CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE SIMONE ROZÈS DEL 12 GENNAIO 1984 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

Le questione pregiudiziale a voi sottoposta dalla Corte d'appello di Lione verte sulla compatibilità, sotto il profilo del diritto comunitario, dei regolamenti con i quali è stata data esecuzione, nell'ordinamento francese, alla direttiva del Consiglio 16 giugno 1975, n. 75/439 «relativa all'eliminazione degli olii usati» [2].

La controversia di cui deve conoscere il giudice nazionale e le osservazioni che vi sono state presentate si fondano in sostanza su elementi di fatto e di diritto che vi sono noti e sui quali vi siete già pronunziati nella causa «Inter-Huiles» [3], su rinvio del Tribunal de grande instance di Versailles. Data l'identità d'oggetto delle due domande pregiudiziali, limiterò il mio esame ai soli elementi caratteristici del presente ricorso, vagliando man mano i nuovi punti di fatto e di diritto.

I — Questioni di fatto

Da un lato, si tratta di estendere eventualmente la vostra sentenza «Inter-Huiles» ad una nuova categoria di operatori e, dall'altro, di prendere in considerazione determinati fattori tecnici ed economici.

1. Nella precedente causa, la domanda pregiudiziale riguardava soltanto i «raccoglitori di olii usati». La Corte d'appello di Lione ha preferito una formula più ampia, comprendendovi pure i «detentori».

A questo proposito, basterà ricordare che nella sentenza 172/82 avete affermato che:

«Le norme comunitarie sulla libera circolazione delle merci, nonché la direttiva 16 giugno 1975, n. 75/439, non consentono ad uno Stato membro di organizzare sul proprio territorio il *sistema di raccolta e di eliminazione degli olii usati* in modo da vietare le esportazioni destinate ad un eliminatore o rigeneratore autorizzato di un altro Stato membro» [4].

Questa soluzione si riferisce globalmente al sistema nazionale di raccolta e di trattamento del prodotto considerato. Dato il suo tono generale, mi consente di ribadire [5] che la categoria dell'operatore economico interessato non ha rilevanza per l'incompatibilità della disciplina nazionale che conserva un siffatto divieto d'esportazione.

2. Il Syndicat national des fabricants raffineurs d'huile de graissage ha attirato la nostra attenzione, da un lato, sulle conclusioni di una perizia tecnica, la relazione «Intercomm» e, dall'altro, sulla natura degli scambi intracomunitari di olii usati.

2.1. La relazione «Intercomm» è stata redatta a richiesta della Commissione e

1 — Traduzione dal francese.

2 — GU L 194, pag. 23.

3 — Sentenza 10. 3. 1983, causa 172/82, Racc. 1983, pag. 555.

4 — N. 16 (corsivo di mio pugno).

5 — Vedere mie conclusioni nella causa 172/82, punto II, 2., b).

presentata alla fine del 1980. In sostanza, questo documento suggerisce un trattamento degli olii usati mediante riciclaggio, preferibile alla bruciatura per motivi ecologici, energetici, economici e sociali.

Il Syndicat national sottolinea dunque la convergenza tra la disciplina francese di cui trattasi e dette raccomandazioni; esso sottolinea d'altra parte le discrepanze tra le varie discipline nazionali che pongono in atto la direttiva, a seconda della preferenza che esse riservano alla bruciatura o alla rigenerazione. Il complesso di queste considerazioni giustificherebbe le restrizioni all'esportazione adottate da uno Stato membro che si preoccupa di liberarsi del prodotto in questione con un trattamento non inquinante.

Quest'argomento, già svolto nella causa 172/82, tende in particolare a favorire la tutela dell'ambiente a danno della libera circolazione. Orbene, in quella causa avete osservato che la tutela dell'ambiente, poiché è garantita in modo equivalente in tutti gli Stati membri grazie all'applicazione della direttiva, non costituiva valida giustificazione per un divieto d'esportazione [1]. Questa risposta mi pare sufficiente.

2.2 Resta il fatto che le discrepanze tra discipline nazionali, che si ispirano a diversi punti di vista per il trattamento degli olii usati, provocherebbero alcune distorsioni economiche. Le statistiche prodotte dalla Commissione, ad istanza della Corte, nella causa 172/82 mettono infatti in evidenza che la Francia è il principale esportatore di olii usati nella Comunità economica europea (oltre l'80 % delle esportazioni intracomunitarie annue). Il Governo francese e il Syndicat national sottolineano la contraddizione tra questi dati e le restrizioni assertivamente provocate dalla normativa francese.

Queste statistiche, nonostante il loro carattere paradossale, se poste in relazione al divieto d'esportazione derivante dalla disciplina nazionale, non sovvertono il principio della non conformità di detta disciplina con il diritto comunitario. Senza star a valutare gli effetti reali di questa disciplina sugli scambi intracomunitari di olii usati, è evidente che la sua incompatibilità insorge dal fatto che la sostanza del sistema nazionale di raccolta e di eliminazione resta immutata, e implica sempre, logicamente, siffatta restrizione. Nessuno degli elementi di fatto prodotti a questo scopo riesce dunque a far modificare il contenuto della vostra sentenza 172/82.

