SENTENZA DELLA CORTE (Prima Sezione)

12 settembre 1996 *

Nei procedimenti riuniti C-58/95, C-75/95, C-112/95, C-119/95, C-123/95, C-135/95, C-140/95, C-141/95, C-154/95 e C-157/95,

aventi ad oggetto le domande di pronuncia pregiudiziale proposte alla Corte, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE, dalla Pretura circondariale di Roma, sezione distaccata di Tivoli e sezione distaccata di Castelnuovo di Porto, nei procedimenti penali dinanzi ad essa pendenti contro

Sandro Gallotti,

Roberto Censi,

Giuseppe Salmaggi,

Salvatore Pasquire,

Massimo Zappone,

Francesco Segna e altri,

Cesare Cervetti,

Mario Gasbarri,

Isidoro Narducci,

Fulvio Smaldone,

* Lingua processuale: l'italiano.

domande vertenti sull'interpretazione della direttiva del Consiglio 18 marzo 1991, 91/156/CEE, che modifica la direttiva 75/442/CEE relativa ai rifiuti (GU L 78, pag. 32),

LA CORTE (Prima Sezione),

composta dai signori D.A.O. Edward, presidente di sezione, L. Sevón (relatore) e M. Wathelet, giudici,

avvocato generale: N. Fennelly
cancelliere: R. Grass

viste le osservazioni scritte presentate:

— per il governo francese, dalla signora Catherine de Salins, vicedirettore presso la direzione degli affari giuridici del ministero degli Affari esteri, e dal signor Gautier Mignot, segretario degli affari esteri presso la stessa direzione, in qualità di agenti;

— per la Commissione delle Comunità europee, dalle signore Maria Condou-Durande e Laura Pignataro, membri del servizio giuridico, in qualità di agenti,

vista la relazione del giudice relatore,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza dell'8 febbraio 1996,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con dieci ordinanze pronunciate tra il 26 ottobre 1994 e il 4 aprile 1995, pervenute alla Corte tra il 6 marzo e il 19 maggio 1995, il Pretore della Pretura circondariale di Roma, sezione distaccata di Tivoli e rispettivamente sezione distaccata di Castelnuovo di Porto, ha sollevato, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE, due questioni pregiudiziali vertenti sulla direttiva del Consiglio 18 marzo 1991, 91/156/CEE, che modifica la direttiva 75/442/CEE relativa ai rifiuti (GU L 78, pag. 32; in prosieguo: la «direttiva 91/156»).

2 Le questioni sono sorte nell'ambito di una serie di procedimenti penali promossi contro diverse persone, imputate di infrazioni alla normativa italiana in materia di rifiuti e, in particolare, al decreto del presidente della Repubblica 10 settembre 1982, n. 915, recante attuazione delle direttive 75/442/CEE, relativa ai rifiuti, 76/403/CEE, relativa allo smaltimento dei policlorodifenili e dei policlorotrifenili, e 78/319/CEE, relativa ai rifiuti tossici e nocivi (GURI n. 343 del 15 dicembre 1982; in prosieguo: il «DPR n. 915/82»), nonché al decreto legge 9 settembre 1988, n. 397, recante «Disposizioni urgenti in materia di smaltimento dei rifiuti industriali» (GURI n. 213 del 10 novembre 1988), convertito, con modificazioni, nella legge 9 novembre 1988, n. 475 (GURI n. 264 del 10 novembre 1988; in prosieguo: la «legge n. 475/88»). Sebbene le ordinanze di rinvio non siano molto esplicite in proposito, pare che i fatti contestati agli imputati consistano, essenzialmente, nell'aver installato discariche di rifiuti speciali senza autorizzazione, in violazione dell'art. 10 del DPR n. 915/82, nell'aver proceduto allo smaltimento di rifiuti senza autorizzazione, in violazione dell'art. 25 dello stesso DPR, nonché nell'inosservanza degli obblighi imposti dagli artt. 3 e 9 octies della legge n. 475/88 in materia di tenuta dei registri dei rifiuti.

