CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GEORGES COSMAS

presentate il 25 marzo 1999 *

I — Introduzione

1. Con ricorso presentato nella causa in esame ai sensi dell'art. 169 del Trattato CE, la Commissione chiede alla Corte di dichiarare che, non avendo adottato e/o non avendo comunicato alla Commissione tutte e misure necessarie per conformarsi all'art. 6 della direttiva del Consiglio 18 marzo 1991, 91/157/CEE, relativa alle pile ed agli accumulatori contenenti sostanze pericolose [1] (in prosieguo: la «direttiva»), la Repubblica francese è venuta meno agli obblighi che ad essa incombono ai sensi di detta direttiva.

II — L'ambito normativo

2. L'art. 1 della direttiva dispone quanto segue:

«La presente direttiva ha per oggetto il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri sul ricupero e lo smaltimento controllato delle pile e degli accumulatori usati contenenti le sostanze pericolose, in conformità dell'allegato I».

3. L'art. 6 della direttiva stabilisce quanto segue:

«Gli Stati membri elaborano programmi per raggiungere i seguenti obiettivi:

— riduzione del tenore dei metalli pesanti nelle pile e negli accumulatori;

— promozione della commercializzazione di pile e accumulatori contenenti minori quantità di sostanze pericolose e/o sostanze meno inquinanti;

— riduzione progressiva, nei rifiuti domestici, della quantità di pile e accumulatori usati previsti dall'allegato I;

* Lingua originale: il greco.

1 — GU L 78, pag. 38.

— promozione della ricerca sulla riduzione del tenore di sostanze pericolose, sull'uso di sostanze sostitutive meno inquinanti nelle pile e negli accumulatori, nonché sui sistemi di riciclaggio;

— smaltimento separato delle pile e degli accumulatori usati previsti nell'allegato I.

I programmi sono elaborati, la prima volta, per un periodo di quattro anni con inizio il 18 marzo 1993. Essi devono essere comunicati alla Commissione al più tardi il 17 settembre 1992.

I programmi sono riveduti e aggiornati regolarmente, per lo meno ogni quattro anni, segnatamente in base ai progressi tecnici, alla situazione economica e alla situazione ambientale. I programmi modificati devono essere comunicati tempestivamente alla Commissione».

III — I fatti

4. Con lettera 22 dicembre 1992 la Commissione ricordava al governo francese gli obblighi ad esso incombenti ai sensi dell'art. 6 della direttiva e lo invitava a presentarle una copia dei programmi di cui trattasi. La lettera restò senza risposta.

5. In tale situazione, il 3 luglio 1995, la Commissione inviava al governo francese, secondo la procedura prevista dall'art. 169 del Trattato, una lettera di diffida [2], in cui rivelava, sulla base delle informazioni che disponeva, che la Repubblica francese era verosimilmente venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi dell'art. 6 della direttiva e la invitava a presentare entro due mesi le sue osservazioni riguardo a detta infrazione.

6. Le autorità francesi rispondevano alla lettera di diffida con lettera 19 settembre 1995 indirizzata alla Commissione, in cui dichiaravano che stava per essere adottato il decreto volto a trasporre la direttiva nel diritto francese. In particolare, segnalavano che tale procedimento era in fase di esame da parte del Consiglio di Stato.

7. Inoltre, con lettera 9 aprile 1996, le autorità francesi trasmettevano alla Commissione un progetto di decreto e dichiaravano che erano stati elaborati i programmi di cui all'art. 6 della direttiva e che gli stessi sarebbero stati sottoscritti in uno o due mesi.

2 — Lettera 3 luglio 1995, SG(95) D/8446.

8. Il 5 maggio 1997 la Commissione, non avendo ricevuto altre comunicazioni dalla Repubblica francese, inviava a quest'ultima un parere motivato [3], nel quale le addebitava di essere venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi dell'art. 6 della direttiva, non avendo comunicato i programmi previsti da tale articolo. Al tempo stesso invitava la Repubblica francese a conformarsi al parere motivato entro due mesi a decorrere dalla notifica.

9. Con lettera 12 giugno 1997, la Repubblica francese comunicava alla Commissione che il progetto di decreto volto a trasporre la direttiva nel diritto interno era sottoposto all'esame del Primo ministro e che tale progetto prevedeva che la disciplina necessaria sarebbe stata istituita entro il 1° gennaio 1998.

10. Come ha osservato il governo francese nel suo controricorso e come ha riconosciuto la Commissione nella sua controreplica, la Repubblica francese ha infine adottato le misure volte a trasporre la direttiva nel diritto interno. In particolare, ha adottato il decreto 30 dicembre 1997, 97-1328, notificato alla Commissione, come dichiara quest'ultima, il 20 gennaio 1998.

11. Ritenendo che la trasposizione, di per sé stessa, non incidesse sul presente procedimento, che il governo francese non avesse adottato tutte le misure necessarie all'attuazione dell'art. 6 della direttiva e che, in ogni caso, non l'avesse informata di alcuna misura adottata per attuare detto art. 6, la Commissione il 14 maggio 1998 ha presentato ricorso dinanzi alla Corte.

IV — Gli argomenti delle parti

12. La Commissione basa il suo ricorso sull'art. 189, terzo comma, del Trattato CE e sull'art. 5, primo comma, dello stesso Trattato, secondo il quale gli Stati membri destinatari di una direttiva sono tenuti a raggiungere i risultati che essa prevede entro il termine da essa stabilito. La Commissione ricorda anche la costante giurisprudenza della Corte secondo la quale uno Stato membro non può eccepire disposizioni, prassi o situazioni del suo ordinamento giuridico interno per giustificare l'inosservanza degli obblighi e dei termini imposti dalle direttive comunitarie. Infine, a sostegno del suo ricorso, la Commissione asseriva che, ai sensi della giurisprudenza della Corte, uno Stato membro non può invocare il fatto che non siano ancora state adottate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie a trasporre, sul piano generale, la direttiva nel diritto interno per giustificare un altro inadempimento riguardante un obbligo specifico derivante dalla direttiva stessa.

13. La Commissione afferma che non è contestato né appare contestabile che la

3 — Lettera 5 maggio 1997, C(97) 640 def.

