CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JOSÉ LUIS DA CRUZ VILAÇA del 2 ottobre 1986 *

Signor Presidente,
signori Giudici,

1. La Corte di giustizia è chiamata a pronunciarsi su un ricorso per inadempimento presentato dalla Commissione contro il regno del Belgio, onde ottenere la condanna di tale Stato membro, per aver recepito in modo incompleto nel proprio ordinamento giuridico la direttiva del Consiglio 20 marzo 1978, n. 78/319/CEE, relativa ai rifiuti tossici e nocivi [1].

2. La citata direttiva, adottata in base agli artt. 100 e 235 del trattato CEE, mira, in primo luogo, ad ovviare al rischio di disiguaglianza nelle condizioni di concorrenza derivante dalla disparità tra le norme già in vigore o in via di preparazione nei vari Stati membri per quanto riguarda lo smaltimento dei rifiuti tossici e nocivi e, in secondo luogo, a introdurre alcune disposizioni specifiche relative ad una politica comunitaria nel settore della tutela dell'ambiente e del miglioramento della qualità di vita.

Gli Stati membri sono tenuti ad adottare le misure idonee « a promuovere in via prioritaria la prevenzione, il riciclo e la trasformazione dei rifiuti » (art. 4), con l'obbligo, al tempo stesso, di « assicurare che i rifiuti tossici e nocivi siano smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza recare pregiudizio all'ambiente » (art. 5, n. 1). Gli Stati membri dovranno quindi adottare le misure necessarie per « vietare l'abbandono, lo scarico, il deposito e il trasporto incontrollato dei rifiuti tossici e nocivi, come pure la consegna degli stessi ad impianti, stabilimenti o imprese diversi da quelli di cui all'art. 9, § 1 » (art. 5, n. 2), designando o stabilendo « l'autorità o le autorità competenti incaricate, in una determinata zona, di programmare, organizzare, autorizzare e controllare le operazioni di smaltimento dei rifiuti tossici e nocivi » (art. 6).

Inoltre, gli Stati membri debbono istituire una serie di obblighi che vincolino gli operatori economici che producono, detengono, smaltiscono o trasportano tali rifiuti.

Le misure necessarie per attuare tale direttiva dovevano essere adottate nel termine di 24 mesi a partire dalla data della sua notifica. Il regno del Belgio avrebbe pertanto dovuto adempiere agli obblighi ad esso incombenti entro il 22 marzo 1980.

Con lettera del 2 maggio 1980, il governo belga informava la Commissione che, in forza della normativa nazionale già in vigore prima della notifica della direttiva [2], il suo ordinamento giuridico, con l'eccezione di un elenco la cui modifica era in corso, era conforme agli obblighi derivanti dalla direttiva medesima.

* Traduzione dal portoghese.

1 — GU L 84, 31.3.1978, pag. 43.

2 — In particolare, la legge 22 luglio 1974, relativa ai rifiuti tossici (Gazzetta ufficiale belga dell'1.3.1975) e il « regio decreto » 9 febbraio 1976, che approva il regolamento generale sui rifiuti tossici (Gazzetta ufficiale belga del 14.2.1976).

Non era di tale opinione la Commissione che, dopo aver chiesto al governo del Belgio di presentare le sue osservazioni, ritenendo infondati i motivi da esso addotti, emetteva un parere motivato, ai sensi dell'art. 169 del trattato CEE. Poiché il Belgio non aveva dato riscontro, nel termine assegnato, all'invito ad esso rivolto dalla Commissione, la stessa ha infine intentato un ricorso dinanzi alla Corte contro tale Stato membro, imputandogli di non aver adempiuto ad obblighi ad esso incombenti in forza di norme di diritto comunitario.

In particolare, la Commissione, nel suo ricorso, riferendosi all'oggetto del parere motivato da essa emesso, contesta allo Stato membro convenuto l'inadempimento dell'art. 14, nn. 1 e 2, della direttiva del Consiglio n. 78/319/CEE.

3. L'art. 14, n. 1, della direttiva di cui è causa dispone quanto segue:

« Ogni impianto, stabilimento o impresa che produce, detiene e/o smaltisce rifiuti tossici e nocivi ha l'obbligo di:

— tenere un registro della quantità, della natura, delle caratteristiche fisiche e chimiche, dell'origine, dei metodi e dei luoghi di smaltimento di detti rifiuti e delle date alle quali viene effettuata la raccolta e il trasferimento di essi,

— e/o fornire tali informazioni alle autorità competenti su richiesta di queste ultime. »

Sia nel parere motivato sia nel ricorso, la Commissione pareva ritenere che uno degli aspetti dell'inadempimento dello Stato belga rispetto a tale disposizione della direttiva consistesse nel fatto di non aver previsto, nella sua normativa, un obbligo a carico degli impianti, stabilimenti o imprese che producono, detengono e/o smaltiscono rifiuti tossici e nocivi di *tenere un registro* contenente una serie di informazioni.

