CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JEAN MISCHO

presentate il 21 marzo 2000 *

I — Questione pregiudiziale

1. Con ordinanza di rinvio 17 dicembre 1998, in applicazione dell'art. 177 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 234 CE), il Kammarrätten di Stoccolma ha sottoposto alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se il divieto di utilizzazione del tricloroetilene a fini industriali, come descritto nell'ordinanza di rinvio, tenuto conto del suo obiettivo, costituisca una misura compatibile con l'art. 36 del Trattato CE e con l'applicazione di questo articolo in diritto comunitario, anche se esso viola il disposto dell'art. 30».

II — La controversia nella causa a qua

2. La legge svedese 1985:426 relativa ai prodotti chimici [1] (in prosieguo: la «legge 1985:426») prescrive all'art. 12 che «il governo o l'autorità da esso designata può vietare la manipolazione, l'importazione o l'esportazione di un prodotto chimico per ragioni specifiche di tutela della salute o dell'ambiente».

3. Il governo svedese, così autorizzato, adottò il regolamento 1991:1289 relativo a determinati solventi contenenti cloro (in prosieguo: il «regolamento») [2].

4. L'art. 2 di tale regolamento prevede che «i prodotti chimici composti totalmente o parzialmente da metilcloruro o da tricloroetilene non possono essere posti in vendita, ceduti o utilizzati per fini industriali».

* Lingua originale: il francese.

1 — Lagen (1985:426) om kemiska produkter, sostituita dal codice dell'ambiente (Miljobalken 1998:808) entrato in vigore il 1° gennaio 1999.

2 — Forordningen (1991:1298) om vissa klorerade lösningsmedel, sostituito dal regolamento 1998:944 relativo ai divieti e altre disposizioni applicabili a determinati casi di manipolazione, di importazione e di esportazione di prodotti chimici, entrato in vigore il 1° gennaio 1999.

5. Il divieto di utilizzare il tricloroetilene a fini industriali è entrato in vigore il 1° gennaio 1996.

6. L'art. 3 del regolamento consente tuttavia alla Kemikalieinspektionen [3] di stabilire, oltre a deroghe generali al divieto di utilizzazione giustificate da motivi specifici, deroghe individuali motivate da ragioni «particolari».

7. Sulla base di tale regolamento, la Kemikalieinspektionen ha adottato la circolare KIFS 1995:6 concernente deroghe ai divieti contenuti nel regolamento 1991:1289 [4] (in prosieguo: le «disposizioni KIFS 1995:6»), anch'esse applicabili a partire dal 1° gennaio 1996.

8. Le disposizioni KIFS 1995:6 stabiliscono sia una deroga generale per l'anno 1996 al divieto di utilizzazione del tricloroetilene a fini di ricerca e di analisi, sia la possibilità di concedere deroghe particolari.

9. Infatti, ai sensi dell'art. 1, secondo comma, delle disposizioni KIFS 1995:6, «durante l'anno 1996, il tricloroetilene può, inoltre, essere utilizzato per la sgrassatura e la lucidatura dalle imprese con problemi transitori che costituiscono oggetto di una dichiarazione in applicazione del disposto dell'art. 4».

10. Conformemente all'art. 4 delle disposizioni KIFS 1995:6, un'impresa con problemi transitori e che ritenesse di aver bisogno di utilizzare tricloroetilene per la sgrassatura e la pulitura durante l'anno 1996 poteva ricorrere a detto prodotto a determinate condizioni. Occorreva, in particolare, che l'impresa rendesse nota l'utilizzazione prevista alla Kemikalieinspektionen, che non avesse iniziato a utilizzare la sostanza prima della conferma scritta della ricezione della sua domanda e che avesse pagato la relativa tassa, e inoltre che la domanda riportasse, tra l'altro, con riferimento ad ogni luogo di lavoro, il consumo stimato di tricloroetilene, i metodi utilizzati e i problemi transitori incontrati e, soprattutto, come e quando la richiedente contasse risolverli.

11. Ai sensi di tale articolo, la richiedente doveva inoltre indicare se la domanda valesse anche come domanda di deroga per il periodo successivo al periodo transitorio.

12. Infine, l'art. 5 delle disposizioni KIFS 1995:6 stabiliva che «la Kemikalieinspek-

3 — Ispettorato competente in materia di prodotti chimici.

4 — Kemikalieinspektionen föreskrifter om undantag fran förbud i fördordningen (1991:1289) om vissa klorerade lösningsmedel, KIFS 1995:6.

tionen notificherà una decisione con l'indicazione dei casi nei quali l'utilizzazione di tricloroetilene dichiarata in applicazione dell'art. 2 potrà anche essere autorizzata dopo il 31 dicembre 1996».

13. Le disposizioni KIFS 1995:6 furono modificate nel 1996 e nel 1997 dalle disposizioni KIFS 1996:8 e 1997:3 [5].

14. Grazie alla modifica intervenuta nel 1996, le società che avevano comunicato avere problemi transitori e che avevano ricevuto conferma scritta dalla Kemikalieinspektionen potevano continuare ad utilizzare del tricloroetilene per la sgrassatura e la lucidatura fino al 31 marzo 1997.

15. La disposizione KIFS 1997:3, entrata in vigore il 1° aprile 1997, contempla un nuovo art. 1, lett. a), in forza del quale, in via di principio, l'esistenza di motivi particolari deve essere ammessa qualora l'impresa richiedente dimostri:

«1. che l'impresa cerca in continuazione possibili alternative;

2. che non è ancora disponibile alcuna adeguata alternativa per le esigenze dell'impresa;

3. che l'utilizzazione del prodotto in questione da parte dell'impresa non porta ad una esposizione inaccettabile».