Repubblica francese non abbia adottato tutte le misure necessarie per elaborare i programmi previsti dall'art. 6 della direttiva e/o non li abbia comunicati alla Commissione nei termini previsti.

14. Inoltre, la ricorrente sostiene che, nel corso del procedimento amministrativo, la Repubblica francese non aveva comunicato alcuna misura che poteva considerarsi un programma ai sensi dell'art. 6 della direttiva, limitandosi ad affermare che le misure necessarie erano in via di elaborazione. Essa sottolinea che certe misure descritte dalla Repubblica francese nel controricorso non le erano mai state comunicate.

15. La Commissione segnala che, pur non considerando che le informazioni fornite dalla convenuta in tale fase del procedimento fossero alquanto sommarie e generiche, risulta evidente che le azioni o le normative descritte dalla Repubblica francese non soddisfanno assolutamente l'obbligo di elaborare un programma ai sensi dell'art. 6, quale definito dalla giurisprudenza della Corte. La ricorrente afferma che, per verificare tale conclusione, non è necessario o appropriato esaminare nel dettaglio le misure citate, poiché risulta chiaramente dalla descrizione datane che si tratta di misure dispersive e incomplete, aventi carattere «parziale» e «frammentario» [4]. Secondo la Commissione tali misure, da un lato, variano da una parte all'altra

4 — In subordine, tuttavia, la Commissione procede ad una critica specifica delle misure cui il governo francese, ritenendo soddisfatti gli obbiettivi di cui all'art. 6, della direttiva, fa riferimento nel suo controricorso.
Quanto alle misure riguardanti il primo degli obiettivi menzionati dall'art. 6 della direttiva, lo Commissione afferma, in primo luogo, che non è in grado di verificare l'esistenza di un «programma» attuato dai fabbricanti francesi, in quanto non le è stata comunicata alcuna misura di tal genere, adottata o coordinata dallo Stato membro; in secondo luogo, il primo obiettivo menzionato dall'art. 6 della direttiva non riguarda soltanto le «pile di uso comune», bensì tutte le pile e gli accumulatori; in terzo luogo, la semplice domanda dei fabbricanti volta ad ottenere il divieto di porre in commercio alcune pile non costituisce un programma nel senso sopra indicato; in quarto luogo, il progetto volto a prolungare la durata di alcune batterie al piombo — di cui non si conoscono né le modalità né il calendario — sembra destinato a ridurre il flusso delle batterie usate, ma ciò non equivale a ridurre i metalli pesanti in esse presenti.
Circa le misure volte a realizzare il secondo obiettivo di cui all'art. 6 della direttiva, la Commissione sottolinea che non è in grado di verificare l'esistenza di una «campagna», e che la convenuta non indica alcuna misura adottata in proposito e, nello stesso tempo, afferma che l'indicazione del tenore dei metalli pesanti costituisce un obbligo distinto derivante dall'art. 4, n. 2, della direttiva, e che l'obiettivo di cui all'art. 6 della direttiva non riguarda solo le pile, ma anche gli accumulatori.
Quanto alle misure collegate al terzo obiettivo di cui all'art. 6 della direttiva, la ricorrente reitera le sue censure riguardanti la mancanza di iniziative da parte del governo francese e di un suo coordinamento nelle misure adottate e osserva che tali misure non contengono alcuna programmazione quantitativa e temporale, elementi necessari nella nozione di programma. Essa sottolinea, a proposito dell'azione degli enti locali, che l'organizzazione della raccolta selettiva costituisce un obbligo specifico, derivante dall'art. 7 della direttiva. La Commissione afferma anche che i risultati particolari di qualche discarica sulla raccolta di pile — nessuna cifra viene presentata per gli accumulatori — non costituiscono in alcun caso dei «programmi», ai sensi dell'art. 6 della direttiva.
Quanto alla promozione della ricerca, la Commissione osserva che gli «studi» cui si riferisce il governo francese riguardano solo indirettamente e parzialmente gli obiettivi della direttiva, che non concernono né le pile né il sistema di riciclaggio, e che non si inseriscono chiaramente in un programma coordinato dallo Stato membro. Infine, la Commissione afferma che non sono menzionati i risultati concreti di tali due «studi», mentre il secondo è stato attuato solo nel 1996, quindi quattro anni dopo la scadenza del termine previsto dalla direttiva per la realizzazione del primo programma.
In merito al quinto obiettivo di cui all'art. 6 della direttiva, la Commissione ritiene che i dati concreti presentati dal governo francese riguardano, da una parte, quantità di raccolta e di trattamento di alcuni accumulatori e, dall'altra, tre misure di sostegno finanziario, elementi che non permettono di concludere che si tratti di programmi. Inoltre, queste informazioni vertono su una serie di misure particolari che possono non riguardare pile e accumulatori.

del territorio francese, non essendo il risultato di un'azione coordinata dallo Stato membro, bensì il frutto di singole iniziative o di enti locali e, dall'altra, non contengono né dati numerici né un calendario di attuazione, indicazioni che la Corte ritiene indispensabili per poter definire tali misure come programmi.

16. In merito alle misure in via di elaborazione e alle convenzioni da concludersi per l'organizzazione dei centri di smaltimento, la Commissione sottolinea che tali misure non sono manifestamente ancora state adottate e afferma che i progetti di tali misure non incidano sulla verifica di un inadempimento nel passato.

17. La Commissione osserva altresì che non risulta pertinente nel presente ricorso il riferimento fatto dal governo francese alla natura generale delle direttive. La direttiva non si limita a fissare i cinque obiettivi che figurano al suo art. 6, ma obbliga chiaramente gli Stati membri ad adottare programmi pluriennali e consecutivi per raggiungere tali obiettivi. Tale specifico obbligo non può essere identificato con quello generico di raggiungere gli obiettivi della direttiva.

18. Infine, la ricorrente evidenzia che, in ogni modo, la Repubblica francese non le ha comunicato il contenuto di un qualsiasi programma che soddisfi gli obiettivi di cui l'art. 6 della direttiva, né entro il termine stabilito nel parere motivato né prima del deposito del controricorso. La ricorrente afferma, inoltre, che tale inadempimento ha carattere sostanziale e non meramente formale.

