SENTENZA DELLA CORTE (Sesta Sezione)
15 febbraio 1996 *

Nel procedimento C-209/94 P,

Buralux SA, Satrod SA et Ourry SA, rappresentate dagli avv.ti Pierrot Schiltz, del foro di Lussemburgo, Jean Claude Fourgoux e Christian Huglo, del foro di Parigi, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio dell'avv. Pierrot Schiltz, 4, rue Béatrix de Bourbon,

ricorrenti,

avente ad oggetto un ricorso diretto all'annullamento dell'ordinanza pronunciata dal Tribunale di primo grado delle Comunità europee il 17 maggio 1994, nella causa T-475/93, Buralux, Satrod e Ourry/Consiglio (non pubblicata nella Raccolta),

procedimento in cui l'altra parte è:

Consiglio dell'Unione europea, rappresentato dai sigg. Arthur Alan Dashwood, direttore presso il servizio giuridico, e Bjarne Hoff-Nielsen, consigliere giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. Bruno Eynard, direttore della direzione degli affari giuridici della Banca europea per gli investimenti, 100, boulevard Konrad Adenauer,

* Lingua processuale: il francese.

LA CORTE (Sesta Sezione),

composta dai signori C. N. Kakouris, presidente di sezione, G. Hirsch, G. F. Mancini, F. A. Schockweiler e P. J. G. Kapteyn (relatore), giudici,

avvocato generale: C. O. Lenz
cancelliere: R. Grass

vista la relazione del giudice relatore,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 23 novembre 1995,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con atto depositato nella cancelleria della Corte il 15 luglio 1994, le società Buralux, Satrod e Ourry (in prosieguo: le «ricorrenti») hanno presentato, ai sensi dell'art. 49 dello Statuto CE della Corte di giustizia, un ricorso contro l'ordinanza del Tribunale di primo grado 17 maggio 1994 nella causa T-475/93, Buralux, Satrod e Ourry/Consiglio (non pubblicata nella Raccolta), con la quale è stato dichiarato irricevibile il ricorso inteso, da un lato, all'annullamento dell'art. 4, n. 3, lett. a), sub i), del regolamento (CEE) del Consiglio 1° febbraio 1993, n. 259, relativo alla sorveglianza e al controllo delle spedizioni di rifiuti all'interno della Comunità europea, nonché in entrata e in uscita dal suo territorio (GU L 30, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento n. 259/93»), e, dall'altro, alla dichiarazione della responsabilità extracontrattuale della Comunità e al risarcimento del danno che le ricorrenti ritengono di aver subito.

2 Dalle constatazioni fatte dal Tribunale risulta che le ricorrenti sono tre imprese che effettuano la raccolta, il trasporto e lo scarico dei rifiuti domestici provenienti dalla Germania ed esportati verso la Francia e che esse lavorano in collaborazione: mentre la Buralux stipula contratti di raccolta e di scarico di rifiuti domestici, la Ourry s'incarica del trasporto di rifiuti e la Satrod gestisce gli impianti francesi di smaltimento dei rifiuti (punto 1).

3 A tale titolo la Buralux ha stipulato, per la maggior parte nel 1990, contratti con varie collettività pubbliche tedesche per una durata di cinque anni, rinnovabile (punto 2).

4 L'importazione di rifiuti domestici in Francia è tuttavia cessata a seguito dell'adozione del decreto francese n. 92-798, del 18 agosto 1992, che modifica e completa il decreto n. 90-267, del 23 marzo 1990, relativo all'importazione, all'esportazione e al transito dei rifiuti nocivi. In virtù della nuova formulazione dell'art. 34-1 di questo decreto, l'importazione di rifiuti domestici al fine del loro smaltimento è vietata, salvo talune deroghe (punto 3).