3 Nelle ordinanze di rinvio, il Pretore rileva anzitutto che la direttiva 91/156 ha radicalmente modificato la direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, 75/442/CEE, relativa ai rifiuti (GU L 194, pag. 39), cambiando la nozione di «rifiuto», incoraggiando le operazioni di recupero e fissando obiettivi di prevenzione e di riduzione del volume dei rifiuti mediante il ricorso a tecnologie fondate sul riciclo, sul reimpiego

o sulla produzione di energia. Il giudice a quo ne desume che la trasposizione di tale direttiva dovrebbe determinare un radicale mutamento della normativa italiana, in quanto occorrerebbe distinguere le operazioni di smaltimento da quelle di recupero, le quali dovrebbero essere soggette, a suo parere, a un regime di autorizzazione meno rigido. Rileva tuttavia che il legislatore italiano non ha dato attuazione alla direttiva 91/156, sebbene il termine di trasposizione sia scaduto il 1° aprile 1993.

4 Proseguendo la sua analisi, il Pretore osserva che la direttiva 91/156 sembra aver optato in via prioritaria, se non esclusiva, per una soluzione consistente nell'assoggettare la materia dei rifiuti a un regime amministrativo, relegando il controllo penale ai casi estremi. Pertanto, le disposizioni del DPR n. 915/82, dando la prevalenza al ricorso alla sanzione penale rispetto al momento della gestione e dei controlli, sarebbero incompatibili con la direttiva. Di conseguenza, gli operatori italiani verserebbero in una situazione meno favorevole rispetto a quella degli altri operatori comunitari, mentre la direttiva sarebbe appunto volta a garantire il corretto funzionamento del mercato interno e ad eliminare le disparità di trattamento fra gli operatori del mercato unico mediante l'attuazione di normative omogenee.

5 Il Pretore ha pertanto sottoposto alla Corte le seguenti questioni:

«1) Si domanda alla Corte di giustizia delle Comunità europee di pronunciarsi in via pregiudiziale sulla rilevanza giuridica della mancata tempestiva emanazione da parte della Repubblica italiana degli atti normativi necessari a dare attuazione alla direttiva del Consiglio 91/156/CEE.

2) In particolare, si chiede di sapere se la sussistenza di una sanzione penale, in particolare di quelle previste dagli artt. 25 e seguenti del DPR n. 915/82 per l'inosservanza della normativa italiana, possa considerarsi in contrasto con la normativa comunitaria che vuole assicurare un trattamento omogeneo, anche dal punto di vista sanzionatorio, agli operatori del mercato unico».

Sulla ricevibilità delle questioni pregiudiziali

6 Il governo francese e la Commissione hanno sottolineato tanto la difficoltà nell'identificare la qualità degli imputati, i fatti loro addebitati e le disposizioni nazionali applicabili quanto l'imprecisione delle questioni.

7 Si deve ricordare in proposito che, secondo la giurisprudenza della Corte, l'esigenza di giungere ad un'interpretazione del diritto comunitario che sia utile per il giudice nazionale impone che quest'ultimo definisca l'ambito di fatto e di diritto in cui si inseriscono le questioni sollevate, o che esso spieghi almeno le ipotesi di fatto su cui tali questioni sono fondate (v., in particolare, sentenza 26 gennaio 1993, cause riunite C-320/90, C-321/90 e C-322/90, Telemarsicabruzzo e a., Racc. pag. I-393, punto 6, e ordinanza 20 marzo 1996, causa C-2/96, Sunino e Data, Racc. pag. I-1543, punto 4).

8 Occorre inoltre sottolineare che le informazioni fornite dalle ordinanze di rinvio non servono solo a consentire alla Corte di risolvere in modo utile le questioni, ma anche a dare ai governi degli Stati membri e alle altre parti interessate la possibilità di presentare osservazioni ai sensi dell'art. 20 dello Statuto della Corte. Incombe alla Corte di vigilare sulla salvaguardia di tale possibilità, tenuto conto del fatto che, a norma della suddetta disposizione, alle parti interessate vengono notificate solo le decisioni di rinvio (v., in particolare, sentenza 1° aprile 1982, cause riunite 141/81, 142/81, 143/81, Holdijk e a., Racc. pag. 1299, punto 6, e ordinanza Sunino e Data, citata, punto 5).