19. Per tali motivi la Commissione chiede alla Corte, da un lato, di constatare che, non avendo adottato e/o non avendo comunicato tutte le misure necessarie, la Repubblica francese non si è conformata all'art. 6 della direttiva e, dall'altro, di condannare tale Stato membro alle spese.

20. La Repubblica francese osserva che i cinque obiettivi menzionati dall'art. 6 della direttiva sono stati raggiunti con le diverse misure adottate dalle autorità francesi o sono in procinto di esserlo. La convenuta afferma, in primo luogo, che la direttiva è stata trasposta nel diritto francese con decreto 97-1328, la cui adozione ha consentito alla Commissione di porre un termine al procedimento precontenzioso instaurato ai sensi dell'art. 171 del Trattato CE, in quanto la Repubblica francese non aveva eseguito la sentenza della Corte 29 maggio 1997, Commissione/Francia [5].

5 — Cause C-282/96 e C-283/96 (Racc. pag. I-2929). Sentenza in cui la Corte ha affermato che, non avendo adottato nei termini prescritti le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva 91/157, la Repubblica francese era venuta meno agli obblighi che ad essa incombevano ai sensi dell'art. 11 della direttiva, formulato come segue: «1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per conformarsi alla presente direttiva prima del 18 settembre 1992. Essi ne informano immediatamente la Commissione. 2. Gli Stati membri comunicano alla Commissione il testo delle disposizioni di diritto interno che adottano nel settore disciplinato dalla presente direttiva. La Commissione ne informa gli altri Stati membri».

Successivamente, pur riconoscendo che le diverse misure adottate per realizzare gli obiettivi di cui all'art. 6 della direttiva non rivestono la forma di un programma, essa replica che, poiché gli obiettivi in questione sono soddisfatti da tali misure, l'inadempimento dell'art. 6 della direttiva avrebbe un carattere puramente formale. Afferma inoltre che, a condizione che sia raggiunto l'obiettivo di una direttiva, gli Stati membri dispongono di un potere discrezionale sulla trasposizione delle sue disposizioni. Secondo il governo francese, ciò che rileva è che le autorità pubbliche, come gli operatori economici, abbiano attuato numerose misure, riguardanti sia le imprese che i privati, per raggiungere i cinque obiettivi di cui all'art. 6 della direttiva. Inoltre, come afferma la convenuta, altre importanti misure sono in via di elaborazione.

21. Così, per quanto riguarda il primo obiettivo di cui all'art. 6 della direttiva, vale a dire la riduzione del tenore dei metalli pesanti nelle pile e negli accumulatori, il governo francese afferma che le misure adottate erano volte alla riduzione delle sostanze inquinanti e alla modifica della composizione dei prodotti. Più precisamente, il governo convenuto adduce che:

— in primo luogo, i fabbricanti francesi hanno attuato un programma di riduzione del tenore di mercurio che si è tradotto nell'eliminazione del mercurio, a partire dal 1993, dalle pile cilindriche e prismatiche di uso corrente. In tale maniera, l'impiego del mercurio è ormai limitato ad alcune pile di uso speciale, la cui vendita è molto diminuita, in quanto sono state progressivamente rimpiazzate con prodotti sostitutivi;

— in secondo luogo, i produttori hanno chiesto il divieto di porre in commercio, a partire dal 1° gennaio 1989, pile all'ossido di mercurio e pile saline e alcaline contenenti mercurio aggiuntivo;

— in terzo luogo, esiste un progetto per il prolungamento della durata delle batterie al piombo e per la riduzione del loro tenore di piombo, grazie all'aggiunta di un additivo non inquinante [progetto «Métaleurop», sostenuto dall'Agence de l'environnement e de la maîtrise de l'énergie (in prosieguo: l'«Ademe»)]. Tale progetto si propone di ridurre del 15 - 20% il flusso delle batterie usate.

22. Riguardo al secondo obiettivo menzionato dall'art. 6 della direttiva, il governo francese osserva che i produttori di pile hanno condotto una campagna affinché le percentuali di mercurio e cadmio fossero indicate sulle pile.

23. In merito al terzo obiettivo menzionato dall'art. 6 della direttiva, la convenuta afferma che, per la raccolta di pile ed accumulatori, sono state adottate misure da parte di imprenditori, produttori, enti locali e stabilimenti commerciali. Segnatamente,

il governo francese menziona il recupero delle batterie al piombo dai concessionari automobilistici che partecipano ai «Relais Vert Auto» (l'Ademe partecipa a tali operazioni e apporta il suo sostegno), l'installazione di cassette stagne nelle autorimesse per la raccolta di batterie al piombo mediante Métaleurop, l'attuazione di un sistema di recupero (associazione Écovolt) degli accumulatori nichel-cadmio, nichel-metallo-idruro e litio, la realizzazione di uno studio da parte della società France Logistique Système (FLS) sulla raccolta dei blocchi di luci di sicurezza, la raccolta (dal 1994) degli apparecchi fotografici pronti all'uso dalla Fédération française des industries de l'image (attualmente vengono raccolti dal 90 al 95% degli apparecchi e il peso delle pile ricuperate è passato da 19 tonnellate nel 1994 a 91 tonnellate nel 1997), la raccolta selettiva e l'apporto in discarica di pile e accumulatori, il recupero di alcune pile e accumulatori dagli stabilimenti commerciali e, soprattutto, dalle grandi marche della distribuzione, e il contributo di società di più piccole dimensioni nella raccolta di pile tipo bottone.

24. Circa il quarto obiettivo di cui all'art. 6 della direttiva, il governo francese parla di attuazione, nel 1992, di uno studio sull'utilizzazione del cadmio, riguardante, tra gli altri, gli accumulatori nichel-cadmio, oltre all'attuazione, nel 1996, di uno studio sull'utilizzazione del piombo, riguardante, tra gli altri, gli accumulatori al piombo.