II — Questioni di diritto

È ora opportuno vagliare il rispettivo peso che ha avuto sulla vostra pronunzia «Inter-Huiles» la proposta di direttiva presentata dalla Commissione in materia di trasferimento oltre frontiera di rifiuti pericolosi, nonché una nota dell'amministrazione francese che precisa le modalità d'esportazione degli olii usati.

1. La Commissione ha presentato una proposta di direttiva «concernente la sorveglianza ed il controllo delle spedizioni transfrontaliere di rifiuti pericolosi nella Comunità europea» [2]. L'art. 2 di detta direttiva definisce gli olii usati come «rifiuti pericolosi» la cui circolazione è

1 — Sentenza 172/82, già menzionata, n. 14.

2 — GU C 53 del 25. 2. 1983, pag. 3.

quindi soggetta a rigorose modalità di controllo.

Questa proposta integra la direttiva n. 75/439 che non affronta infatti il problema delle condizioni di trasporto degli olii usati. Si può però invocare questa lacuna per giustificare il divieto d'esportazione insito nella disciplina nazionale di cui trattasi?

La risposta è indubbiamente negativa: in primo luogo, la direttiva n. 75/439 e la proposta di direttiva di cui sopra consacrano espressamente il principio della libera circolazione, la cui preminenza è stata inequivocabilmente sancita dalla vostra sentenza 172/82; in secondo luogo, questa direttiva, stabilendo che solo le imprese *autorizzate* hanno facoltà, in ciascun Stato membro, di trattare gli olii usati, garantisce la tutela dell'ambiente, indipendentemente dallo Stato membro nel quale giungerà il prodotto in questione [1].

Pur se le modalità di spedizione oltre frontiera degli olii usati continuano ad essere disciplinate dalle rispettive discipline nazionali finché non sia trasformata in provvedimento definitivo la proposta di direttiva, dette norme devono in ogni caso rispettare il principio della libera esportazione di questo prodotto. Questa appare essere precisamente la finalità della nota di servizio elaborata dal ministero dell'economia e delle finanze francese.

2. L'impatto di questa nota, inviata il 26 ottobre 1982 ai responsabili regionali delle dogane francesi, pone problemi più delicati, ma che, a mio avviso, non dovrebbero indurvi a modificare la pronunzia «Inter-Huiles».

Questa nota organizza il controllo doganale delle richieste d'esportazione di olii usati; essa prescrive che l'esportatore deve produrre un attestato che confermi che destinatario finale è un'impresa di eliminazione autorizzata dalle autorità dello Stato membro di destinazione. Dato il suo oggetto, la nota di servizio conferma, sostiene il Governo francese, la compatibilità della disciplina nazionale in questione nei confronti della direttiva n. 75/439.

Non condivido questo punto di vista.

Anzitutto, la nota di servizio riserva la facoltà di esportare ai soli «detentori» e «raccoglitori autorizzati»; per le imprese d'eliminazione il divieto d'esportare è dunque pienamente efficace [2].

D'altro canto, l'efficacia giuridica che si può riconoscere a questa nota mi pare molto modesta. In quanto semplice provvedimento a carattere interno, che ha la funzione d'interpretare la disciplina vigente ad uso del personale che ne deve fare applicazione, la nota non è stata pubblicata; inoltre l'amministrazione ha espressamente specificato che sarebbe stata riesaminata in funzione delle circostanze; infine, in esito alla questione che gli avete posto nella causa 172/82, il Governo francese ha confermato, oltre un mese dopo la diffusione della nota, il divieto d'esportazione insito nel sistema francese di raccolta e di trattamento degli olii usati.

La nota di servizio in questione presenta dunque tutte le caratteristiche di quelle semplici pratiche amministrative «per loro natura modificabili a piacimento dell'amministrazione e prive di un'adeguata pubblicità» e che non rispondono «piena-

1 — Art. 6.

2 — Vedere mie conclusioni nella causa 172/82, punto III, 2., d).

mente alle esigenze di chiarezza e di certezza delle situazioni giuridiche volute dalle direttive stesse» [1]. Queste esigenze sono essenziali per la certezza del diritto degli amministrati a maggior ragione allorché la prassi amministrativa in questione dovrebbe servire ad ovviare alla violazione di una direttiva a opera delle disposizioni nazionali che ne garantiscono la sua messa in atto nell'ordinamento giuridico interno. Tenuto conto degli elementi che la caratterizzano, la nota di servizio non sopprime dunque il divieto di esportare che scaturisce logicamente dalla disciplina francese in questione.

Nessuno degli elementi di fatto e di diritto finora analizzati mi pare tale da indurvi a rivedere la soluzione fornita nella sentenza del 10 marzo 1983. Per questo motivo mi permetto di richiamarmi alle conclusioni che già avevo presentato allora e vi propongo di risolvere come segue la questione sottopostavi dalla Corte d'appello di Lione:

— La direttiva del Consiglio 16 giugno 1975, n. 75/439 relativa all'eliminazione degli olii usati, non può intendersi nel senso che convalidi una disciplina nazionale, adottata per la sua messa in atto, che implica il divieto d'esportare gli olii usati negli altri Stati membri.

1 — Sentenza 6. 3. 1980, Commissione/Belgio, causa 102/79, n. 11, Racc. pag. 1473, e più recentemente sentenza 15. 3. 1983, Commissione/Italia, causa 145/82, nn. 9 e 10, Racc. 1983, pag. 711.