5 Il 1° febbraio 1993, il Consiglio ha adottato il regolamento n. 259/93, che istituisce un regime uniforme e completo relativo alle spedizioni di tutti i tipi di rifiuti, sia pericolosi sia non pericolosi, non solo tra gli Stati membri, ma anche tra la Comunità e i paesi terzi. Il titolo II di questo regolamento riguarda le spedizioni di rifiuti tra gli Stati membri e contiene un art. 4, n. 3, lett. a), sub i), che è così formulato:

«Al fine di attuare i principi della vicinanza, della priorità al recupero e dell'autosufficienza a livello comunitario e nazionale in conformità della direttiva [del Consiglio 15 luglio 1975,] 75/442/CEE [relativa ai rifiuti (GU L 194, pag. 39)], gli Stati membri possono, nel rispetto del Trattato, adottare misure per vietare del tutto o in parte le spedizioni di rifiuti o per sollevare sistematicamente obiezioni nei loro confronti. Tali misure sono immediatamente notificate alla Commissione, che informa gli altri Stati membri».

6 Ritenendo che questa disposizione avesse per oggetto di «legittimare» il decreto francese in diritto comunitario, le ricorrenti hanno presentato dinanzi al Tribunale un ricorso basato sull'art. 173, quarto comma, del Trattato CE al fine di ottenere il suo annullamento, nonché un ricorso per responsabilità extracontrattuale basato sugli artt. 178 e 215 dello stesso Trattato.

L'ordinanza del Tribunale

7 Il 17 maggio 1994, il Tribunale, ai sensi dell'art. 111 del suo regolamento di procedura, ha pronunciato un'ordinanza con cui il ricorso viene dichiarato irricevibile.

8 Dopo aver richiamato la costante giurisprudenza della Corte relativa alla ricevibilità di un ricorso di annullamento presentato da un singolo, il Tribunale ha dichiarato che «l'art. 4, n. 3, lett. a), sub i), del regolamento n. 259/93 — in quanto prevede che gli Stati membri possono adottare misure per vietare del tutto o in parte le spedizioni di rifiuti o per sollevare sistematicamente obiezioni nei loro confronti, al fine di attuare i principi della vicinanza, della priorità al recupero e dell'autosufficienza a livello comunitario e nazionale — ha come solo obbiettivo di fissare l'ambito nel quale gli Stati membri possono introdurre restrizioni alle spedizioni di rifiuti. Pertanto gli effetti giuridici che esso può produrre riguardano categorie di persone considerate in maniera generale ed astratta» (punto 23).

9 Il Tribunale ha dichiarato che, di conseguenza, «la disposizione controversa riguarda le ricorrenti solo nella loro qualità obbiettiva di operatori economici nel settore della gestione e del trasporto di rifiuti, allo stesso titolo di ogni altro operatore che si trova in una situazione identica e che, di conseguenza, le ricorrenti non sono individualmente interessate» (punto 24). Il Tribunale ha deciso che, alla luce di quanto sopra e senza che sia necessario verificare se le ricorrenti fossero direttamente interessate dalla disposizione controversa del regolamento, il ricorso, in quanto mirava all'annullamento di tale disposizione, doveva essere dichiarato irricevibile (punto 25).

10 Per quanto riguarda il ricorso per responsabilità extracontrattuale, basato sugli artt. 178 e 215 del Trattato, il Tribunale ha rilevato che l'art. 38, n. 1, lett. c, del regolamento di procedura della Corte che si applicava al momento della presentazione del ricorso richiede che l'atto introduttivo di causa contenga l'oggetto della controversia e l'esposizione sommaria dei motivi dedotti (punto 30). Constatando che né l'atto introduttivo di causa né la replica contenevano alcuna giustificazione circa l'importo delle indennità reclamate da ciascuna delle ricorrenti (punto 31), il Tribunale ha dichiarato anche questa parte del ricorso irricevibile (punto 32).

