trattato.

Il governo spagnolo ritiene che per il suo contenuto e per i suoi obiettivi la direttiva 91/156/CEE costituisca un compiuto esempio di ciò che rappresenta l'azione della Comunità in materia ambientale, vale a dire un'azione basata sui principi dell'azione preventiva e della correzione, anzitutto alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché del principio «chi inquina paga» (v. art. 15 della direttiva), ispirato dal principio della sussidiarietà, che ha l'obiettivo di salvaguardare, proteggere, migliorare la qualità dell'ambiente, di contribuire alla protezione della salute umana e di garantire un'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, collocandosi ad un elevato livello di tutela dell'ambiente.

Queste considerazioni consentono, secondo il governo spagnolo, di escludere che l'art. 100 A sia un fondamento idoneo come base della direttiva controversa. A giudizio del governo spagnolo non sembra ragionevole che uno Stato membro che intenda continuare ad applicare la sua normativa ambientale per una questione del tutto estranea alla concorrenza o alla libera circolazione delle merci debba seguire a tale scopo il procedimento indicato dall'art. 100 A, n. 4, fino ad ottenere l'autorizzazione della Commissione.

Peraltro il governo spagnolo cita vari atti comunitari (direttiva del Consiglio 24 novembre 1988, 88/609/CEE, concernente la limitazione delle emissioni nell'atmosfera di taluni inquinanti originati dai grandi impianti di combustione, GU L 336, pag. 1; direttiva del Consiglio 4 dicembre 1990, 90/656/CEE, relativa alle misure transitorie applicabili nella Repubblica federale di Germania concernenti talune disposizioni comunitarie nel settore della tutela dell'ambiente, GU L 353, pag. 59; regolamento del Consiglio 4 marzo 1991, n. 594, relativo alle sostanze che riducono lo strato di ozono, GU L 67, pag. 1), che incidono tutti o sul settore della concorrenza, o su quello dell'eliminazione degli ostacoli per la circolazione delle merci nella Comunità, e che sono stati emanati sulla base normativa specifica in materia ambientale, vale a dire l'art. 130 S del Trattato.

M. Zuleeg

giudice relatore