Tuttavia, l'art. 14, n. 1, dispone che l'obbligo di tenere un registro con determinate informazioni o quello di fornire tali informazioni alle autorità competenti su richiesta di queste ultime siano imposti cumulativamente o in alternativa (« e/o »).

Sollecitata dalla Corte a chiarire la sua posizione al proposito, la Commissione modificava la contestazione al riguardo, pur considerando che l'obbligo di tenere un registro sarebbe il mezzo più efficace per realizzare gli obiettivi della direttiva.

Questa opinione non ha trovato però riscontro nel testo della direttiva, e pertanto la Commissione ha mantenuto solo la domanda relativa al fatto che lo Stato belga, nell'optare per l'obbligo della dichiarazione di cui all'art. 14, n. 1, 2° trattino, della direttiva, non ha istituito, per gli operatori economici ivi considerati, l'obbligo di fornirne *tutte* le informazioni richieste al 1° trattino per il registro.

Effettivamente, deve ritenersi che gli artt. 17 e 18 del regio decreto 9 febbraio 1976 adempiano in modo incompleto gli obblighi risultanti dalla direttiva. Se, da un lato, tali norme della legge belga istituiscono un obbligo di dichiarazione, annuale, mensile o caso per caso, dall'altro esse non esigono che le dichiarazioni da fornire contengano tutte le informazioni menzionate all'art. 14, n. 1, 1° trattino. Difatti, è chiaro che la normativa nazionale non esige dagli operatori

economici informazioni relative alle caratteristiche fisiche e chimiche dei rifiuti e alle date di raccolta e di trasferimento degli stessi; non è così evidente la mancanza dell'indicazione dei luoghi di smaltimento dei rifiuti, dato il riferimento, contenuto nell'art. 18 del regio decreto, alla « destinazione » degli stessi, ma la formula è imprecisa e lascia sussistere il dubbio, anche a tale proposito, sulla recezione completa della direttiva nell'ordinamento belga.

D'altro canto, la normativa belga dispone che le dichiarazioni includano informazioni relative ai metodi di smaltimento dei rifiuti solo quando le operazioni di distruzione, neutralizzazione o smaltimento vengono compiute dallo stesso produttore.

Nel controricorso e nella replica, il governo belga rende nota la sua intenzione di modificare il regio decreto 9 febbraio 1976 per conformarsi alle richieste della Commissione nonché di emanare, prima che avvenga tale modifica legislativa, una circolare diretta a colmare provvisoriamente le lacune della sua normativa.

Le disposizioni legislative che il governo belga intende adottare sono però irrilevanti nell'ambito del presente procedimento, in quanto intempestive. L'adeguamento dell'ordinamento giuridico belga agli obblighi derivanti dall'art. 14, n. 1, della direttiva del Consiglio n. 78/319/CEE potrà esser considerato corretto e completo quando sarà modificato il regio decreto 9 febbraio 1976. Fino a quel momento — e benché su un aspetto relativamente specifico — non ci si può esimere dal constatare che il regno del Belgio non ha adempiuto ad alcuni obblighi ad esso incombenti in forza della citata direttiva, e pertanto del trattato CEE.

Per quanto riguarda la circolare preannunciata dal Belgio, appare indiscutibile, come osserva la Commissione nella replica, che, poiché la direttiva di cui trattasi comporta che vengano istituiti obblighi a carico dei cittadini degli Stati membri, la sua recezione nel diritto interno implica l'adozione da parte di tali Stati di norme di natura legislativa o regolamentare, le uniche in grado di attribuire a tali obblighi l'efficacia giuridica necessaria. L'adozione, a titolo provvisorio, di un semplice provvedimento amministrativo o con mera efficacia interna non sarà quindi sufficiente a determinare la completa attuazione degli obiettivi della direttiva nell'ordinamento giuridico interno dello Stato membro.

4. L'altra contestazione di inadempimento si riferisce all'art. 14, n. 2, della direttiva di cui trattasi, che dispone quanto segue:

« In caso di trasporto di rifiuti tossici e nocivi nel corso delle operazioni di smaltimento, essi devono essere accompagnati da un formulario di identificazione che rechi almeno le seguenti indicazioni:

— natura,

— composizione,

— volume o massa dei rifiuti,

— nome e indirizzo del produttore o del (dei) precedente(i) detentore(i),

— nome e indirizzo dei detentori successivi o dell'addetto allo smaltimento definitivo,

— ubicazione del luogo di smaltimento finale, ove sia noto. »

Confrontato con l'addebito di inadempimento da parte della Commissione, il governo belga, nella fase precontenziosa, replicava che gli obblighi derivanti da tale disposizione erano adempiuti poiché erano stati recepiti nell'ordinamento interno, rispettivamente con le leggi 10 agosto 1960 e 24 gennaio 1973, l'accordo europeo relativo al trasporto internazionale di merci pericolose su strada e la convenzione internazionale per il trasporto di merci per ferrovia.