25. Quanto al quinto obiettivo di cui all'art. 6 della direttiva, il governo francese segnala che, oltre alle misure riguardanti il terzo obiettivo, sono state adottate le seguenti iniziative:

— su 6 milioni di batterie al piombo, 5,4 milioni sono state raccolte e ricuperate nei sei impianti di ricupero situati nel territorio francese,

— circa 1 000 tonnellate di pile e accumulatori portatili al nichel-cadmio e al nichel-metallo-idruro sono stati trattati nel 1997, equivalenti ad un tasso di riciclaggio dal 4 al 5%,

— sostegno finanziario dell'Ademe per il riciclaggio degli accumulatori al nichel-metallo-idruro, ricupero dal 10 al 15% del piombo contenuto nei residui di frantumazione delle batterie, riciclaggio dei polimeri non inquinanti che ne risultano (l'investimento industriale dovrebbe farsi rapidamente) e realizzazione di una trafila produttiva di riciclaggio delle pile e degli accumulatori al litio (la quale inizia a funzionare),

— pubblicazione da parte dell'Ademe di un articolo sull'insieme dei siti francesi di ricupero delle pile e degli accumulatori,

— elaborazione del ministero dell'Ambiente di uno studio sull'impatto delle pile e degli accumulatori che non

rientrano nel campo della direttiva e che raggiungono i centri di trattamento dei rifiuti domestici attraverso la raccolta di questi ultimi.

26. Per quanto concerne le misure in via di elaborazione, il governo francese osserva che, nell'ambito del decreto 97-1328 (citato), che ha trasposto la direttiva nel diritto francese, sono in via di elaborazione convenzioni volte a organizzare trafile di smaltimento, a definire le modalità del loro funzionamento e a contribuire così alla realizzazione degli obiettivi di cui all'art. 6 della direttiva.

27. In merito all'affermazione della Commissione secondo cui il governo francese non ha coordinato le misure citate, quest'ultimo ricorda il ruolo eminente avuto dall'Ademe [6] al momento dell'adozione di un gran numero di tali misure, in particolare, come abbiamo detto, grazie al sostegno finanziario di diversi progetti nell'ambito della realizzazione degli obiettivi della direttiva. Il governo convenuto afferma che, con l'aiuto dell'Ademe, ha partecipato all'attuazione della maggior parte delle misure volte alla realizzazione dei cinque obiettivi di cui all'art. 6 della direttiva.

6 — Come afferma la convenuta, l'Ademe è un istituto pubblico a carattere commerciale e industriale posto sotto la tutela del ministero dell'Ambiente, che raggruppa e fonde l'Agenzia per la qualità dell'aria, l'Agenzia francese per il controllo dell'energia e l'Agenzia nazionale per il ricupero e lo smaltimento dei rifiuti. L'Ademe ha un'ampia sfera di competenze, che le consentono di sostenere un ruolo di animazione nella ricerca, nell'informazione e nella prestazione dei servizi; allo stesso tempo, può concludere contratti con le imprese.

28. Per quanto riguarda l'affermazione della Commissione secondo cui le informazioni relative alle misure adottate sono generiche e sommarie, il governo francese sostiene, nella controreplica, che, dopo un'indagine approfondita, ha raccolto, per due dei cinque obiettivi della direttiva, dati numerici complementari che riguardano l'intero territorio francese.

29. Così, per quanto concerne la riduzione del tenore dei metalli pesanti nelle pile e negli accumulatori, la convenuta allega una tabella che presenta la variazione della massa di mercurio contenuto nelle pile poste in commercio in Francia e del tenore del mercurio in queste ultime dopo il 1990. Secondo il governo francese, detta tabella illustra l'efficacia delle misure adottate poiché la quantità di mercurio contenuto nelle pile vendute in Francia ha continuato a diminuire dal 1990, e si può constatare che, oggi, la quasi totalità delle pile vendute in Francia non contiene mercurio.

30. Per quanto riguarda la promozione della ricerca, la riduzione del tenore di sostanze pericolose, la sostituzione di queste ultime con sostanze meno inquinanti nelle pile e negli accumulatori e i sistemi di riciclaggio, il governo francese afferma che il gruppo di studio che è stato disposto dal 1992 e al quale hanno partecipato i rappresentanti dei diversi dipartimenti ministeriali, garantendo quindi uno studio interministeriale, è alla base della creazione di un organo di gestione per la raccolta e lo smaltimento degli accumulatori portatili.

31. Per quanto riguarda lo smaltimento separato delle pile e degli accumulatori usati di cui all'allegato I della direttiva, la convenuta ricorda che la Francia dispone fin da ora di impianti sufficienti per trattare la totalità delle pile e degli accumulatori usati. Distinguendo tra le categorie previste dalla direttiva, fornisce informazioni secondo le quali:

— In sei anni, si è constatato un sensibile aumento (moltiplicato per cinque) delle quantità di accumulatori nichel-cadmio trattate. Al riguardo, il governo francese osserva che il miglioramento della raccolta e della capacità di trattamento, permesse da un'organizzazione più competitiva, spiega la continua crescita del tonnellaggio riciclato.

— Il governo francese sta predisponendo una nuova normativa che impone la raccolta e lo smaltimento dell'insieme delle pile e degli accumulatori. Tale disciplina andrebbe oltre gli obblighi minimi contenuti nel primo decreto che ha trasposto la direttiva nel diritto interno.

— Riguardo alle pile contenenti mercurio, le quantità annuali di pile riciclate sono in costante aumento. Inoltre, la convenuta fornisce stime relative agli obiettivi di smaltimento per gli anni futuri.

— Infine, riguardo agli accumulatori al piombo non portatili, la percentuale di riciclaggio, costante dal 1993, si stabilisce all'85%.

32. In conclusione, la convenuta invita la Corte a constatare che, per raggiungere gli obiettivi fissati dall'art. 6 della direttiva, essa non ha forse adottato programmi, nel senso formale del termine, ma ha adottato, di concerto con gli operatori economici, i consumatori e gli altri enti pubblici, numerose misure volte alla realizzazione di questi obiettivi, di cui alcune si sono rivelate particolarmente efficaci. Per questi motivi, la Repubblica francese invita la Corte a respingere il ricorso presentato dalla Commissione, dopo aver constatato che l'inadempimento della Repubblica francese ai suoi obblighi derivanti dall'articolo controverso della direttiva si riduce ad un inadempimento di carattere puramente formale riguardante la comunicazione dei programmi, mentre gli obiettivi della direttiva sono stati raggiunti o stanno per esserlo.

