CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE F. G. JACOBS

presentate il 30 giugno 1992 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. Nella causa in esame, la Commissione chiede, sulla base dell'art. 141 del Trattato istitutivo della Comunità europea dell'energia atomica (in prosieguo: il «Trattato»), che venga dichiarato che il Regno del Belgio, non adottando le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi agli artt. 10, n. 2, e 44 della direttiva 15 luglio 1980, 80/836/Euratom, che modifica le direttive che fissano le norme fondamentali relative alla protezione sanitaria della popolazione e dei lavoratori contro i pericoli derivanti dalle radiazioni ionizzanti (GU L 246, pag. 1), è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza del Trattato medesimo. Va rilevato che tanto il parere motivato notificato dalla Commissione quanto la risposta del governo belga fanno riferimento all'art. 169 del Trattato CEE, ma si tratta manifestamente di un errore privo di rilievo che, a nostro avviso, non implica alcuna conseguenza in ordine alla ricevibilità del ricorso.

2. Inizialmente il ricorso della Commissione verteva sull'art. 45 della direttiva. Il governo belga aveva anche riconosciuto nel controricorso di aver omesso di trasporre correttamente sia il suddetto articolo sia l'art. 44. All'udienza la Commissione ha tuttavia dichiarato che in Belgio erano stati recentemente emanati provvedimenti diretti a dare attuazione all'art. 45 e che tali provvedimenti dovevano considerarsi soddisfacenti. Essa ha quindi desistito dalla domanda relativa all'art. 45. Dal canto suo, il governo belga ha dichiarato che i provvedimenti necessari a dare attuazione all'art. 44 della direttiva sarebbero stati emanati nel prossimo futuro. Conseguentemente, la Corte deve pronunciarsi nei confronti del Belgio limitatamente a tale parte delle conclusioni della Commissione, atteso che il Belgio non ha adottato i provvedimenti necessari per garantire la sorveglianza della salute della popolazione, né in circostanze normali né in caso di incidente. Il solo punto da risolvere è quindi quello attinente alla questione se il Belgio abbia correttamente dato attuazione all'art. 10, n. 2, della direttiva.

La direttiva 80/836

3. La direttiva 80/836 mira a proteggere la salute umana impedendo e limitando le esposizioni alle radiazioni e garantendo la sorveglianza medica delle persone esposte. A termini dell'art. 2, la direttiva si applica alla «produzione, al trattamento, alla manipolazione, all'utilizzazione, alla detenzione, all'immagazzinamento, al trasporto e all'eliminazione di sostanze radioattive naturali e artificiali e a qualsiasi altra attività che comporti un rischio risultante dalle radiazioni ionizzanti».

4. Il titolo III della direttiva, che è composto dagli artt. 6-13, è intitolato «Limitazione delle dosi nel caso di esposizioni controlla-

* Lingua originale: l'inglese.

te». L'art. 6 della direttiva, modificato dalla direttiva del Consiglio 3 settembre 1984, 84/467/Euratom (GU L 265, pag. 4), così recita:

«La limitazione delle dosi individuali e collettive dovute a esposizioni controllate si deve fondare sui seguenti principi generali:

a) i vari tipi di attività che richiedono un'esposizione alle radiazioni ionizzanti devono essere preliminarmente giustificati dai vantaggi che esse procurano [1];

b) qualsiasi esposizione deve essere mantenuta al livello più basso ragionevolmente ottenibile;

c) fatte salve le disposizioni dell'articolo 11, la somma delle dosi ricevute e impegnate non deve superare i limiti di dose fissati nel presente titolo per i lavoratori esposti, gli apprendisti e gli studenti, e le persone del pubblico.

I principi suesposti alle lettere a) e b) si applicano a tutte le esposizioni alle radiazioni ionizzanti, ivi comprese le esposizioni di tipo medico. Il principio suesposto alla lettera c) non si applica all'esposizione subita dagli individui a causa di esami e trattamenti medici cui essi siano sottoposti».

1 — L'art. 6, lett. a), della direttiva contiene una nota a piè di pagina del seguente tenore: «Tenuto conto per le attività mediche della direttiva 84/466/Euratom del Consiglio, del 3 settembre 1984, che stabilisce le misure fondamentali relative alla protezione radiologica delle persone sottoposte ad esame ed a trattamenti medici (GU L 265 del 5. 10. 1984, pag. 1)».

5. Le altre disposizioni del titolo III sono suddivise in quattro capitoli. Il primo capitolo (artt. 7-9) è intitolato «Limitazione delle dosi per i lavoratori esposti». A termini dell'art. 7, n. 1, «il lavoratore che non abbia compiuto il diciottesimo anno di età non può esercitare un'attività che ne farebbe un lavoratore esposto». A termini dell'art. 8, n. 1, «i limiti di dose per l'esposizione globale dell'organismo sono fissati per i lavoratori esposti in 50 mSv (5 rem) per anno». L'art. 9 attiene all'«esposizione parziale dell'organismo», vale a dire all'esposizione che colpisce soprattutto una parte dell'organismo o uno o più organi o tessuti, oppure all'esposizione del corpo intero in modo non omogeneo (v. l'art. 1 che definisce taluni termini utilizzati nella direttiva).

6. Il capitolo II, che è composto unicamente dall'art. 10, è intitolato «Limitazione delle dosi per gli apprendisti e per gli studenti». L'art. 10, n. 2, così dispone:

«Per gli apprendisti e gli studenti di età compresa tra i 16 e i 18 anni che si avviano ad una professione nel corso della quale saranno esposti alle radiazioni ionizzanti, o i cui studi implicano necessariamente l'impiego di sorgenti di radiazioni ionizzanti, i limiti di dose sono pari a 3/10 dei limiti di dose annuale fissati agli articoli 8 e 9 per i lavoratori esposti».

7. Tra i vari altri termini definiti all'art. 1 della direttiva appare opportuno richiamare i seguenti:

— L'espressione «limiti di dose» indica i «limiti fissati nella presente direttiva per

le dosi riguardanti l'esposizione dei lavoratori esposti, degli apprendisti, degli studenti e delle persone del pubblico, senza tener conto delle dosi provenienti dal fondo naturale di radiazioni e dell'esposizione subita dagli individui durante esami e trattamenti medici cui essi sono sottoposti. I limiti di dose si applicano alla somma della dose ricevuta per esposizione esterna nel periodo considerato e della dose impegnata derivante dall'incorporazione di radionuclidi nello stesso periodo».

— «Esposizione» indica «qualsiasi esposizione di persone a radiazioni ionizzanti», vale a dire «radiazioni costituite da fotoni o da particelle aventi la capacità di determinare, direttamente o indirettamente, la formazione di ioni».

— Una «sorgente» è definita quale «apparecchio o sostanza avente la capacità di emettere radiazioni ionizzanti».

— Una «dose impegnata» è costituita dalla «dose ricevuta da un organo o da un tessuto, in 50 anni, in seguito all'incorporazione di uno o più radionuclidi».

— I «lavoratori esposti» sono «persone sottoposte, per il lavoro che svolgono, a un'esposizione che può comportare dosi annuali superiori a un decimo dei limiti di dose annuale fissati per i lavoratori».

8. In una comunicazione pubblicata dalla Commissione il 31 dicembre 1985 (GU C 347, pag. 9) si ritrovano alcuni commenti in ordine a taluni articoli della direttiva, modificata dalla direttiva 84/467. Nella predetta comunicazione si legge che l'art. 8 «fissa i limiti dell'esposizione corporea totale dei lavoratori (...). Per esposizioni dell'organismo meno uniformi o per radiazioni meno penetranti, si deve applicare l'art. 9». I limiti di dose fissati agli artt. 8 e 9 sembrano quindi costituire i «limiti di dose annua fissati per i lavoratori» cui si applica la definizione di «lavoratori esposti» di cui all'art. 1, anche se né l'art. 8 né l'art. 9 utilizzano il termine di «lavoratore». Sembra essere questa dunque l'interpretazione data alla direttiva dalle parti.

La controversia tra le parti

9. Ai sensi dell'art. 20.6.2 del regio decreto belga 28 febbraio 1963, nel testo modificato per effetto dell'art. 9 del regio decreto 16 gennaio 1987, i limiti di dose fissati in Belgio per gli apprendisti e gli studenti di età compresa tra i sedici e i diciotto anni che si avviino ad una professione nel corso della quale siano esposti a radiazioni ionizzanti o i cui studi implichino necessariamente impiego di sorgenti di radiazioni ionizzanti sono pari ad un decimo, invece che a tre decimi, dei limiti di dose previsti per i lavoratori esposti. La Commissione ritiene illegittima la fissazione di limiti di dose più restrittivi rispetto a quelli di cui all'art. 10, n. 2, della direttiva.