9 Va rilevato tuttavia che, nel caso di specie, in considerazione della genericità delle questioni sollevate e dell'interpretazione della direttiva 91/156, dettagliatamente illustrata dal giudice nazionale nella motivazione delle sue ordinanze, la Corte dispone di elementi sufficienti per fornire una risposta utile alle questioni sollevate. Esse devono pertanto essere dichiarate ricevibili.

Sulle questioni pregiudiziali

10 Con le questioni sollevate, il giudice nazionale intende sostanzialmente sapere, in primo luogo, se il diritto comunitario, e segnatamente la direttiva 91/156, debba essere interpretato nel senso che esso autorizza tuttora l'adozione di sanzioni penali quali quelle previste dalla normativa italiana e, in secondo luogo, quali conseguenze si possano trarre dal fatto che la Repubblica italiana non ha trasposto la detta direttiva entro il termine prescritto.

11 Come si evince dal testo delle questioni e dal contesto della decisione di rinvio, la seconda parte della questione altro non è che una formulazione più ampia della prima, e ha senso soltanto nel caso in cui le sanzioni penali previste dalla normativa italiana siano considerate incompatibili con il diritto comunitario e, più precisamente, con la direttiva 91/156. Trattandosi di questioni collegate, occorre esaminarle insieme.

12 Esse si fondano sull'interpretazione, innanzi esposta, data dal Pretore alla direttiva, interpretazione secondo la quale le nuove norme comunitarie avrebbero mitigato il regime di autorizzazione relativo al recupero dei rifiuti, instaurando un sistema di controllo di natura tendenzialmente amministrativa, che circoscriverebbe il controllo penale ai fatti più gravi. Secondo il Pretore, la direttiva avrebbe peraltro quale obiettivo il buon funzionamento del mercato interno e l'eliminazione delle disparità di trattamento tra operatori economici.

13 Come l'avvocato generale ha dimostrato ai paragrafi 23-30 delle sue conclusioni, un'interpretazione siffatta della direttiva 91/156 è erronea per quanto riguarda il regime di autorizzazione. Gli artt. 9 e 10 della direttiva impongono infatti alle imprese e agli stabilimenti che trattano rifiuti di ottenere un'autorizzazione, sia che effettuino le operazioni di smaltimento elencate nell'allegato II A della direttiva, sia che si dedichino alle operazioni che comportano una possibilità di recupero ai sensi dell'allegato II B. Quanto all'art. 11, che prevede l'eventuale dispensa dall'autorizzazione per gli stabilimenti o le imprese che provvedono essi stessi allo smalti-

mento dei propri rifiuti nei luoghi di produzione e per gli stabilimenti o le imprese che recuperano rifiuti, esso postula l'adozione di provvedimenti nazionali, sulla cui opportunità gli Stati membri dispongono di un potere discrezionale.

14 Si deve rilevare peraltro che la direttiva 91/156 non impone agli Stati membri alcun obbligo preciso per quanto riguarda il regime di controllo e sanzionatorio. Non se ne può tuttavia dedurre che disposizioni nazionali che sanzionano penalmente le infrazioni agli obblighi imposti dalla normativa di attuazione della direttiva siano incompatibili con quest'ultima. Gli Stati membri sono infatti tenuti, nell'ambito della libertà che viene loro lasciata dall'art. 189, terzo comma, del Trattato, a scegliere le forme e i mezzi più idonei al fine di garantire l'efficacia pratica delle direttive (sentenza 8 aprile 1976, causa 48/75, Royer, Racc. pag. 497, punto 75). La Corte ha precisato peraltro che, qualora una direttiva non contenga una specifica norma sanzionatoria di una violazione delle sue disposizioni o rinvii in merito alle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative nazionali, l'art. 5 del Trattato impone agli Stati membri di adottare tutte le misure atte a garantire la portata e l'efficacia del diritto comunitario. A tal fine, pur conservando un potere discrezionale quanto alla scelta delle sanzioni, essi devono vegliare a che le violazioni del diritto comunitario siano sanzionate, sotto il profilo sostanziale e procedurale, in termini analoghi a quelli previsti per le violazioni del diritto interno simili per natura e importanza e che, in ogni caso, conferiscano alla sanzione stessa un carattere di effettività, di proporzionalità e di capacità dissuasiva (sentenze 8 giugno 1994, causa C-382/92, Commissione/Regno Unito, Racc. pag. I-2435, e causa C-383/92, Commissione/Regno Unito, Racc. pag. I-2479, rispettivamente punti 55 e 40).

15 Come risulta dalla giurisprudenza citata, uno Stato membro ha il diritto di sanzionare penalmente l'inosservanza degli obblighi imposti dalla normativa di attuazione delle direttive relative ai rifiuti, che si tratti della direttiva 75/442 o della direttiva 91/156, ove ritenga che tale sia il modo più idoneo per garantire l'efficacia pratica delle dette direttive, purché le sanzioni previste siano analoghe a quelle applicabili alle violazioni del diritto nazionale simili per natura e importanza ed abbiano un carattere di effettività, di proporzionalità e di capacità dissuasiva.

16 Infine, con riferimento alla direttiva 91/156, la Corte ha precisamente dichiarato che essa era stata validamente emanata sul fondamento dell'art. 130 S del Trattato, e non dell'art. 100 A, in quanto l'armonizzazione di cui al suo art. 1 mirava principalmente a garantire, allo scopo di salvaguardare l'ambiente, l'efficacia della gestione dei rifiuti nella Comunità, quale che ne sia l'origine, e solo in subordine aveva effetti sulle condizioni della concorrenza e degli scambi (sentenza 17 marzo 1993, causa C-155/91, Commissione/Consiglio, Racc. pag. I-939, punti 20 e 21). È quindi errato sostenere che la direttiva in esame abbia quali obiettivi specifici il corretto funzionamento del mercato interno e l'eliminazione delle disparità di trattamento tra gli operatori economici.

17 Si deve aggiungere in proposito che, quand'anche la direttiva 91/156 avesse gli obiettivi specifici attribuitile dal giudice nazionale, ciò non comporterebbe una restrizione della libertà, conferita agli Stati membri dall'art. 189, terzo comma, del Trattato, di scegliere le forme e i mezzi più idonei per garantirne l'efficacia pratica.

18 Occorre dunque dichiarare che gli artt. 5 e 189, terzo comma, del Trattato devono essere interpretati nel senso che non ostano a che uno Stato membro ricorra a sanzioni penali per garantire l'osservanza degli obblighi previsti dalla direttiva 91/156, purché tali sanzioni siano analoghe a quelle applicabili alle violazioni del diritto nazionale simili per natura e importanza e purché, in ogni caso, abbiano un carattere di effettività, proporzionalità e capacità dissuasiva.

Sulle spese

19 Le spese sostenute dal governo francese e dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Prima Sezione),

pronunciandosi sulle questioni sottopostele dalla Pretura circondariale di Roma con ordinanze emesse tra il 26 ottobre 1994 e il 4 aprile 1995, dichiara:

Gli artt. 5 e 189, terzo comma, del Trattato CE devono essere interpretati nel senso che non ostano a che uno Stato membro ricorra a sanzioni penali per garantire l'osservanza degli obblighi previsti dalla direttiva del Consiglio 18 marzo 1991, 91/156/CEE, che modifica la direttiva 75/442/CEE relativa ai rifiuti, purché tali sanzioni siano analoghe a quelle applicabili alle violazioni del diritto nazionale simili per natura e importanza e purché, in ogni caso, abbiano un carattere di effettività, proporzionalità e capacità dissuasiva.

Edward Sevón Wathelet

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 12 settembre 1996.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Prima Sezione

D.A.O. Edward