V — Il mio punto di vista

33. Secondo le censure della Commissione, la Repubblica francese è venuta meno agli

obblighi ad essa incombenti ai sensi dell'art. 6 della direttiva. Occorre quindi determinare con esattezza quali siano tali obblighi, dato che le parti li interpretano secondo criteri diversi.

34. La Corte ha già ampiamente definito detti obblighi nelle sue recenti sentenze 28 maggio 1998, Commissione/Spagna [7], e 21 gennaio 1999, Commissione/Belgio [8]. Mi baserò essenzialmente su tale giurisprudenza per verificare se, nel caso di specie, la Repubblica francese sia venuta meno al suo duplice obbligo derivante dall'art. 6 della direttiva, il quale le impone, da una parte, di elaborare dei programmi per la realizzazione degli obiettivi di cui al primo comma dell'art. 6 (a) e, dall'altra, di comunicarli alla Commissione in conformità ai commi secondo e terzo di tale articolo (b).

a) *L'obbligo di elaborare programmi*

35. Ai sensi dell'art. 6, primo comma, della direttiva, gli Stati membri elaborano programmi per raggiungere i cinque obiettivi elencati in detto comma.

36. La Corte ha ritenuto che «dalla formulazione dell'art. 6 e dalla struttura generale della direttiva risulta che i vari problemi posti dai rifiuti speciali quali le pile e gli accumulatori devono essere risolti in base ad un preciso scadenzario. A tal riguardo occorre rilevare che, anche se taluni risultati in relazione agli obiettivi della direttiva sono stati raggiunti prima della scadenza del termine stabilito da quest'ultima per l'attuazione dei programmi, ciò non esonera uno Stato membro dall'elaborare i programmi previsti» [9].

37. La Corte ha indicato, in modo caratteristico, che le misure adottate dagli Stati membri non devono costituire «solo una

7 — Causa C-298/97, Racc. pag. I-3301.

8 — Causa C-347/97 (Racc. pag. I-309). Sulla direttiva in esame, v. anche le sentenze 11 luglio 1996, causa C-303/95, Commissione/Italia (Racc. pag. I-3859) (art. 11 della direttiva 91/157/CEE — Inadempimento di uno Stato non contestato); 13 novembre 1997, causa C-236/96, Commissione/Germania (Racc. pag. I-6397), e Commissione/Francia (già citata alla nota 5).

9 — V. la sentenza Commissione/Belgio (già citata alla nota 8, punto 18). Come ho notato nelle mie conclusioni per tale sentenza (paragrafo 30), la direttiva controversa è diretta, tra l'altro, a proteggere l'ambiente, come enunciato espressamente nel suo preambolo. La realizzazione di tale obiettivo dipende necessariamente dall'adozione simultanea di misure normative e di atti concreti; essa dipende anche in gran parte dalla programmazione dell'azione globale dei poteri pubblici degli Stati e della Comunità nei settori che presentano un interesse nel settore dell'ambiente. In altri termini, la necessità di un'adeguata programmazione nell'ambito dell'attuazione di programmi completi, di cui all'art. 6 della direttiva, non può essere soddisfatta attraverso l'azione specifica delle autorità nazionali nei settori corrispondenti che dovrebbero essere interessati dalla programmazione. V. anche la sentenza Commissione/Spagna (già citata alla nota 7, punti 15 e 16) e le mie conclusioni per tale sentenza (paragrafo 11).

serie di interventi normativi o di azioni particolari che non presentano il carattere di un sistema organizzato e articolato di obiettivi tale da farli considerare come programmi ai sensi di tale art. 6» [10].

38. Inoltre, la Corte ha ritenuto che i programmi nazionali debbano avere le precise caratteristiche del «programma» quali previste dall'art. 6 della direttiva. Così, tali programmi devono prevedere «l'obbligo in base al quale devono essere rivisti e aggiornati regolarmente, almeno ogni quattro anni», vale a dire contenere «un calendario preciso di revisione dei programmi, in funzione, in particolare, del progresso tecnico, della situazione economica e di quella ambientale» [11].

39. Al riguardo, come ho indicato nelle mie conclusioni per la sentenza Commissione/Belgio (già citata alla nota 8), deriva dall'utilizzo dei termini «riduzione» e «promozione», che figurano nell'art. 6, primo comma, e dal fatto che la norma prevede una successione di programmi per periodi di quattro anni, che tale disposizione non fissa un limite quantitativo per la realizzazione definitiva degli obiettivi concreti della direttiva. Al contrario, quest'ultima conferma un processo dinamico di eliminazione continua di sostanze pericolose, vale a dire il mercurio ed i metalli pesanti, in attesa di un loro divieto definitivo [12].

40. Nella fattispecie, è evidente che la Repubblica francese non abbia elaborato i programmi previsti dall'art. 6 della direttiva. Le misure che essa dichiara avere adottato non possono essere considerate dei programmi, ai sensi dell'art. 6 della direttiva. D'altronde, essa stessa riconosce espressamente che le misure adottate non presentano la forma di un programma.

In realtà, la maggior parte di tali misure non si basano su azioni dotate di una quantificazione e di un calendario, caratteristiche necessarie affinché si possano defi-

10 — V. la sentenza Commissione/Belgio (già citata alla nota 8, punto 23).

11 — V. la sentenza Commissione/Belgio (già citata alla nota 8, punto 20).

12 — V. le mie conclusioni per la sentenza Commissione/Belgio (già citata alla nota 8, paragrafo 34).

nire programmi [13]. Inoltre, la stessa Repubblica francese afferma, nella sua controreplica, di aver effettuato un'indagine approfondita per riunire i dati numerici complementari di due soltanto dei cinque obiettivi elencati nella direttiva. Da tale asserzione risulta che non si trattava, in genere, di misure basate su azioni con dati numerici, i cui risultati erano oggetto di un seguito, di un controllo, di una revisione e di un aggiornamento, secondo un calendario, come richiede la nozione di programma. In ogni modo, è evidente che, nel loro complesso, tali misure ignorano le specifiche disposizioni della direttiva e non rispettano il calendario fissato dall'art. 6 della direttiva, ossia non costituiscono una serie di programmi per periodi di quattro anni, decorrenti dal 18 marzo 1993.