Effettivamente, l'art. 2 della direttiva n. 78/319/CEE dispone che « l'applicazione, da parte degli Stati membri, dell'una o dell'altra convenzione internazionale sul trasporto di sostanze pericolose di cui facciano parte, è sufficiente ai fini della presente direttiva in fatto di trasporti », ma aggiunge di seguito che ciò avviene « purché le misure adottate in applicazione di tali convenzioni siano almeno altrettanto rigorose di quelle richieste per l'applicazione della direttiva stessa ». E, evidentemente, non può invocarsi contro tale norma la dichiarazione del Consiglio e della Commissione nel verbale della riunione del Consiglio in data 20 marzo 1978, cui si richiama il Belgio nella lettera del 27 febbraio 1984, nella fase precontenziosa del procedimento, dichiarazione nella quale viene in apparenza omesso il riferimento alla condizione posta nella parte finale dell'art. 2 della direttiva.

Stando così le cose, come osserva la Commissione, non possiamo esimerci dal ritenere che le norme in vigore nell'ordinamento giuridico belga in ordine al trasporto di prodotti tossici e nocivi debbano essere integrate perché vengano adempiuti gli obblighi di cui all'art. 14, n. 2, della citata direttiva. Ciò in quanto, in primo luogo, le convenzioni internazionali cui si riferisce lo Stato convenuto riguardano solo i trasporti su strada e per ferrovia, mentre non dispongono nulla relativamente ai trasporti fluviali, marittimi o aerei e, in secondo luogo, in quanto, in relazione al documento che deve accompagnare tali prodotti durante il trasporto, detti accordi non richiedono tutte le informazioni prescritte dall'art. 14, n. 2, e, in particolare, la menzione del luogo di smaltimento dei rifiuti.

Il governo belga rende noto, nelle sue difese, che nella regione fiamminga tale menzione viene già richiesta, nel formulario di identificazione che deve accompagnare i rifiuti durante il trasporto, in forza di un decreto del 21 aprile 1982, che l'esecutivo della regione vallona intende emanare un decreto che prescriva lo stesso obbligo e che la regione di Bruxelles dovrà risolvere provvisoriamente il problema mediante una circolare fino al momento di entrata in vigore di una legge e dei relativi decreti regolamentari.

Non possiamo tuttavia esimerci dal constatare che l'inadempimento permane. In primo luogo, la normativa belga non impone gli obblighi derivanti dall'art. 14, n. 2, per tutti i mezzi di trasporto. In secondo luogo, anche se nella regione fiamminga si esigono tutte le informazioni richieste dalla direttiva per il formulario che deve accompagnare i rifiuti durante il trasporto, l'omissione sussiste nelle altre regioni, e pertanto lo Stato belga permane in stato di inadempimento.

È ben vero che alcune delle difficoltà incontrate da tale Stato membro nell'adempiere gli obblighi derivanti dalla direttiva litigiosa discendono dalla sua struttura costituzionale, in particolare dalla ripartizione di poteri fra il governo centrale e le regioni. È

tuttavia opportuno ricordare la giurisprudenza costante della Corte di giustizia in merito: uno Stato membro non può invocare « disposizioni, prassi o situazioni del proprio ordinamento giurdico interno onde giustificare l'inosservanza degli obblighi derivanti dalle direttive comunitarie » [3]. Parimenti, la Corte di giustizia ha sempre affermato che uno Stato membro è responsabile per le azioni od omissioni dei suoi organi e delle sue istituzioni anche se costituzionalmente indipendenti [4].

5. Propongo pertanto, in conclusione, che la Corte di giustizia dichiari che lo Stato membro convenuto non ha adottato, nel termine fissato, le disposizioni necessarie per adempiere in modo integrale gli obblighi derivanti dalla direttiva del Consiglio 20 marzo 1978, n. 78/319/CEE e che di conseguenza è venuto meno ad un obbligo ad esso incombente in forza del trattato CEE.

Ai sensi dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura, il soccombente va condannato alle spese.

3 — Cfr. ad es., sentenze 2 febbraio 1982, cause 68, 69, 70, 71, 72 e 73/81, Commissione/Regno del Belgio, Racc. 1982, pagg. 153, 163, 169, 175, 183 e 189.

4 — Cfr. ad es., sentenza 5 maggio 1970, causa 77/69, Commissione/Belgio, Racc. 1970, pag. 237.