16. Dall'entrata in vigore di tale modifica, la Kemikalieinspektionen non esige pertanto più, come avveniva per le domande presentate in precedenza, che il richiedente presenti un piano che indichi quando e come il tricloroetilene sarà eliminato.

5 — Esse sono state sostituite, nel frattempo, dalle disposizioni KIFS 1998:8, sezione 4, capitolo 9.

17. La società di diritto svedese Toolex Alpha AB (in prosieguo: la «Toolex») fabbrica pezzi di strumenti per la produzione di compact disc (CD) e utilizza il tricloroetilene per eliminare i grassi provenienti dai residui di fabbricazione.

18. Essa era tra le 220 imprese che, già nel 1996, avevano richiesto il diritto di utilizzare il tricloroetilene oltre marzo 1997.

19. Con decisione 18 giugno 1996, la Kemikalieinspektionen respinse la domanda della Toolex, essenzialmente in quanto quest'ultima, come circa il 90% delle altre imprese richiedenti, non poteva presentare un piano che indicasse come e soprattutto quando l'utilizzazione del tricloroetilene sarebbe stata soppressa.

20. La Toolex ricorreva contro detta decisione amministrativa dinanzi al Lansrätten di Stoccolma (tribunale amministrativo del dipartimento di Stoccolma), che, con sentenza 27 novembre 1996, la annullava in quanto la legislazione svedese era in conflitto su tale punto con il diritto comunitario.

21. In seguito all'appello interposto dalla Kemikalieinspektionen, il Kammarrätten ha sottoposto alla Corte la questione pregiudiziale che oggi ci interessa.

22. Come ho appena esposto, le norme svedesi riguardanti l'utilizzazione del tricloroetilene sono state modificate più volte mentre la controversia nella causa a qua era pendente.

23. Dopo che le disposizioni relative alle deroghe sono state modificate il 1° aprile 1997 in forza delle disposizioni KIFS 1997:3, numerose imprese, ivi compresa la Toolex, le cui domande dovevano essere respinte nel 1996, hanno depositato una nuova domanda di autorizzazione per il periodo successivo al marzo 1997 e hanno allora ricevuto, in applicazione delle nuove norme, l'autorizzazione all'uso del tricloroetilene.

III — Valutazione

24. Concentrerò la mia analisi sui motivi dedotti dal governo svedese e dalla Commissione, dato che, da un lato, la Toolex, convenuta nella causa a qua, si è limitata, essenzialmente, a porre l'accento sulle conseguenze economiche nefaste che, a suo giudizio, il divieto di utilizzazione del tricloroetilene rischia di avere su numerose imprese in mancanza di alternative soddisfacenti e, dall'altro, che la Kemikalieinspektionen, ricorrente nella causa a qua, condivide sostanzialmente le osservazioni presentate dal governo svedese.

A — *Valutazione alla luce del diritto comunitario derivato*

25. La Commissione ritiene, innanzitutto, che il Regno di Svezia abbia vietato l'uso del tricloroetilene a fini industriali, per provocare una nuova classificazione più rigorosa di tale sostanza rispetto a quella operata dalla direttiva del Consiglio 27 giugno 1967, 67/548/CEE, concernente il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative relative alla classificazione, all'imballaggio e all'etichettatura delle sostanze pericolose [6] (in prosieguo: la «direttiva "classificazione"»). Essa è del parere che il regno di Svezia contravvenga di conseguenza non solo alla procedura prevista dall'art. 31 [7], ma anche alla clausola di libera circolazione dell'art. 30 della direttiva «classificazione» in forza della quale: «Gli Stati membri non possono vietare, limitare o ostacolare per motivi attinenti alla notifica, alla classificazione, all'imballaggio e all'etichettatura ai sensi della presente direttiva l'immissione sul mercato di sostanze che sono conformi alla presente direttiva».

26. Il governo svedese contesta tale visione delle cose.

27. Neanch'io posso condividere il punto di vista della Commissione. Infatti, non risulta da nessun elemento del fascicolo né dalle osservazioni orali che il legislatore svedese avrebbe vietato l'uso del tricloroetilene per motivi attinenti alla notifica, alla classificazione, all'imballaggio o ancora all'etichettatura di tale sostanza.

28. Inoltre, l'art. 112 dell'atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica d'Austria, della Repubblica di Finlandia e

6 — GU 1967, n. 196, pag. 1.

7 — Gli artt. 30 e 31 della direttiva «classificazione» sono stati introdotti dalla direttiva del Consiglio 30 aprile 1992, 92/32/CEE, recante settima modifica della direttiva 67/548 (GU L 154, pag. 1).

del Regno di Svezia e agli adattamenti dei trattati sui quali si fonda l'Unione europea [8], in combinato disposto con le norme dell'allegato XII del suddetto atto, ha previsto un periodo transitorio di 4 anni dalla data di adesione, prorogato fino al 31 dicembre 2000 dalla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 10 maggio 1999, 1999/33/CE, che modifica la direttiva 67/548 per quanto riguarda l'etichettatura di talune sostanze pericolose in Austria e in Svezia [9], durante il quale la classificazione svedese del tricloroetilene perdura, sebbene sia diversa dalla classificazione comunitaria.