41. Inoltre, il riferimento fatto dalla Repubblica francese a misure che stanno per essere adottate o sono in via di elaborazione — oltre al fatto di presupporre il riconoscimento sia della necessità che dell'assenza, all'ora attuale, di tali misure — non può essere ritenuto utile nella fattispecie. Secondo una giurisprudenza costante della Corte, l'esistenza di un inadempimento deve essere valutata in relazione alla situazione dello Stato membro quale si presentava alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato e non si può tener conto dei mutamenti successivi [14].

42. La convenuta replica, a dispetto di tali considerazioni, che, se gli obiettivi di cui trattasi sono soddisfatti da tali misure, l'inadempimento riguardante l'art. 6 della direttiva avrebbe carattere puramente formale. Tale argomento, tuttavia, non sembra fondato. Da una parte, come ho già detto, la Corte ha ritenuto che gli obiettivi menzionati dall'art. 6 della direttiva non potessero essere raggiunti che attraverso i programmi specificatamente previsti da tale articolo [15]. D'altra parte, per quanto concerne il loro contenuto, le misure che la Repubblica francese dichiara avere adottato al fine di realizzare i cinque obiettivi della direttiva non sembrano instaurare un processo dinamico di riduzione continua di sostanze pericolose, vale a dire il mercurio ed i metalli pesanti, che giunga ad una loro eliminazione e, in ogni caso, non hanno conseguito tale eliminazione, circostanza che emerge dai riferimenti fatti dal governo francese a misure che — in quanto appare ancora manifestamente necessario adottare misure — sono in via di elaborazione. Inoltre, il fatto che non siano ancora stati raggiunti tutti gli specifici obiettivi di cui all'art. 6 della direttiva risulta anche dalla circostanza che, nelle sue osservazioni, il governo francese talvolta non parla di realizzazione degli obiettivi, talaltra chiede si riconosca che gli obiettivi di cui all'articolo controverso sono soddisfatti da misure di diversa natura, di cui alcune si sono rivelate particolarmente efficaci.

13 — Sull'importanza dei dati quantitativi e temporali per la valutazione dell'adeguatezza del programma stabilito, v. sentenza 5 ottobre 1994, causa C-255/93, Commissione/Francia (Racc. pag. I-4949, punti 20-27).

14 — V., a titolo indicativo, la sentenza 11 giugno 1998, cause riunite C-232/95 e C-233/95, Commissione/Grecia (Racc. pag. I-3343, punto 38).

15 — V. supra, paragrafi 36-38 delle presenti conclusioni.

43. Occorre anche segnalare che alcune delle misure cui fa riferimento il governo francese, a sostegno della sua affermazione secondo cui ha conseguito gli obiettivi di cui all'art. 6 [16], sono state adottate, come indica esso stesso [17], da organismi professionali. Così, nonostante l'intervento dell'Ademe — la cui partecipazione si è limitata, come indica il governo francese, all'attuazione di alcune soltanto di tali misure —, è evidente che la Repubblica francese non ha elaborato i programmi necessari sulla base di normative interne che assicurano il coordinamento della materia e aventi carattere cogente, come esige la giurisprudenza della Corte [18]. Questa mancanza di normativa a livello centrale che potrebbe garantire, in modo giuridicamente obbligatorio, la programmazione delle misure di cui trattasi in conformità alle specifiche condizioni definite dall'art. 6 della direttiva non è assolutamente conforme all'obiettivo della direttiva, che, d'altronde, menziona espressamente l'obbligo per gli Stati membri di elaborare programmi. Inoltre, posto che il preambolo della direttiva menziona la necessità di un ravvicinamento tra le legislazioni degli Stati membri, attraverso lo strumento della elaborazione di programmi e della comunicazione di questi ultimi alla Commissione, è, a maggior ragione, escluso che tali programmi nazionali siano frammentati in iniziative e misure adottate da organismi pubblici che hanno competenze variabili. In aggiunta, come ha ritenuto la Corte, «ciascuno Stato membro è libero di attribuire come meglio crede le competenze sul piano interno e di attuare una direttiva mediante provvedimenti adottati dalle autorità regionali o locali. Tale attribuzione di competenze non può, tuttavia, dispensare dall'obbligo di garantire una corretta trasposizione delle disposizioni della direttiva nel diritto interno» [19].

44. In generale, si ha l'impressione che il governo francese, anziché contestare nel merito le censure sollevate dalla Commissione, tenti, in realtà, di insistere sulle iniziative adottate e sugli sforzi compiuti nelle diverse forme nel territorio della Repubblica francese per la realizzazione degli specifici obiettivi di cui all'articolo controverso della direttiva, pur essendo pienamente consapevole che tali iniziative e tali sforzi non abbiano permesso l'attuazione, nei termini e modi stabiliti, degli obblighi derivanti da tale articolo.

45. Le osservazioni generali che precedono sono sufficienti, a mio avviso, a far constatare che la Repubblica francese è venuta meno all'obbligo di elaborare programmi ai sensi dell'art. 6 della direttiva, senza che sia necessaria una specifica analisi delle varie

16 — V. supra, paragrafi 20 e segg. delle presenti conclusioni.

17 — V., in modo particolare, il punto 6 del controricorso.

18 — V., a titolo indicativo, la sentenza 2 dicembre 1986, causa C-239/85, Commissione/Belgio (Racc. pag. 3645, punto 7).

19 — V. la sentenza 28 febbraio 1991, causa C-131/88, Commissione/Germania (Racc. pag. I-825, punto 71).

misure menzionate [20]. Nonostante alcune delle misure adottate abbiano avuto degli effetti positivi sulla realizzazione degli obiettivi generali della direttiva, esse non rispondono alla nozione di «programma», quale risulta dall'art. 6 della direttiva; pertanto, l'adozione di tali misure non potrebbe soddisfare l'obbligo di elaborare nei tempi appropriati programmi che rispondano alle condizioni specifiche previste dall'art. 6 della direttiva.