I motivi e argomenti delle parti nei confronti dell'ordinanza del Tribunale

11 Per quanto riguarda il ricorso di annullamento basato sull'art. 173 del Trattato, le ricorrenti prospettano tre argomenti per dimostrare che ingiustamente il Tribunale ha ritenuto che esse non erano direttamente e individualmente interessate dall'art. 4, n. 3, lett. a), sub i), del regolamento n. 259/93 (in prosieguo: la «disposizione controversa»).

12 Innanzi tutto, considerando la disposizione controversa come «un ambito d'azione» rivolto a categorie di persone generali ed astratte, il Tribunale ne avrebbe dato un'interpretazione erronea. Questa disposizione consentirebbe agli Stati membri, in ogni momento e senza giustificazione, di adottare, in un campo sensibile, misure precise, quali il divieto d'importazione di rifiuti provenienti da un altro Stato membro. Essa comporterebbe pertanto per le ricorrenti, che sono praticamente i soli operatori economici che assicurano trasporti di rifiuti dalla Germania verso la Francia e per le quali questi trasporti costituiscono l'attività principale, conseguenze economiche e finanziarie catastrofiche.

13 Inoltre il Tribunale avrebbe ingiustamente rifiutato di applicare la giurisprudenza Piraiki-Patraiki e a./Commissione (sentenza 17 gennaio 1985, causa 11/82, Racc. pag. 207) alla presente fattispecie. Infatti, proprio come le ricorrenti in quella causa, le ricorrenti nella presente causa, prima dell'adozione dell'atto controverso, avevano stipulato contratti la cui esecuzione doveva aver luogo durante il periodo di applicazione dell'atto.

14 Infine, non tenendo sufficientemente conto delle circostanze di fatto della presente fattispecie, il Tribunale avrebbe disconosciuto la nozione di interesse ad agire e il diritto delle ricorrenti ad un ricorso giurisdizionale contro gli atti delle istituzioni comunitarie.

15 Per quanto riguarda il ricorso per responsabilità extracontrattuale, basato sugli artt. 178 e 215 del Trattato, le ricorrenti addebitano al Tribunale di averlo dichiarato irricevibile per mancanza di una giustificazione esatta dell'importo del danno asserito, mentre l'esistenza di questo danno è incontestabile e il suo importo può essere fissato sulla base di tutte le fatture la cui totalizzazione consente di determinare il fatturato delle ricorrenti.

16 Nel controricorso il Consiglio sostiene che il ricorso contro l'ordinanza del Tribunale è manifestamente irricevibile e, in subordine, che è infondato.

17 Per quanto riguarda il ricorso di annullamento, la disposizione controversa del regolamento n. 259/93 si presenterebbe innanzi tutto come una disposizione generale di natura normativa che si rivolge a tutti gli Stati membri e non si applica quindi individualmente e direttamente né agli operatori attuali né a quelli futuri.

18 Il Consiglio sostiene poi che solo in presenza di tutta una serie di particolarità la Corte nella sentenza Piraiki-Patraiki e a./Commissione, soprammenzionata, ha concluso per la ricevibilità del ricorso. Lo stesso ragionamento non potrebbe applicarsi alla presente causa.

19 Infine il Consiglio sottolinea che, per gli atti normativi delle istituzioni comunitarie, i singoli possono sempre proporre un ricorso contro le decisioni nazionali

adottate in virtù di un tale atto dinanzi ai giudici nazionali, che possono, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE, chiedere alla Corte di pronunciarsi sulla loro validità.

20 Per quanto riguarda il ricorso per responsabilità extracontrattuale, il Consiglio ritiene che la semplice presentazione di fatture non consenta di dimostrare l'esistenza di un danno, né di valutare l'importo dell'indennizzo richiesto.

Giudizio della Corte

21 Per quanto riguarda la parte del ricorso relativa alla decisione del Tribunale di dichiarare irricevibile il ricorso per responsabilità extracontrattuale, è sufficiente constatare che la questione se l'importo dell'indennizzo richiesto da parte di ciascuna delle ricorrenti sia stato sufficientemente giustificato nell'atto introduttivo e nella replica necessita un esame dei fatti che sfugge alla competenza della Corte, la quale si riferisce unicamente al controllo del rispetto, da parte dell'ordinanza impugnata, delle regole di diritto.

22 Per quanto riguarda gli argomenti dedotti nei confronti della decisione del Tribunale di dichiarare irricevibile il ricorso di annullamento, occorre esaminare se il Tribunale abbia potuto giustamente ritenere che le ricorrenti non fossero individualmente interessate dalla disposizione controversa del regolamento n. 259/93.

23 Ai sensi dell'art. 173, quarto comma, del Trattato, qualsiasi persona fisica o giuridica può proporre un ricorso contro le decisioni che, pur apparendo come un regolamento, la riguardano direttamente e individualmente.

24 Da una giurisprudenza costante risulta che la possibilità di determinare, con maggiore o minore precisione, il numero o anche l'identità dei soggetti di diritto ai quali si applica un provvedimento, quale la disposizione controversa del regolamento n. 259/93, non comporta affatto che questi soggetti debbano essere considerati individualmente interessati da questo provvedimento, purché sia assodato che tale applicazione si effettua in virtù di una situazione obbiettiva di diritto o di fatto definita dall'atto in esame (v., per esempio, sentenza 15 giugno 1993, causa C-264/91, Abertal e a./Consiglio, Racc. pag. I-3265, punto 16, e ordinanza 24 maggio 1993, causa C-131/92, Arnaud e a./Consiglio, Racc. pag. I-2573, punto 13).

25 Affinché questi soggetti possano essere considerati individualmente riguardati, è necessario che il provvedimento influisca sulla loro situazione giuridica in ragione di circostanze di fatto che li caratterizzano rispetto a qualsiasi altro soggetto e li identificano in modo analogo al destinatario (v., in particolare, sentenza 24 febbraio 1987, causa 26/86, Deutz e Geldermann/Consiglio, Racc. pag. 941, punto 9).

26 Al punto 23 dell'ordinanza impugnata, il Tribunale ha giustamente rilevato che la disposizione controversa del regolamento n. 259/93 ha come solo fine di fissare l'ambito entro il quale gli Stati membri possono introdurre restrizioni alle spedizioni di rifiuti e che, pertanto, gli effetti giuridici che essa può produrre riguardano categorie di persone considerate in maniera generale ed astratta.

27 Infatti, la disposizione controversa autorizza tutti gli Stati membri, e non solo la Repubblica francese, ad adottare misure per vietare del tutto o in parte le spedizioni di rifiuti o per sollevare sistematicamente obiezioni nei loro confronti, purché esse siano destinate ad attuare i principi della vicinanza, della priorità al recupero e dell'autosufficienza a livello comunitario e nazionale, in conformità della direttiva 75/442, sopra menzionata.

28 Ne deriva che questa disposizione riguarda le ricorrenti solo nella loro qualità obiettiva di operatori economici nel settore delle spedizioni di rifiuti tra Stati membri, allo stesso titolo di ogni altro operatore economico che è attivo in tale settore,

e che il Tribunale, dichiarando che, di conseguenza, le ricorrenti non sono direttamente interessate, non ha commesso alcun errore di diritto.

29 Questa constatazione non è inficiata dal fatto che le ricorrenti siano praticamente i soli operatori che assicurano le spedizioni di rifiuti dalla Germania verso la Francia. Infatti una tale circostanza non può caratterizzare le ricorrenti rispetto ad ogni altro operatore relativamente alla disposizione controversa che riguarda in maniera generale le spedizioni di rifiuti tra tutti gli Stati membri indistintamente.

30 Per quanto riguarda l'asserito disconoscimento da parte del Tribunale della sentenza Piraiki-Patraiki e a./Commissione, sopra menzionata, occorre ricordare che la situazione all'origine di questa sentenza si distingue nettamente da quella della fattispecie.

31 Infatti solo in presenza di una serie di particolarità la Corte, dopo aver constatato che la semplice qualità di esportatore verso la Francia non era sufficiente alle ricorrenti per dimostrare che erano interessate individualmente dalla decisione impugnata, nella sentenza Piraiki-Patraiki e a./Commissione ha riconosciuto che le imprese erano individualmente e direttamente interessate.

32 Innanzitutto, a differenza della presente causa, la sentenza sopra menzionata riguardava una decisione della Commissione che autorizzava, in virtù dell'art. 130, n. 3, dell'Atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica ellenica ed agli adattamenti dei Trattati (GU 1979, L 291, pag. 17), un solo Stato membro ad adottare una misura di salvaguardia temporanea relativa all'importazione in questo Stato di taluni prodotti provenienti da un solo altro Stato membro.

33 La Corte ha poi concluso per la ricevibilità del ricorso solo dopo aver constatato, al punto 28 di tale sentenza e in occasione dell'esame del merito, che la Commissione era tenuta, in forza dell'art. 130, n. 3, dell'Atto di adesione, ad informarsi sulle ripercussioni negative che la sua decisione avrebbe potuto provocare sull'economia dello Stato membro interessato, nonché nei confronti delle imprese interessate, e che, in tale ambito, si dovevano prendere in considerazione, nei limiti del possibile, anche i contratti che tali imprese, facendo assegnamento sul persistere della libertà degli scambi intracomunitari, avessero già stipulato e la cui esecuzione venisse impedita totalmente o parzialmente dalla decisione che autorizzava i provvedimenti di salvaguardia.

34 In base al punto 31 di tale sentenza, a causa dell'esistenza di un tale obbligo a carico della Commissione le imprese firmatarie di contratti che rispondevano a queste caratteristiche andavano considerate, sotto il profilo della ricevibilità del ricorso, come toccate individualmente, in quanto facenti parte di una cerchia ristretta di operatori economici identificati o identificabili da parte della Commissione e particolarmente toccati, a motivo di tali contratti, dalla decisione controversa.

35 Per quanto riguarda l'argomento delle ricorrenti secondo cui la giurisprudenza comunitaria, troppo restrittiva, non offre una tutela effettiva agli operatori economici quando viene leso un diritto che essi traggono dal Trattato, quale la piena applicazione del principio della libera circolazione delle merci, occorre osservare che, in virtù del procedimento previsto agli artt. 3-5 del regolamento n. 259/93, le spedizioni di rifiuti da uno Stato membro in un altro devono costituire oggetto di una previa notifica, da parte della persona fisica o giuridica che intende spedire o far spedire rifiuti, all'autorità competente designata dallo Stato membro di destinazione. Questa autorità deve poi, entro 30 giorni a decorrere dalla data di invio della conferma al notificatore, prendere la decisione che autorizza la spedizione, con o senza condizioni, o negarla.

36 Pertanto non è escluso che, a sostegno di un ricorso contro una decisione di rifiuto che si inserisce nell'ambito della disposizione controversa del regolamento n. 259/93, le ricorrenti possano far valere l'illegittimità di questa disposizione e

obbligare così il giudice nazionale a pronunciarsi sull'insieme delle censure formulate a tale titolo, dopo un rinvio pregiudiziale alla Corte, perché ne esamini la validità.

37 Da tutte le considerazioni che precedono risulta che i motivi dedotti dalle ricorrenti a sostegno del loro ricorso contro l'ordinanza del Tribunale non sono fondati, di modo che questo ricorso deve essere respinto.

Sulle spese

38 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura il soccombente è condannato alle spese. Le ricorrenti sono rimaste soccombenti e devono quindi essere condannate alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Sesta Sezione)

dichiara e statuisce:

1) Il ricorso è respinto.

2) Le ricorrenti sono condannate alle spese.

Kakouris Hirsch Mancini

Schockweiler Kapteyn

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 15 febbraio 1996.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Sesta Sezione

C. N. Kakouris