29. La Commissione invoca poi la direttiva del Consiglio 27 luglio 1976, 76/769/CEE, concernente il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri relative alle restrizioni in materia di immissione sul mercato e di uso di talune sostanze e preparati pericolosi [10] (in prosieguo: la «direttiva immissione sul mercato»), e il regolamento (CEE) del Consiglio 23 marzo 1993, n. 793, relativo alla valutazione e al controllo dei rischi presentati dalle sostanze esistenti [11] (in prosieguo: il «regolamento valutazione dei rischi»).

30. Essa afferma che il combinato disposto della direttiva «classificazione», della direttiva «immissione sul mercato» e del regolamento "valutazione dei rischi" costituirebbe una normativa comunitaria relativa al tricloroetilene atta a soddisfare requisiti rigorosi e sufficientemente sviluppata per rendere inutile o sproporzionato qualsiasi divieto nazionale di utilizzo del tricloroetilene.

31. Come risulterebbe dalla sentenza 14 ottobre 1987, Commissione/Danimarca [12], il legislatore comunitario ha disciplinato esaustivamente le questioni riguardanti la notifica, la classificazione, l'imballaggio e l'etichettatura delle sostanze pericolose e non ha lasciato agli Stati membri la facoltà di introdurre altre misure nella normativa nazionale. Peraltro, il tricloroetilene sarebbe classificato come cancerogeno al livello meno pericoloso e tale classificazione sarebbe corredata da prescrizioni di sicurezza e di tutela dei lavoratori.

32. Il governo svedese sottolinea che, a tutt'oggi, non esistono disposizioni comunitarie di armonizzazione relative all'uso del tricloroetilene.

33. Di conseguenza la questione che si pone è se l'armonizzazione in materia di

8 — GU 1994, C 241, pag. 21, e GU 1995, L 1, pag. 1.
9 — GU L 199, pag. 57.
10 — GU L 262, pag. 201.
11 — GU L 84, pag. 1.
12 — Causa 278/85 (Racc. pag. 4069).

sostanze pericolose abbia una incidenza sulla facoltà degli Stati membri di vietare l'uso del tricloroetilene a fini industriali.

34. Infatti, la Corte ha dichiarato in modo costante che, se il ricorso all'art. 36 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 30 CE) consente di mantenere restrizioni alla libera circolazione delle merci giustificate da motivi che costituiscono un'esigenza fondamentale riconosciuta dal diritto comunitario, tale ricorso, tuttavia, non è più possibile laddove direttive comunitarie prevedono l'armonizzazione delle misure necessarie alla realizzazione dello specifico obiettivo contemplato dall'art. 36 del Trattato [13].

35. Così è nella fattispecie?

36. Si può dedurre dal parere 2/91 del 19 marzo 1993 [14], che la direttiva «classificazione» contiene disposizioni che vanno al di là delle prescrizioni minime e che la Comunità ha acquisito una competenza esclusiva nel settore coperto da tale direttiva.

37. Le disposizioni esaustive della direttiva «classificazione» riguardano tuttavia solo un settore ben delimitato che fa riferimento alla notifica, alla classificazione, all'imballaggio e all'etichettatura delle sostanze pericolose. Quanto all'utilizzazione delle suddette sostanze, la direttiva «classificazione» si limita a prescrivere l'apposizione sugli imballaggi di consigli di prudenza destinati ad informare il grande pubblico sulle precauzioni da adottare nel manipolare tali sostanze.

38. Pertanto, tale direttiva non armonizza affatto le condizioni di immissione sul mercato e di utilizzazione di tale sostanze pericolose nel processo di produzione.

39. La direttiva «immissione sul mercato», per contro, stabilisce se sia necessaria la prescrizione di taluni limiti all'immissione sul mercato o all'uso di sostanze o di preparati pericolosi e impone agli Stati membri di adottare tutte le opportune disposizioni affinché le sostanze e i preparati pericolosi elencati in allegato possano essere immessi sul mercato o utilizzati soltanto alle condizioni ivi previste.

40. E' pacifico che il tricloroetilene non figura fra le sostanze e preparati pericolosi

13 — Sentenze 23 maggio 1996, causa C-5/94, Hedley Lomas (Racc. pag. I-2553, punto 18); 30 novembre 1983, causa 227/82, Van Bennekom (Racc. pag. 3883, punto 5); 10 dicembre 1985, causa 247/84, Motte (Racc. pag. 3887, punto 11), e 6 maggio 1986, causa 304/84, Muller e a. (Racc. pag. 1511, punto 14).

14 — Racc. pag. I-1061 (punti 22 e ss.), in relazione con la convenzione n. 170 dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro in materia di sicurezza durante l'impiego delle sostanze chimiche sul lavoro.

elencati nell'allegato della direttiva «immissione sul mercato».

41. Occorre dedurne che la direttiva «immissione sul mercato» osti ad una normativa nazionale che impone restrizioni all'uso del tricloroetilene?

42. Gli elementi di risposta a tale questione possono essere dedotti dalla sentenza Burstein [15], che prefigura il caso di specie in quanto era stato chiesto alla Corte di interpretare la direttiva «immissione sul mercato» in una causa analoga riguardante del pentaclorofenolo (in prosieguo: il «PCP»).

43. La Corte ha accertato, da un lato, che l'allegato della direttiva «immissione sul mercato», nella sua versione originale, non menziona il PCP, i suoi sali e esteri, e, dall'altro, che la Repubblica federale di Germania nel 1989 ha adottato un regolamento relativo al divieto del PCP, ai sensi del quale era vietato immettere sul mercato o utilizzare a titolo professionale dei prodotti che, dopo il loro trattamento al PCP, contenevano una concentrazione superiore a 5 mg/kg.

44. Nel 1991, il Consiglio ha adottato la direttiva 21 marzo 1991, 91/173/CEE, recante nona modifica della direttiva 76/769 [16], che ha modificato la direttiva «immissione sul mercato», introducendo una normativa relativa al PCP, che gli Stati membri hanno dovuto mettere in vigore entro il 1° luglio 1992. Vi si prevede che il PCP, i suoi sali e esteri non sono ammessi nelle sostanze o nei preparati immessi sul mercato in concentrazione pari o superiore allo 0,1% in massa, fatte salve determinate deroghe. La Repubblica federale di Germania ha tuttavia continuato ad applicare la sua legislazione nazionale più restrittiva. Il giudice a quo domandava in sostanza se il valore limite fissato dall'allegato I della direttiva «immissione sul mercato», come modificata dalla direttiva 91/173, si applicasse soltanto al PCP, ai suoi sali e esteri nonché ai preparati realizzati con tali sostanze, o se tale valore dovesse anche applicarsi ai prodotti trattati con tali sostanze o preparati.

45. La Corte ha dichiarato che, in mancanza di disposizioni in senso contrario, le restrizioni apportate dalla direttiva «immissione sul mercato», come modificata dalla direttiva 91/173, non si applicano ai prodotti trattati con tali sostanze o preparati [17], nonostante il fatto che questi ultimi siano elencati nell'allegato della direttiva, «di modo che gli Stati membri rimangono in via di principio liberi di fissare valori

15 — Sentenza 1° ottobre 1998, causa C-127/97 (Racc. pag. I-6005).

16 — GU L 85, pag. 34.

17 — V. citata sentenza Burstein, punti 24 e 31.

limiti autonomi per tali prodotti».

46. Pertanto, come risulta da tale sentenza, la direttiva «immissione sul mercato» enuncia solo disposizioni minime. Ne consegue che essa non osta a che uno Stato membro disciplini l'immissione sul mercato di sostanze che essa non contempla, a condizione — è ancora necessario ricordarlo — che tale competenza sia esercitata nell'osservanza delle disposizioni del Trattato.

47. Nemmeno il regolamento «valutazione dei rischi» pregiudica tale competenza degli Stati membri. Il suo obiettivo è di adottare una procedura di valutazione dei rischi connessi alle sostanze esistenti e di identificazione dei problemi più urgenti a livello comunitario a causa degli effetti potenziali che esse potrebbero avere sull'uomo e l'ambiente. Esso intende facilitare a livello comunitario la gestione di tali rischi [18]. Il regolamento «valutazione dei rischi» non impone tuttavia obblighi quanto all'utilizzazione di tali sostanze in generale e del tricloroetilene in particolare. Ai sensi dell'art. 11, n. 3, spetta, eventualmente, alla Commissione, sulla base della valutazione dei rischi e della raccomandazione di strategia adottate nel rispetto delle disposizioni del regolamento, proporre misure comunitarie nell'ambito della direttiva «immissione sul mercato» o nell'ambito di altri strumenti comunitari idonei.

18 — V. art. 1, n. 1, lett. b).

48. Di conseguenza, ritengo, sulla scorta di tali riflessioni, che la direttiva «classificazione», la direttiva «immissione sul mercato» nonché il regolamento «valutazione dei rischi», letti singolarmente o congiuntamente, non ostino alla legislazione nazionale controversa.

B — *Valutazione alla luce degli artt. 30 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 28 CE) e 36 del Trattato*

49. Il governo svedese sostiene che, conformemente alla giurisprudenza della Corte, ed in particolare alle sentenze Frans-Neder-

landse Maatschappij voor Biologische Producten [19], Sandoz [20] e Brandsma [21], in mancanza di armonizzazione, spetta agli Stati membri decidere in merito al livello al quale essi intendono garantire la tutela della salute e della vita delle persone, tenendo conto comunque delle esigenze che derivano dalla libera circolazione delle merci. Esso ritiene che debba essere lasciato agli Stati membri a questo proposito un ampio margine di discrezionalità.

50. La Commissione ammette che, in mancanza di una normativa comunitaria che disciplini il tricloroetilene, gli Stati membri hanno la possibilità di determinare essi stessi il livello di tutela applicabile, a condizione tuttavia che le misure di tutela siano necessarie e proporzionate.

51. La Commissione osserva che la normativa svedese può avere effetti restrittivi sugli scambi tra gli Stati membri, non essendo, peraltro, il tricloroetilene prodotto in Svezia, e costituisce di conseguenza un ostacolo alla libera circolazione delle merci.

52. Le parti sono concordi nell'affermare che la normativa svedese costituisce una misura di effetto equivalente ai sensi dell'art. 30 del Trattato.

53. Infatti, secondo la formula della sentenza Dassonville [22], costituisce una misura di effetto equivalente «ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari».

54. La normativa controversa può in effetti comportare una restrizione del volume delle importazioni di tricloroetilene, in quanto è diretta ad abolire l'uso del tricloroetilene nel processo di produzione, il che in realtà equivale a limitare, se non a porre fine, all'importazione di tricloroetilene nel territorio svedese. Se deroghe possono essere concesse, come risulta dalle memorie depositate e dalle osservazioni svolte in udienza, esse sono destinate a restare semplicemente transitorie e limitate nel tempo, poiché l'obiettivo a lungo termine

19 — Sentenza 17 dicembre 1981, causa 272/80 (Racc. pag. 3277).