46. Inoltre, contrariamente a quanto afferma la convenuta, il potere discrezionale di cui gode uno Stato membro in merito agli strumenti giuridici che dispone per trasporre una direttiva non esonera tale Stato membro dall'obbligo di trasporre completamente la direttiva e non può portare all'inosservanza di specifici obblighi, quali l'obbligo di elaborare i programmi previsti dall'art. 6 della direttiva controversa.

47. A tal riguardo, il riferimento fatto dal governo francese al decreto (97-1328) che traspone la direttiva, adottato oltre i termini fissati dalla stessa e dal parere motivato, non incide sul caso di specie, che riguarda l'obbligo specifico che deriva dall'art. 6 della direttiva e non l'obbligo

20 — A titolo del tutto sussidiario, si potrebbero formulare le seguenti osservazioni in ordine a ciascun gruppo di misure considerato singolarmente:

1. In merito alle misure che riguardano il primo degli obiettivi di cui all'art. 6 della direttiva, come giustamente sostiene la Commissione, in primo luogo, pur tenendo conto degli elementi che il governo francese ha invocato nella sua controreplica, risulta che non si è in presenza di programmi corrispondenti alla nozione impiegata dall'art. 6 (articolo controverso) della direttiva, e in conformità al calendario ivi stabilito; in secondo luogo, le misure adottate riguardano solo una data categoria di pile, mentre la direttiva prevede anche l'obbligo di adottare misure per gli accumulatori; in terzo luogo, una semplice domanda dei fabbricanti volta ad ottenere il divieto di porre in commercio alcune pile non può costituire un programma nel senso suddetto; in quarto luogo, il progetto sopra ricordato volto a prolungare la durata delle batterie al piombo — progetto di cui non sono state precisate né modalità né calendario — sembra avere come scopo essenziale la riduzione del flusso delle batterie usate, obiettivo che non è conforme al primo obiettivo indicato dall'art. 6 della direttiva.

2. Quanto alle misure che riguardano il secondo obiettivo della direttiva risulta che la «campagna» menzionata non abbia forma di programma, mentre lo scopo perseguito, che consiste nel prevedere l'indicazione del tenore dei metalli pesanti, pare, come afferma la Commissione, rientrare nel campo di applicazione dell'art. 4, n. 2, della direttiva.

3. Le misure descritte come volte a realizzare il terzo obiettivo di cui all'art. 6 sembrano costituire un insieme di iniziative isolate, prive di previsioni quantitative e temporali, come invece richiederebbe una nozione di «programma». Inoltre, come osserva la Commissione, la raccolta selettiva che sarebbe effettuata dagli enti locali costituisce un'attività che rileva ai fini dell'art. 7 della direttiva, ai sensi del quale: «1. Gli Stati membri provvedono a che la raccolta selettiva ed eventualmente l'instaurazione di un sistema di cauzione siano organizzate in modo efficace (...)».

4. Quanto ai gruppi di studio cui si riferisce il governo francese per dimostrare che sono state adottate misure volte alla realizzazione del quarto obiettivo di cui all'art. 6 della direttiva, la Commissione afferma, giustamente, da una parte, che l'azione di tali gruppi riguarda solo indirettamente gli obiettivi della direttiva e, dall'altra, che il secondo gruppo di studio ha cominciato a lavorare circa quattro anni dopo la scadenza del termine fissato dalla direttiva. Inoltre, l'azione di tali due gruppi di studio soddisfa una parte limitata dell'oggetto delle ricerche come definito dal quarto obiettivo dell'art. 6 della direttiva. Infine, non credo che la creazione di un organismo di gestione per la raccolta e lo smaltimento degli accumulatori portabili, cui è pervenuta l'azione del gruppo di studio che ha cominciato a funzionare nel 1992 e di cui alla controreplica, consenta la realizzazione di tale obiettivo della direttiva in tutti i suoi aspetti.

5. Con riferimento alle misure descritte come volte alla realizzazione del quinto obiettivo di cui all'art. 6 della direttiva, occorre segnalare che, benché abbiano avuto dei risultati positivi, dagli elementi menzionati dal governo francese non risulta che esse costituiscano misure coordinate nell'ambito di programmi specifici, come previsti dall'art. 6 della direttiva. A titolo di esempio, gli aiuti finanziari descritti non implicano necessariamente l'esistenza di un appropriato programma di raccolta selettiva. Inoltre, il governo francese menziona misure di imminente attuazione e obiettivi che possono essere raggiunti in forza di una normativa futura; tale argomento però non può giustificare la circostanza che i programmi richiesti nel passato non siano stati elaborati nei tempi richiesti.

generale di trasporre di cui all'art. 11 di quest'ultima [21]. D'altronde, come ha ritenuto la Corte, « uno Stato membro non può invocare il fatto di non aver adottato le misure necessarie per la trasposizione di una direttiva per opporsi a che la Corte esamini una domanda diretta a far dichiarare l'inadempimento di un particolare obbligo derivante da quella direttiva » [22]. Inoltre, secondo una costante giurisprudenza della Corte, uno Stato membro non può eccepire disposizioni, prassi o situazioni del suo ordinamento giuridico interno per giustificare l'inosservanza degli obblighi e dei termini imposti dalle direttive comunitarie [23].

48. Da quanto precede risulta che, non avendo adottato entro il termine fissato dalla direttiva — né, del resto, entro il termine stabilito nel parere motivato della Commissione — tutte le misure necessarie per conformarsi all'art. 6 della direttiva, la Repubblica francese è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi di tale articolo; conseguentemente, occorre ritenere fondato, su tale punto, il ricorso proposto dalla Commissione [24].

b) *L'obbligo di comunicare i programmi*

49. Ai sensi dell'art. 6, secondo comma, della direttiva 91/157/CEE, gli Stati membri dovevano comunicare alla Commissione, entro il 17 settembre 1992, i programmi elaborati in applicazione del primo comma per un periodo di quattro anni avente inizio il 18 marzo 1993; in seguito, essi dovevano comunicare tempestivamente tutti i programmi modificati.

50. Nella fattispecie, è evidente che la Repubblica francese non ha comunicato alla Commissione i programmi necessari, né entro il termine fissato dalla direttiva, né entro quello stabilito nel parere motivato della Commissione.

