CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE

Marco Darmon

presentate il 5 novembre 1991 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. Con il presente ricorso per inadempimento, vi si chiede di dichiarare che, non avendo il governo italiano adottato le misure necessarie per garantire nella regione Campania la pianificazione, l'organizzazione e il controllo delle operazioni di smaltimento dei rifiuti di cui all'art. 6 della direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, 75/442/CEE [1], né i programmi per lo smaltimento dei rifiuti tossici e nocivi di cui all'art. 12 della direttiva del Consiglio 20 marzo 1978, 78/319/CEE [2], e non avendo comunicato tali programmi alla Commissione, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza dell'art. 5 del Trattato CEE nonché degli artt. 5 e 6 della citata direttiva 75/442 e degli artt. 6 e 12 della citata direttiva 78/319.

2. Dopo i quesiti posti dalla Corte nel corso della fase scritta del procedimento, una parte delle allegazioni è stata abbandonata dalla Commissione. È dunque possibile circoscrivere con precisione l'oggetto del ricorso.

3. Gli artt. 5 della direttiva 75/442 e 6 della direttiva 78/319 impongono agli Stati membri di designare « l'autorità o le autorità competenti incaricate, in una determinata zona, di programmare, organizzare, autorizzare e controllare le operazioni di smaltimento dei rifiuti » [3].

4. Nel ricorso la Commissione censurava l'Italia per non aver designato tali autorità. Ora, emerge dal decreto del presidente della Repubblica 10 settembre 1982, n. 915 [4], prodotto in dibattimento, che l'Italia ha devoluto alle regioni la competenza per l'elaborazione dei piani e dei programmi previsti da detti articoli. Nella risposta scritta ai quesiti della Corte, la Commissione ha quindi dichiarato di rinunciare a tale capo.

5. Essa ha del pari precisato nello stesso documento di rinunciare al mezzo dell'inadempimento dell'obbligo di trasmissione e pubblicazione degli stessi programmi di smaltimento dei rifiuti previsto dall'art. 12, n. 2, della direttiva 78/319, essendo tale violazione già stata constatata dalla Corte nella sentenza 14 giugno 1990, causa C-48/89 [5].

6. Il presente ricorso si fonda dunque ormai esclusivamente sugli artt. 5 del Trattato CEE, 6 della direttiva 75/442 e 12, n. 1, della direttiva 78/319.

* Lingua originale: il francese.

1 — Direttiva relativa ai rifiuti (GU L 194, pag. 39).

2 — Direttiva relativa ai rifiuti tossici e nocivi (GU L 84, pag. 43).

3 — L'art. 6 della direttiva 78/319 aggiunge in fine: « tossici e nocivi ».

4 — Art. 6 (GURI 15.12.1982, n. 343, pag. 9071).

5 — Commissione/Italia, Racc. pag. I-2425.

7. Questi ultimi due articoli fanno obbligo alle autorità competenti — e dunque, in Italia, alle regioni — di stabilire uno o più « piani »[6] e « programmi »[7] per lo smaltimento dei rifiuti, che determinino in particolare la natura dei rifiuti da smaltire, i metodi di smaltimento e i luoghi di deposito adeguati, potendo inoltre le autorità competenti includere in tali programmi anche una stima dei costi delle operazioni di smaltimento.

8. La Commissione addebita all'Italia di non aver mai attuato detti programmi nella regione Campania.

9. Il presente procedimento trae origine da un'interrogazione parlamentare scritta 20 maggio 1987 di un parlamentare europeo italiano che richiamava l'attenzione della Commissione sulla situazione della Campania, la quale produrrebbe ogni anno 1 620 000 tonnellate di rifiuti, disporrebbe solo di discariche abusive ed incontrollate e si appresterebbe a ricevere 500 000 tonnellate di rifiuti in arrivo dagli Stati Uniti.

10. Con lettera 29 giugno 1987 richiamante espressamente le due citate direttive, la Commissione chiedeva al governo italiano chiarimenti in merito alla situazione in Campania, senza avere però risposta.

11. La lettera di diffida 20 giugno 1988 e il parere motivato 23 maggio 1989 — rimasti del pari senza risposta — ingiungevano all'Italia di conformarsi alle disposizioni delle due direttive, ricordando che la Campania non aveva predisposto i piani di cui all'art. 6 della direttiva del 1975 né i programmi di cui all'art. 12, n. 1, di quella del 1978.

12. Invitato con un quesito della Corte a produrre i programmi adottati in applicazione delle due citate direttive, il governo italiano dichiarava, nella sua risposta, di aver avuto da tempo su tutto il territorio nazionale difficoltà dovute ad uno squilibrio tra la quantità di rifiuti prodotti e le capacità di smaltimento. Precisava che il ministero dell'Ambiente era stato incaricato di porvi rimedio.

13. Nessun documento attestante l'esistenza di piani di smaltimento dei rifiuti in Campania è stato prodotto in dibattimento. Si deve dunque dare per acquisita, quanto alla Campania, l'assenza dei piani e dei programmi previsti dagli artt. 6 della direttiva del 1975 e 12, n. 1, di quella del 1978.

14. A sua difesa, il governo italiano sostiene che, avendo designato, con decreto presidenziale 10 settembre 1982, le autorità incaricate di stabilire i programmi di smaltimento dei rifiuti, avrebbe adempiuto ai propri obblighi e che l'inefficacia dell'azione di tali autorità non potrebbe giustificare un ricorso per inadempimento.

15. Secondo una giurisprudenza costante di questa Corte:

« gli Stati membri non possono richiamarsi a disposizioni, prassi o situazioni del loro ordinamento interno per giustificare l'inosser-

6 — Art. 6 della direttiva del 1975.

7 — Art. 12, n. 1, della direttiva del 1978.

vanza degli obblighi e dei termini stabiliti dalle direttive comunitarie » [8].

16. Ne risulta che la responsabilità cui fa riferimento il ricorso per inadempimento è quella dello Stato stesso,

« indipendentemente dall'organo dello Stato la cui azione od inerzia ha dato luogo alla trasgressione, anche se si tratta di un'istituzione costituzionalmente indipendente » [9].

17. Per quanto concerne in particolare gli enti decentrati, la Corte ha già avuto modo di dichiarare che l'Italia non si era conformata alla direttiva 26 luglio 1971 sul coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti di lavori pubblici, in seguito al mancato rispetto della stessa da parte del comune di Milano, che aveva aggiudicato l'appalto di un inceneritore senza pubblicare un bando di gara nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*, nonostante che il governo avesse dichiarato di aver ingiunto al comune di conformarsi alla direttiva [10].

18. Più recentemente, in una sentenza 11 giugno 1991 [11], la Corte ha accertato una trasgressione da parte del Belgio, le cui regioni delle Fiandre e della Vallonia non avevano adottato i provvedimenti necessari per l'attuazione di una direttiva del Consiglio.

19. Esponendo le proprie conclusioni in sei cause per inadempimento contro il Belgio, l'avvocato generale Capotorti ricordava che:

« In linea generale, bisogna dire che l'esecuzione delle direttive mediante atti normativi di carattere regionale è senza dubbio ammissibile dal punto di vista comunitario, essendo ogni Stato membro libero di distribuire al suo interno le competenze normative così come crede opportuno, ma fermo restando che lo Stato membro, quale che sia la sua struttura, è responsabile verso la Comunità qualora l'esecuzione si realizzi solo per una parte del suo territorio » [12].

20. Ne consegue che, quali che siano le difficoltà di funzionamento incontrate dalle autorità designate dal governo italiano, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi che le incombono a norma degli artt. 6 della direttiva 75/442 e 12, n. 1, della direttiva 78/319.

21. La Commissione fonda il suo ricorso anche sull'art. 5 del Trattato CEE.

22. Tale motivo non può riguardare l'obbligo di comunicazione alla Commissione dei piani e dei programmi previsti dall'art. 12 della direttiva 75/442 e dagli artt. 12, n. 2, e 16 della direttiva 78/319. Come sopra ricordato, infatti, la Corte ha già condannato la trasgressione di quest'obbligo con sentenza 14 giugno 1990, causa C-48/89.

8 — V., ad esempio, sentenza 5 giugno 1984, Commissione/Italia (causa 280/83, Racc. pag. 2361); sentenza 28 marzo 1985, Commissione/Belgio (causa 215/83, Racc. pag. 1039).

9 — Sentenza 5 maggio 1970, Commissione/Belgio (causa 77/69, Racc. pag. 244, punto 15 della motivazione).

10 — Sentenza 10 marzo 1987, Commissione/Italia (causa 199/85, Racc. pag. 1039).

11 — Commissione/Belgio (causa C-290/89, Racc. pag. I-2851).

12 — Conclusioni nelle cause 68/81-73/81, Racc. 1982, pag. 159, in particolare pag. 162.

23. Il richiamo dell'art. 5 del Trattato si riferisce più precisamente alla mancata risposta alla lettera 29 giugno 1987 e alla lettera di diffida 20 luglio 1988.

24. Con la prima la Commissione chiedeva al governo italiano di fornirle una serie d'informazioni relative alla quantità di rifiuti prodotti ogni anno in Campania, ai provvedimenti adottati per smaltirli e alle condizioni di adozione dell'accordo bilaterale con gli Stati Uniti sopra ricordato. Facendo riferimento a questo documento la Commissione, con lettera di diffida 20 giugno 1988, prendeva atto della mancata risposta da parte dell'Italia alle domande poste e, facendo riferimento all'art. 5 del Trattato, rammentava l'obbligo di collaborazione degli Stati.

25. Il parere motivato 23 maggio 1989 indicava che il governo italiano aveva lasciato senza risposta le richieste d'informazioni e faceva nuovamente riferimento all'art. 5 del Trattato.

26. È vero che il dispositivo del ricorso menziona semplicemente l'art. 5 del Trattato CEE senza far riferimento al fatto che l'Italia ha ignorato le richieste d'informazioni della Commissione, ma la motivazione del ricorso — che rammenta l'obbligo di collaborazione degli Stati — rende il dispositivo sufficientemente esplicito perché la Corte esamini la censura sotto il profilo dell'inadempimento dell'obbligo generale di collaborazione. Del resto, superando ogni ambiguità al riguardo, il rappresentante della Commissione ha confermato in udienza che la trasgressione collegata all'obbligo di collaborazione costituiva un motivo distinto, fondato sull'art. 5 del Trattato.

27. A norma dell'art. 155 del Trattato, la Commissione è incaricata di vigilare sull'applicazione del diritto comunitario. È pertanto indispensabile ch'essa sia esaurientemente informata sui provvedimenti adottati dagli Stati membri per l'attuazione del diritto stesso. L'obbligo di cooperazione istituito dall'art. 5 del Trattato riveste importanza particolare nel corso della fase precontenziosa del ricorso per inadempimento. Infatti, come rammentava l'avvocato generale Lenz nelle sue conclusioni sulla causa 240/86, Commissione/Grecia,

« La fase precontenziosa della procedura per inadempimento del Trattato tende a facilitare una pacifica composizione delle controversie, il che indica un obbligo di collaborazione degli Stati membri interessati. Senza un'attiva collaborazione non è possibile né chiarire né tanto meno eliminare un'eventuale infrazione del Trattato » [13].

Seguendo il suo parere, la Corte ha dichiarato che:

« omettendo deliberatamente di fornire alla Commissione i testi normativi relativi all'importazione di cereali (...), la Repubblica ellenica è venuta meno agli obblighi impostile dall'art. 5 del Trattato CEE » [14].

28. Sempre con riguardo a tale articolo, in un'altra causa che opponeva la Commissione alla Repubblica ellenica [15], in quanto

13 — Racc. 1988, pag. 1843, punto 38 delle conclusioni.

14 — Sentenza 24 marzo 1988, citata (Racc. pag. 1835, punto 28 della motivazione).

15 — Sentenza 12 luglio 1990 (causa C-35/88, Racc. pag. I-3125, in particolare pag. 3125).

questo Stato membro non aveva comunicato alla Commissione le decisioni ministeriali e le decisioni dei comitati posti sotto l'autorità ministeriale relative alle condizioni d'intervento della KYDEP[16] sul mercato dei foraggi, la Corte ha statuito che:

« Questa omissione, in quanto ha impedito alla Commissione di prendere conoscenza di tutti i complessi rapporti esistenti tra lo Stato ellenico e la KYDEP, *dev'essere considerata come un rifiuto di collaborare con detta istituzione* »[17].

29. Allo stesso modo, invito la Corte a dichiarare che la mancata collaborazione dell'Italia nel caso di specie integra di per sé un inadempimento degli obblighi derivanti dell'art. 5, primo comma, del Trattato CEE.

30. Propongo pertanto alla Corte di dichiarare:

« 1) che non avendo garantito la predisposizione nella regione Campania dei piani e dei programmi di smaltimento dei rifiuti previsti dagli artt. 6 della direttiva 75/442/CEE e 12, n. 1, della direttiva 78/318/CEE, l'Italia è venuta meno agli obblighi impostile dalle dette direttive;

2) che non avendo ottemperato alle tre richieste contenute nella lettera 29 giugno 1987 e rinnovate con la lettera di diffida 20 giugno 1988 lo Stato convenuto è venuto meno agli obblighi impostigli dall'art. 5, primo comma, del Trattato CEE; »

e di condannare la Repubblica italiana alle spese.

16 — Ufficio centrale greco di gestione dei prodotti nazionali.

17 — Punto 40 della motivazione (il corsivo è mio).