20 — Sentenza 14 luglio 1983, causa 174/82 (Racc. pag. 2445).

21 — Sentenza 27 giugno 1996, causa C-293/94 (Racc. pag. I-3159).

22 — Sentenza 11 luglio 1974, causa 8/74 (Racc. pag. 837).

perseguito dal legislatore svedese resta immutato.

55. Si pone di conseguenza la questione se tale normativa possa essere giustificata ai sensi dell'art. 36 del Trattato.

56. L'art. 36 del Trattato resta applicabile fino a quando l'armonizzazione delle normative nazionali non è completamente realizzata [23].

57. Tale disposizione consente agli Stati membri di adottare misure restrittive della libera circolazione delle merci qualora ciò sia o continui ad essere necessario per conseguire gli obiettivi da essa contemplati [24]. Fra tali obiettivi si trova la tutela della salute e della vita delle persone e degli animali nonché la preservazione dei vegetali. In conformità alla seconda frase dell'art. 36 del Trattato, i divieti e le restrizioni non devono costituire un mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata al commercio tra gli Stati membri.

58. I provvedimenti nazionali devono essere proporzionati tenuto conto dell'obiettivo perseguito, il che significa che essi devono essere necessari per tutelare efficacemente la salute e la vita delle persone e l'ambiente ed ostacolare il meno possibile la libera circolazione delle merci. L'obiettivo perseguito non deve poter essere conseguito mediante provvedimenti meno restrittivi [25].

59. Il governo svedese spiega che, sulla base dei dati scientifici disponibili negli anni '80, il tricloroetilene è stato classificato, nel 1988, come nocivo e cancerogeno nella categoria «sostanze cancerogene 3 R40» nell'ambito della direttiva «classificazione».

60. A tale categoria corrisponde la seguente definizione: «sostanze da considerare con sospetto per i possibili effetti cancerogeni sull'uomo per le quali tuttavia le informazioni disponibili non sono sufficienti per procedere ad una valutazione soddisfacente. Esistono alcune prove ottenute da adeguati studi sugli animali che non

23 — V. sentenze 7 marzo 1989, causa 215/87, Schumacher (Racc. pag. 617, punto 15); 21 marzo 1991, causa C-369/88, Delattre (Racc. pag. I-1487, punto 48); 16 aprile 1991, causa C-347/89, Eurim-Pharm (Racc. pag. I-1747, punto 26); 8 aprile 1992, causa C-62/90, Commissione/Germania (Racc. pag. I-2575, punto 10); 1° luglio 1994, causa C-317/92, Commissione/Germania (Racc. pag. I-2039, punto 14), e 10 novembre 1994, causa C-320/93, Ortscheit (Racc. pag. I-5243, punto 14). V. anche le citate sentenze Motte, punto 16; Muller e a., punto 14, e 13 dicembre 1990, causa C-42/90, Bellon (Racc. pag. I-4863, punto 10).

24 — V., in particolare, sentenze 15 dicembre 1976, causa 35/76, Simmenthal (Racc. pag. 1871, punto 24), e 5 ottobre 1977, causa 5/77, Tedeschi (Racc. pag. 1555, punto 34).

25 — V. citate sentenze 8 aprile 1992, Commissione/Germania, punti 10 e 11, e Ortscheit, punti 16 e 17.

bastano tuttavia per classificare la sostanza nella categoria 2».

61. Il governo svedese fa notare inoltre che, nel 1996, il tricloroetilene è stato, inoltre, classificato nella frase di rischio «R52/53». Tale classificazione significa che la sostanza è «nociva per gli organismi acquatici» e che «può provocare a lungo termine effetti negativi per l'ambiente acquatico».

62. Il governo svedese deduce anche che, da allora, i timori si sarebbero rafforzati. L'International Agency for Research on Cancer dell'Organizzazione mondiale della Sanità, in particolare, avrebbe presentato prove limitate sul carattere cancerogeno del tricloroetilene risultanti da studi epidemiologici sull'uomo e prove sufficienti risultanti da studi sperimentali condotti sugli animali. Il tricloroetilene costituirebbe attualmente oggetto di una valutazione dei rischi nell'ambito della procedura istituita dal regolamento «valutazione dei rischi». La maggioranza degli esperti scientifici degli Stati membri riterrebbe che la classificazione del tricloroetilene debba essere più restrittiva. Il comitato presieduto dalla Commissione non avrebbe tuttavia potuto raggiungere un accordo sulla valutazione.

63. Il governo svedese aggiunge che non esistono soglie dell'effetto cancerogeno del tricloroetilene sull'uomo, o non possono essere determinate. Il tricloroetilene colpirebbe il sistema nervoso centrale, il fegato e i reni e la sua grande volatilità contribuirebbe a moltiplicare le situazioni di esposizione che potrebbero facilmente avere effetti sulla salute. La sua inalazione potrebbe causare fatica, mal di testa nonché vuoti di memoria e di concentrazione.

64. Esso fa osservare che la normativa si inserisce in un programma governativo che persegue l'obiettivo di impedire le emissioni di tricloroetilene. Essa sarebbe giustificata ai sensi dell'art. 36 del Trattato, in quanto sarebbe necessario vietare l'uso a fini industriali del tricloroetilene per raggiungere l'obiettivo perseguito. Il suo scopo sarebbe di diminuire il più possibile i rischi connessi all'uso del tricloroetilene, in particolare all'uso del tricloroetilene per la sgrassatura e la lucidatura nell'industria meccanica, senza far pesare sulle imprese esigenze che eccedano quanto è ragionevole in ciascun caso. Il divieto non sarebbe peraltro assoluto, in quanto deroghe sarebbero concesse, a condizione che l'uso non comporti esposizioni inaccettabili e che non esistano soluzioni alternative accettabili. L'obiettivo perseguito potrebbe essere raggiunto soltanto mediante autorizzazioni individuali che tengano conto delle specificità di ogni caso e consentano di conoscere e di controllare l'utilizzazione effettiva del prodotto per trovare una soluzione alternativa.

65. La normativa non andrebbe pertanto al di là di quanto è necessario tenuto conto degli interessi da tutelare. Inoltre, essa sarebbe efficace, in quanto, sin dall'introduzione del divieto di utilizzare il tricloroetilene, il numero di coloro che ne fanno uso sarebbe diminuito e sarebbero state trovate soluzioni alternative meno nocive per la salute e l'ambiente.

66. Al contrario, la Commissione afferma che il divieto di uso del tricloroetilene non si giustifica alla luce dell'art. 36 del Trattato. Infatti, esisterebbero misure meno restrittive per raggiungere l'obiettivo perseguito. Uno Stato membro che voglia tutelare i lavoratori e l'ambiente ad un livello maggiore rispetto a quello previsto dal diritto comunitario avrebbe, ad esempio, la possibilità di imporre un limite alla durata di esposizione.

67. L'art. 36 del Trattato osterebbe anche alle deroghe previste dalla normativa svedese, in quanto i criteri di concessione di un permesso di utilizzazione non sarebbero sufficientemente obiettivi e offrirebbero un ampio margine all'arbitrio amministrativo. I criteri potrebbero essere qualificati come obiettivi solo se il permesso di utilizzazione fosse subordinato alla limitazione della durata di esposizione o a livelli massimi di emissione.

68. In udienza, il governo svedese ha sostenuto, senza essere contraddetto dalle altre parti intervenienti, che esistono disposizioni nazionali che implicano una normativa che limita l'esposizione dei lavoratori al tricloroetilene. Se ne sarebbe tenuto conto al momento della valutazione delle domande di deroga. Il governo svedese cita, ad esempio, le raccomandazioni della direzione della protezione dei lavoratori AFS, 96/2, che prevedono, tra l'altro, che il datore di lavoro deve vigilare affinché l'esposizione media per un periodo di 15 minuti non superi 22 ppm o 40 mg/m^3. In ogni caso, la legislazione svedese perseguirebbe anche un obiettivo a lungo termine con l'introduzione del principio di sostituzione che consiste nel sostituire ciò che è pericoloso con ciò che lo è meno.

69. Che valore hanno tali vari argomenti?

70. In primo luogo, faccio notare che non viene sostenuto che la normativa svedese si fonderebbe su considerazioni diverse dalla tutela della salute e della vita delle persone o dalla tutela dell'ambiente. Risulta inoltre dalla classificazione data al tricloroetilene sulla base della relativa direttiva che la pericolosità di tale prodotto è reale ed è stata riconosciuta a livello comunitario. Si

può pertanto escludere l'ipotesi secondo la quale la normativa svedese introdurrebbe una discriminazione arbitraria o costituirebbe una restrizione dissimulata al commercio tra gli Stati membri sotto le sembianze di una normativa che tutela interessi riconosciuti dall'art. 36 del Trattato.

71. Riguardo alla giurisprudenza relativa alla giustificazione di provvedimenti nazionali ai sensi dell'art. 36 del Trattato per motivi di salute, essa è particolarmente copiosa.

72. In tal senso, in materia di utilizzazione di additivi alimentari, la Corte ha dichiarato, nella sentenza Koninklijke Kaasfabriek Eyssen [26], che una disposizione nazionale che vieti l'uso di un additivo alimentare determinato, sebbene abbia l'effetto di ostacolare gli scambi fra Stati membri, può essere legittimata alla luce dell'art. 36 del Trattato per motivi di tutela della salute umana, tenuto conto in particolare delle difficoltà nel determinare la soglia critica a partire dalla quale l'assorbimento di tale sostanza costituirebbe un serio rischio per la salute umana.

73. Tale sentenza conferma che esistono casi di specie in cui anche il divieto totale di utilizzare una sostanza nociva può essere giustificato ai sensi dell'art. 36 del Trattato.

74. Deve poter essere così, a maggior ragione, per un divieto di uso corredato da un sistema di deroghe, se peraltro i presupposti per l'attribuzione delle autorizzazioni di deroga soddisfino il requisito della proporzionalità previsto dall'art. 36 del Trattato.

75. Ricordo che, prima del 1° aprile 1997, il rilascio di tale deroghe era subordinato a quattro condizioni: l'assenza di un prodotto di sostituzione meno pericoloso, l'obbligo per il richiedente di cercare una soluzione alternativa meno nociva per la salute e l'ambiente, l'assenza di situazioni di esposizione inaccettabile al tricloroetilene e la comunicazione di un piano che indicasse in particolare la data e i metodi di sostituzione del tricloroetilene.

76. Conformente all'art. 3, n. 2, del regolamento, deroghe erano concesse dietro pagamento di una tassa amministrativa, come previsto dall'art. 19 della legge 1985:426.

26 — V. sentenza 5 febbraio 1981, causa 53/80 (Racc. pag. 409).