Come afferma quest'ultima, senza essere contraddetta dalla convenuta, tutte le misure che la Repubblica francese ritiene utili per la realizzazione degli obiettivi di cui all'art. 6 della direttiva sono state comunicate alla Commissione nel controricorso. Precedentemente, la Commissione aveva ricevuto la notifica — inizialmente sotto forma di progetto e in seguito come testo definitivo — del solo decreto che traspone la direttiva (decreto 97-1328), il quale è stato anch'esso adottato (il 30 dicembre 1997) e comunicato alla Commissione (il 20 gennaio 1998) oltre i termini citati.

Inoltre, è da notare che la stessa Repubblica francese riconosce di non aver comunicato i programmi di cui trattasi quando afferma che il suo inadempimento agli obblighi derivanti dall'articolo controverso della direttiva si ridurrebbe ad un inadempimento di natura meramente formale consistente nella mancata pubblicazione dei programmi.

21 — In merito a quest'ultimo obbligo, v. supra il paragrafo 28 e la nota 5 delle presenti conclusioni.

22 — V. la sentenza 11 agosto 1995, causa C-431/92, Commissione/Germania (Racc. pag. I-2189, punto 23).

23 — V., a titolo indicativo le sentenze 19 febbraio 1998, causa C-8/97, Commissione/Grecia (Racc. pag. I-823, punto 8), e Commissione/Spagna (già citata alla nota 7, punto 14).

24 — V., a titolo indicativo, le sentenze 20 marzo 1997, causa C-294/96, Commissione/Belgio (Racc. pag. I-1781), e 5 ottobre 1994, Commissione/Francia (già citata alla nota 13, punto 29).

51. Infine, in quanto la Repubblica francese non ha elaborato un programma valido per un periodo di almeno quattro anni, come prevede l'art. 6, terzo comma, della direttiva, né ha comunicato tempestivamente le misure che asserisce avere adottato in forza dei programmi previsti, non vi è stata — né poteva d'altronde esservi — comunicazione dei programmi riveduti e aggiornati ai sensi di tale comma.

52. Da quanto precede emerge quindi che la Repubblica francese è venuta meno all'obbligo di comunicazione dei programmi in esame, che deriva dal secondo e terzo comma dell'art. 6 della direttiva.

53. Tale obbligo non ha carattere formale, bensì sostanziale in quanto, da una parte, costituisce di per sé un obbligo specifico previsto espressamente dall'art. 6, secondo comma, della direttiva e, dall'altra, consente il controllo da parte della Commissione delle misure nazionali. Come la Corte ha, d'altronde, rilevato nella causa Commissione/Belgio, «è necessario che gli Stati membri cui incombe un tale obbligo comunichino alla Commissione le azioni che essi abbiano l'intenzione di intraprendere o di svolgere nei settori interessati. Infatti, solo sulla base di queste precisazioni quantitative e temporali la Commissione potrà poi valutare se le misure contemplate in forza della direttiva concorrono realmente all'attuazione dei programmi diretti a realizzare gli obiettivi della direttiva» [25].

54. Da quanto precede risulta quindi che la Repubblica francese, comunicando tardivamente, come essa stessa ammette, le misure adottate e, a maggior ragione, non comunicando i programmi previsti dall'art. 6, è venuta meno, unicamente per tale motivo, agli obblighi derivanti dall'art. 6 della direttiva.

55. Come ho affermato nelle mie conclusioni per la sentenza 21 gennaio 1999, Commissione/Belgio (già citata alla nota 8), ritengo che il sistema generale dell'art. 6 della direttiva imponga in modo tassativo, come obbligo unico, l'elaborazione e la comunicazione dei programmi previsti [26].

25 — V. la sentenza 21 gennaio 1999 (già citata alla nota 8, punto 17). Come ho indicato nelle mie conclusioni per tale sentenza (paragrafi 46-48), la mancata comunicazione dei programmi ha conseguenze dirette e gravi sull'esecuzione effettiva degli obblighi concreti derivanti dall'art. 6 della direttiva. La direttiva di cui trattasi è stata adottata ai sensi dell'art. 100 A del Trattato CE, cioè essa persegue il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno. Più precisamente, come enunciato dal preambolo della direttiva, il ravvicinamento delle legislazioni è necessario in quanto «una disparità delle disposizioni legislative o dei provvedimenti amministrativi adottati dagli Stati membri può creare ostacoli agli scambi comunitari e distorsioni della concorrenza e può avere pertanto un'incidenza diretta sull'instaurazione e sul funzionamento del mercato interno». Il controllo dei programmi, delle misure e degli altri atti della autorità nazionali, nella materia disciplinata dalla direttiva, riveste quindi un'importanza del tutto particolare. Affinché il controllo sia possibile, occorre non solo che i programmi previsti dall'art. 6 della direttiva siano elaborati, ma che siano anche comunicati alla Commissione. Pertanto, gli *obblighi concreti derivanti dall'art. 6 della direttiva non* possono essere considerati eseguiti fino a quando i provvedimenti degli Stati, in tale ambito, non siano conosciuti dalla Commissione.

26 — V. i paragrafi 28 e 46 delle mie conclusioni per tale sentenza.

Nella fattispecie, se si accoglie tale interpretazione, secondo la quale esiste un unico obbligo avente ad oggetto sia l'elaborazione che la comunicazione delle misure necessarie, una volta che la Corte abbia accertato che la Repubblica francese è venuta meno al suo obbligo di comunicare le misure adottate e, a fortiori, i programmi previsti dall'art. 6 della direttiva, essa potrà dichiarare accertato l'inadempimento, senza che occorra inoltre verificare se le misure adottate dallo Stato membro in questione soddisfino le altre condizioni di cui all'art. 6.

VI — Conclusione

56. Propongo pertanto alla Corte di:

1) dichiarare che la Repubblica francese è venuta meno agli obblighi che ad essa incombono ai sensi dell'art. 6 della direttiva del Consiglio 18 marzo 1991, 91/157/CEE, relativa alle pile ed agli accumulatori contenenti sostanze pericolose;

2) condannare la Repubblica francese alle spese, ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura.