CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GEORGES COSMAS

presentate il 19 marzo 1998 *

I — Introduzione

Con ricorso presentato ai sensi dell'art. 169 del Trattato CE, la Commissione chiede alla Corte di dichiarare che, non avendo adottato i programmi previsti dall'art. 6 della direttiva del Consiglio 18 marzo 1991, 91/157/CEE, relativa alle pile ed agli accumulatori contenenti sostanze pericolose (GU L 78, pag. 38, in prosieguo: la «direttiva»), e non avendoli comunicati alla Commissione nel termine prescritto, il Regno di Spagna è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti ai sensi di detto articolo.

II — L'ambito giuridico

1. L'art. 6 della direttiva dispone:

«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 nell'allegato I;

— promozione della ricerca sulla riduzione del tenore di sostanza pericolose, sull'uso di sostanza 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

* Lingua originale: il greco.

situazione economica e alla situazione ambientale. I programmi modificati devono essere comunicati tempestivamente alla Commissione».

III — I fatti

2. Non avendo ricevuto comunicazione dei programmi di cui all'art. 6 della direttiva e non disponendo di alcun'altra informazione che consentisse di concludere che lo Stato membro aveva adempiuto l'obbligo di elaborarli, la Commissione invitava il Regno di Spagna, conformemente alla procedura prevista dall'art. 169 del Trattato, a presentare nel termine di due mesi le sue osservazioni relative a questa infrazione.

3. Il 6 marzo 1996 il Regno di Spagna presentava le suddette osservazioni, dalle quali risultava, in primo luogo, che le autorità spagnole avevano iniziato l'elaborazione dei programmi di cui trattasi e, in secondo luogo, che nel frattempo erano state intraprese azioni di raccolta, di trattamento e riutilizzazione di pile e accumulatori nel quadro di accordi di cooperazione conclusi tra lo Stato spagnolo e le Comunità autonome. La Commissione chiedeva informazioni complementari su tali azioni, senza però ottenere alcuna risposta.

4. Per questo motivo, il 21 ottobre 1996 la Commissione inviava al Regno di Spagna un parere motivato nel quale dichiarava che quest'ultimo non aveva adempiuto gli obblighi che gli incombevano ai sensi dell'art. 6 della direttiva.

5. Il 20 gennaio 1997 le autorità spagnole informavano la Commissione che il ministero dell'Ambiente aveva appena redatto un progetto di programma nazionale relativo ai rifiuti urbani, nell'ambito del quale sarebbero state sviluppate e coordinate le azioni intraprese dalle Comunità autonome che, in forza del diritto nazionale, sono responsabili della lotta contro l'inquinamento; queste azioni costituivano, secondo il Regno di Spagna, una corretta trasposizione della direttiva nell'ordinamento giuridico nazionale.

6. Considerando che le autorità spagnole non si erano conformate al chiaro obbligo di elaborare e applicare nei termini prescritti i programmi sopra indicati e di portarli a conoscenza della Commissione, quest'ultima decideva di adire la Corte proponendo il ricorso in oggetto.

IV — I punti di vista delle parti

7. La Commissione sottolinea l'importanza dell'elaborazione dei programmi previsti dall'art. 6 della direttiva per il perseguimento di determinati obiettivi che si collegano, direttamente o indirettamente, alla protezione dell'ambiente. Per questo motivo, il legislatore comunitario impone espressamente agli Stati membri di elaborare questi programmi per un periodo di quattro anni, a partire dal 18 marzo 1993, e di comunicarli alla Commissione al più tardi il 17 settembre 1992.

Secondo la Commissione, poiché deriva dal testo di una direttiva, tale obbligo vincola gli Stati membri ai quali la direttiva medesima è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, conformemente all'art. 189 del Trattato CE; nel quadro di quest'obbligo gli Stati membri, fra cui il Regno di Spagna, devono adottare tutte le misure generali o particolari idonee ad assicurare la realizzazione degli obiettivi sopra descritti. La Commissione ricorda la costante giurisprudenza della Corte secondo la quale gli obblighi che discendono da direttive devono essere eseguiti nel rispetto dei termini previsti, senza che gli Stati membri possano eccepire difficoltà tecniche o procedurali che la trasposizione della disposizioni della direttiva nell'ordinamento giuridico nazionale può comportare. Conseguentemente la Commissione chiede alla Corte di dichiarare che il Regno di Spagna è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti ai sensi della direttiva 91/157 e di condannare il convenuto alle spese.

8. Il Regno di Spagna non contesta la mancata comunicazione dei programmi che gli è addebitata dalla Commissione. Sostiene tuttavia che la direttiva è stata trasposta nell'ordinamento giuridico interno con il regio decreto n° 45/96, il cui art. 6 riproduce le disposizioni dell'art. 6 della direttiva e attribuisce alle Comunità autonome il compito di elaborare i programmi in questione. Inoltre, il convenuto assicura che si sta adoperando per raggiungere gradualmente il risultato descritto nella direttiva, conformemente alle disposizioni dell'art. 189 del Trattato. Esso ritiene che questo obiettivo non possa essere raggiunto solamente elaborando dei programmi, se questi ultimi non sono accompagnati da interventi concreti. In effetti, secondo il convenuto, quando è chiamata a stabilire in quale misura uno Stato adempie gli obblighi che gli incombono in virtù dell'art. 6 della direttiva, la Corte non deve limitarsi ad esaminare se i programmi da questo previsti siano stati elaborati e comunicati, ma deve prima di tutto determinare se lo Stato membro considerato abbia intrapreso un'attività concreta che consenta di realizzare gli obiettivi descritti nei programmi.

9. Sotto questo punto di vista il Regno di Spagna ritiene di avere raggiunto gli obiettivi impostigli dall'art. 6 della direttiva. In questo contesto enumera una serie di azioni concrete svolte dai governi delle Comunità autonome spagnole al fine di raggiungere gli obiettivi di cui all'art. 6 della direttiva. A titolo di esempio, cita la Ley Básica de Residuos, cioè la legge nazionale relativa ai rifiuti, la Ley n° 6/93 reguladora de los residuos de Cataluña, che disciplina la stessa materia nel territorio della Comunità autonoma della Catalogna, le convenzioni stipulate dalla Comunità autonoma della Castiglia-León con i comuni compresi nella propria giurisdizione per la gestione della raccolta, dello stoccaggio e del trattamento delle pile e degli accumulatori usati; menziona ancora programmi equivalenti varati in Catalogna, in Aragona e in Galizia, studi speciali sul trattamento delle pile e degli accumulatori usati, decreti della Comunità autonoma di Valencia che prevedono sovvenzioni per la raccolta differenziata, lo stoccaggio ed il trattamento delle pile usate e, infine, le convenzioni concluse tra imprese specializzate ed enti autonomi territoriali nelle Asturie, nelle Baleari e nella regione della Rioja per la gestione dei rifiuti speciali, nonché campagne di informazione del pubblico realizzate in tutte le Comunità autonome. Tali azioni non si limiterebbero alla

semplice distribuzione di contenitori speciali per la raccolta dei rifiuti di questo tipo; esse consisterebbero anche nella creazione di centri speciali di riciclaggio o di stoccaggio quando il riciclaggio è impossibile. Considerati tutti questi elementi, la parte convenuta ritiene che le azioni intraprese dalle Comunità autonome abbiano consentito di raggiungere gli obiettivi fissati nell'art. 6 della direttiva. Per questo motivo, chiede alla Corte di respingere il ricorso e condannare la ricorrente alle spese del giudizio.

V — Il mio punto di vista sul ricorso

10. Nonostante le argomentazioni contrapposte dal Regno di Spagna agli addebiti mossigli della Commissione, ritengo che questo Stato sia venuto meno agli obblighi specifici che gli sono imposti dall'art. 6 della direttiva. Il convenuto ammette d'altronde nelle osservazioni presentate alla Corte che alla scadenza del 17 settembre 1992 non aveva né preparato né pubblicato alcun programma diretto al conseguimento degli obiettivi specifici elencati nell'art. 6, primo comma, della direttiva. Questa constatazione è di per sé sufficiente a far considerare che questa disposizione è stata violata e che sono fondate le asserzioni in questo senso della ricorrente.

11. Inoltre, vale la pena di rilevare che questo punto di vista non può essere messo in discussione dalle argomentazioni che il convenuto ha sviluppato facendo valere di essersi conformato alle prescrizioni dell'art. 6 della direttiva realizzando un certo numero di azioni concrete e specifiche nel settore delle pile elettriche e degli accumulatori. Ricordo che la direttiva ha come obiettivo, tra gli altri, la protezione dell'ambiente: la salvaguardia di questo bene giuridico comporta necessariamente l'adozione di misure normative e, parallelamente, lo svolgimento di azioni concrete; essa dipende dunque in grande misura dalla pianificazione dell'attività globale delle istituzioni pubbliche nazionali e comunitarie nei settori rilevanti dal punto di vista dell'ambiente. In altri termini, la necessità di una pianificazione adeguata, per mezzo dell'elaborazione di programmi, che è la finalità dell'art. 6 della direttiva, non può in alcun caso essere soddisfatta, contrariamente a ciò che sostiene il Regno di Spagna, attraverso l'attività specifica delle autorità nazionali nei settori che dovrebbero costituire oggetto della pianificazione.

12. Inoltre, non è privo di interesse osservare che la direttiva è stata adottata sulla base dell'art. 100A del Trattato CE e, conseguentemente, persegue il ravvicinamento delle legislazioni nazionali al fine di evitare le distorsioni di concorrenza e l'incidenza che queste potrebbero avere sul funzionamento del mercato interno. Per questa ragione, un'importanza particolare deve essere attribuita al controllo delle misure nazionali e delle altre azioni delle autorità nazionali nel settore disciplinato dalla direttiva. L'elaborazione dei programmi previsti dall'art. 6 di questa direttiva e la loro comunicazione alla Commissione rendono tale controllo materialmente possibile; pertanto, gli obblighi concreti degli Stati membri non possono essere considerati adempiuti fintantoché l'azione svolta sul piano nazionale non sia stata portata a conoscenza della Commissione.

13. Per di più, il sistema della direttiva induce a ritenere che il legislatore comunitario intenda fare fronte gradualmente ai problemi dei rifiuti speciali (come le pile elettriche e gli accumulatori) nel quadro di un calendario concreto. Per questo esso ha previsto l'elaborazione di programmi nazionali che «(...) sono riveduti e aggiornati regolarmente, per lo meno ogni quattro anni, segnatamente in base ai progressi tecnici, alla situazione economica e alla situazione ambientale» [1]. Il fatto che il Regno di Spagna non abbia approntato il primo di questi programmi — che, come la direttiva dispone espressamente, riguarda un periodo di quattro anni decorrente dal 18 marzo 1993 e che deve essere comunicato alla Commissione al più tardi il 17 settembre 1992 — sconvolge completamente la pianificazione comunitaria e costituisce senza alcun dubbio una violazione diretta della direttiva e degli obblighi che incombono al Regno di Spagna ai sensi degli artt. 5 e 189 del Trattato.

14. Infine, ricordo la costante giurisprudenza della Corte secondo la quale uno Stato non può eccepire la prassi in vigore nel suo territorio o situazioni peculiari del suo ordinamento giuridico interno per giustificare l'inosservanza degli obblighi e dei termini prescritti dal Trattato e dalle direttive comunitarie [2]. Aggiungo che azioni concrete parziali o normative frammentarie non possono soddisfare l'obbligo che incombe ad uno Stato membro di elaborare un programma globale per raggiungere determinati obiettivi, come previsto dall'art. 6 della direttiva.

VI — Conclusione

15. Per questo motivo propongo alla Corte di:

— dichiarare che, non avendo adottato i programmi previsti dall'art. 6 della direttiva del Consiglio 18 marzo 1991, 91/157/CEE, relativa alle pile ed agli accumulatori contenenti sostanze pericolose, e non avendoli comunicati alla Commissione nel termine prescritto, il Regno di Spagna è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti ai sensi della suddetta direttiva;

— condannare il Regno di Spagna alle spese.

1 — Art. 6, ultimo comma, della direttiva.

2 — V. sentenze 20 marzo 1997, causa C-294/96, Commissione/Belgio (Racc. pag. I-1781); 13 ottobre 1993, causa C-378/92, Commissione/Spagna (Racc. pag. I-5095); 5 giugno 1997, causa C-107/96, Commissione/Spagna (Racc. pag. I-3193). V. anche sentenza 12 settembre 1996, causa C-297/95, Commissione/Germania (Racc. pag. I-6739).