77. Esaminiamo quindi tali diverse condizioni sotto il profilo del principio di proporzionalità.

78. Il governo svedese ha molto insistito sui motivi che hanno indotto il legislatore svedese ad elaborare la normativa controversa, che si ispira a ciò che il governo svedese ha chiamato il «principio di sostituzione»: l'idea è che l'uso di tricloroetilene a fini industriali debba essere soppresso progressivamente, e sostituito con prodotti meno nocivi.

79. La Toolex è la sola parte interveniente che critica il principio sotteso alla normativa controversa. Essa si chiede perché la scelta del governo svedese abbia riguardato proprio tale sostanza e deplora i costi generati a carico delle imprese svedesi e la loro perdita di competitività nei confronti delle società stabilite negli Stati membri dove l'uso del tricloroetilene è libero.

80. Il governo svedese invoca quattro direttive per suffragare la sua argomentazione, nella fattispecie le direttive del Consiglio 12 giugno 1989, 89/391/CEE, concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro [27], 28 giugno 1990, 90/394/CEE, sulla protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da un'esposizione ad agenti cancerogeni durante il lavoro (sesta direttiva particolare ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1 della direttiva 89/391/CEE) [28], 7 aprile 1998, 98/24/CE, sulla protezione della salute e della sicurezza dei lavoratori contro i rischi derivanti da agenti chimici durante il lavoro (quattordicesima direttiva particolare ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva 89/391/CEE) [29] e 11 marzo 1999, 1999/13/CE, sulla limitazione delle emissioni di composti organici volatili dovute all'uso di solventi organici in talune attività e in taluni impianti [30].

81. Nessuna di tali direttive attiene al caso di specie, ma hanno in comune il fatto che ognuna prevede l'obbligo per il datore di lavoro di mettere in atto misure di protezione dei lavoratori, in particolare sulla base del principio generale di prevenzione che consiste nell'eliminare o diminuire i rischi sostituendo una sostanza a rischio con altre meno pericolose.

82. Il principio di sostituzione non è quindi sconosciuto al diritto comunitario e non si

27 — GU L 183, pag. 1, v. art. 6, n. 2, lett. f).
28 — GU L 196, pag. 1, v. artt. 4 e 5.
29 — GU L 131, pag. 11, v. art. 6, n. 2.
30 — GU L 85, pag. 1.

capisce, allorché il rischio per la salute e l'ambiente è dimostrato, perché un legislatore nazionale, nell'ambito dell'art. 36 del Trattato, non potrebbe fondare la sua legislazione su un principio riconosciuto dal diritto comunitario.

83. Aggiungerò, in tale contesto, che la Corte ha dichiarato, in modo costante, che spetta alle autorità nazionali dimostrare che la loro normativa è giustificata da esigenze di tutela della salute [31] e che l'esistenza di un rischio per la salute deve essere valutata tenendo conto in particolare dei risultati della ricerca scientifica internazionale [32].

84. Senza che sia necessario procedere ad un'analisi dettagliata della letteratura scientifica prodotta dal governo svedese, si ricorderà che la pericolosità del tricloroetilene per la salute e l'ambiente è stata accertata a livello comunitario. Ciò non è contestato da alcuna delle parti intervenienti. Esse non sono d'accordo unicamente sul grado di pericolosità di tale sostanza.

85. Sebbene la Commissione dichiari che la normativa svedese va oltre quanto necessario per raggiungere l'obiettivo di tutela della salute perseguito e che il legislatore svedese avrebbe potuto limitarsi ad imporre valori massimi di esposizione al tricloroetilene, essa non ha potuto menzionare i dati scientifici che consentano di smentire l'affermazione del governo svedese secondo la quale le soglie di tossicità del tricloroetilene non sono conosciute.

86. Pertanto, limitarsi a fissare dei valori massimi non risolverebbe in modo soddisfacente i problemi che pone l'utilizzazione del tricloroetilene.

87. Non si può, di conseguenza, sostenere che subordinare la concessione di un'autorizzazione di deroga all'obbligo per il richiedente di cercare una soluzione di sostituzione o negare una tale autorizzazione ove esista un prodotto di sostituzione meno pericoloso sarebbe sproporzionato in relazione agli obiettivi perseguiti dall'art. 36 del Trattato.

88. Inoltre, come risulta da una giurisprudenza costante, «tutte le volte che sussistono incertezze nello stato attuale della ricerca scientifica, spetta agli Stati membri,

31 — V., in particolare, sentenza 4 giugno 1992, cause riunite C-13/91 e C-113/91, Debus (Racc. pag. I-3617, punto 18 e la giurisprudenza ivi citata).

32 — V., in particolare, citate sentenze Muller e a., punto 26; Bellon, punti 16 e 17, e 16 luglio 1992, causa C-344/90, Commissione/Francia (Racc. pag. I-4719, punti 9 e 10).

in mancanza di una armonizzazione completa, decidere il livello al quale essi intendono garantire la tutela della salute e della vita delle persone, pur tenendo conto delle esigenze della libera circolazione delle merci nell'ambito della Comunità» [33].

89. La Commissione contesta inoltre alla normativa controversa di contenere criteri che non sarebbero obiettivi ma si presterebbero ad una valutazione arbitraria da parte dell'autorità amministrativa.

90. I criteri di concessione dell'autorizzazione ad usare il tricloroetilene devono essere valutati alla luce dei principi messi in evidenza nelle citate sentenze Motte, Muller e a. e Bellon [34], che, sebbene pronunciate in occasione di controversie vertenti sull'utilizzazione di un additivo alimentare, mi sembrano avere una portata più generale.

91. Come risulta da tali sentenze, il principio di proporzionalità prescrive che la procedura di rilascio di autorizzazioni amministrative preliminari sia facilmente accessibile agli operatori economici. Essa deve svolgersi entro termini ragionevoli e comportare un rimedio di natura giurisdizionale nel caso di rigetto della domanda di autorizzazione da parte dell'autorità nazionale competente [35].

92. Orbene, nella fattispecie, come il governo svedese ha confermato in udienza, anche se la valutazione delle domande si fa caso per caso – il che, di per sè, non implica affatto che la valutazione sia arbitraria -, l'autorità amministrativa controlla in particolare l'osservanza della condizione connessa all'assenza di esposizione inaccettabile al tricloroetilene in relazione ai valori massimi di esposizione limitativi predefiniti.

93. Inoltre, il rigetto di una domanda di autorizzazione può costituire oggetto di un ricorso giudiziario.

94. Peraltro, il governo svedese fa valere che tutte le domande di deroga presentate sulla base delle nuove disposizioni sono state accettate e che, a tutt'oggi, 150 imprese dispongono di un'autorizzazione ad utilizzare il tricloroetilene.

33 — V. in particolare, sentenze Bellon, citata; 6 giugno 1984, causa 97/83, Melkunie (Racc. pag. 2367, punto 18), e 27 aprile 1993, causa C-375/90, Commissione/Grecia (Racc. pag. I-2055, punto 19).

34 — Citate sentenze Motte, punto 25; Muller e a., punto 26; Bellon, punti 16 e 17, e Commissione/Francia, punti 9 e 10.

35 — V. anche sentenze 15 ottobre 1987, causa 222/86, Heylens e a.(Racc. pag. 4097, punti 14 - 17); 7 maggio 1991, causa C-340/89, Vlassopoulou (Racc. pag. I-2357, punto 22), e 31 marzo 1993, causa C-19/92, Kraus (Racc. pag. I-1663, punto 41).

95. La critica della Commissione non è, di conseguenza, fondata.

96. Per contro, pretendere, come ha fatto la Kemikalieinspektionen per le domande presentate prima del 1° aprile 1997, che il richiedente adotti un piano che indichi la data alla quale non farà più ricorso al tricloroetilene era una condizione sproporzionata. Siccome è estremamente difficile prevedere il progresso scientifico e tecnico, tale condizione rendeva l'attribuzione di un'autorizzazione di deroga praticamente illusoria in numerosi casi. Essa era nello stesso tempo inutile, in quanto non contribuiva per niente ad una migliore realizzazione degli obiettivi perseguiti. Peraltro, al momento della codificazione della prassi amministrativa esistente, il legislatore svedese ha rinunciato a tale obbligo.

97. La Commissione e la Toolex contestano inoltre al legislatore svedese di assoggettare la concessione delle autorizzazioni di deroga al pagamento di una tassa amministrativa che, secondo gli elementi forniti, era di 1 000 SEK per le imprese che avevano dichiarato avere problemi transitori e di 2 500 SEK per le imprese che avevano richiesto un'autorizzazione valida dopo il periodo transitorio.

98. Se tale addebito si deve intendere come critica alla riscossione di qualsiasi tassa in occasione della concessione di una deroga individuale, esso non è fondato.

99. Infatti, nella copiosa giurisprudenza sulle condizioni alle quali è sottoposto il ricorso da parte di uno Stato membro all'art. 36 del Trattato per giustificare misure restrittive alla libera circolazione delle merci, la Corte non ha mai affermato che, allorché un regime che vieta l'uso di un prodotto importato è ammissibile ai sensi degli artt. 30 e 36 del Trattato solo in quanto implica la facoltà degli operatori economici di richiedere deroghe individuali, quest'ultime devono essere rilasciate gratuitamente.

100. Se deve essere, per contro, inteso come critica all'importo dei diritti imposti per la concessione di una deroga, può trarre argomento dalla giurisprudenza della Corte, che ha sempre prescritto che le procedure per ottenere deroghe siano facilmente accessibili, il che presuppone che le spese per l'operatore non siano di un importo tale da scoraggiare qualsiasi velleità di richiesta di deroga e non siano, in ogni caso, fissate in modo arbitrario [36].

101. Ma la questione se, nella fattispecie, gli importi previsti dalla normativa svedese soddisfino queste esigenze deve essere risolta dal giudice a quo.

36 — V., in particolare, sentenze 13 marzo 1986, causa 54/85, Mirepoix (Racc. pag. 1067, punto 16), e 11 giugno 1987, causa 406/85, Gofette e Gilliard (Racc. pag. 2525, punto 10).

IV — Conclusione

102. Tenuto conto delle considerazioni che precedono, propongo di risolvere la questione sollevata dal giudice a quo nel modo seguente: gli artt. 30 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 28 CE) e 36 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 30 CE) devono essere interpretati nel senso che non ostano a che uno Stato membro vieti l'uso del tricloroetilene a fini industriali nel suo territorio e assoggetti il rilascio di autorizzazioni di deroga individuali a tre condizioni cumulative: ricerca di una soluzione alternativa meno nociva per l'ambiente e la salute, non disponibilità di una tale soluzione alternativa nell'immediato e assenza di situazioni di esposizione inaccettabili, a condizione che tale autorizzazione di deroga possa essere ottenuta mediante una procedura facilmente accessibile, che non dipenda dal pagamento di tasse amministrative eccessive e che qualsiasi decisione di diniego dell'autorizzazione sia soggetta a ricorso di natura giurisdizionale.