10. Il governo belga afferma che i limiti di dose fissati nella direttiva rappresentano un livello minimo di protezione che gli Stati membri sono tenuti ad assicurare e che questi ultimi restano liberi di fissare livelli più restrittivi ove ne ravvisino la necessità. Il detto governo fa inoltre valere che i limiti di

dose per gli apprendisti e gli studenti di età compresa tra i sedici ed i diciotto anni devono essere fissati allo stesso livello dei limiti previsti per i lavoratori di età inferiore ai diciotto anni. Ricordiamo che l'art. 7, n. 1, vieta che i lavoratori appartenenti a tale categoria esercitino un'attività che ne farebbe lavoratori esposti. Tale disposizione, nel combinato disposto con la definizione di lavoratori esposti di cui all'art. 1 della direttiva, secondo l'interpretazione sopra riportata, fa sì che, al fine di offrire agli apprendisti e agli studenti di età compresa tra i sedici e i diciotto anni la stessa protezione di cui godono i lavoratori di età inferiore ai diciotto anni, i limiti di dose per i primi debbano essere fissati ad un decimo dei limiti di dose annua previsti per i lavoratori esposti.

11. La Commissione contesta l'esistenza di un nesso necessario tra i limiti di dose applicabili agli apprendisti e agli studenti tra i sedici ed i diciotto anni e quelli applicabili ai lavoratori di età inferiore ai diciotto anni. Essa ritiene, che, al fine di garantire che la formazione offerta agli apprendisti ed agli studenti di cui all'art. 10, n. 2, produca un effetto utile, sia necessario consentire la loro esposizione a dosi di radiazioni più elevate. A suo avviso, l'art. 10, n. 2, deve essere quindi considerato come una deroga ovvero come una lex specialis rispetto alla regola generale fissata per i lavoratori di età inferiore ai diciotto anni e prevista dall'art. 7, n. 1.

Gli obblighi imposti agli Stati membri dalla direttiva 80/836

12. Al fine di poter individuare la portata degli obblighi imposti agli Stati membri dall'art. 10, n. 2, della direttiva, occorre prendere le mosse da un esame delle pertinenti disposizioni del Trattato. Ai termini dell'art. 1, secondo comma, il compito della Comunità europea dell'energia atomica, o Euratom, consiste nel «contribuire, creando le premesse necessarie per la formazione e il rapido incremento delle industrie nucleari, all'elevazione del tenore di vita negli Stati membri e allo sviluppo degli scambi con gli altri paesi». Ai fini dell'assolvimento di tale compito, descritto in termini leggermente desueti, l'art. 2 del Trattato pone a carico della Comunità taluni compiti più specifici. In particolare, l'art. 2, lett. b), prevede che la Comunità debba «stabilire norme di sicurezza uniformi per la protezione sanitaria della popolazione e dei lavoratori e vigilare sulla loro applicazione».

13. Al fine di dare attuazione al compito generale fissato all'art. 2, lett. b), il capitolo III del titolo secondo del Trattato, costituito dagli artt. 30-39, contiene disposizioni più dettagliate in materia di salute e sicurezza. L'art. 30 così dispone:

«Sono istituite nella Comunità norme fondamentali relative alla protezione sanitaria della popolazione e dei lavoratori contro i pericoli derivanti dalle radiazioni ionizzanti.

Per norme fondamentali si intendono:

a) le dosi massime ammissibili con un sufficiente margine di sicurezza,

b) le esposizioni e contaminazioni massime ammissibili,

c) i principi fondamentali di sorveglianza sanitaria dei lavoratori».

14. A termini dell'art. 31, le norme fondamentali debbono essere elaborate dalla Commissione e stabilite dal Consiglio che delibera a maggioranza qualificata. L'art. 32 prevede che le norme fondamentali possano essere rivedute o completate. La direttiva 80/836 è stata emanata sulla base degli artt. 30 e 32. Si deve rilevare che nessuno dei detti articoli impone al Consiglio il ricorso a un determinato tipo di strumento. In tal senso, la direttiva 80/836 avrebbe potuto anche assumere la forma di un regolamento. Non riteniamo tuttavia che il ricorso ad una direttiva piuttosto che ad un regolamento possa produrre una qualsivoglia conseguenza quanto al contenuto degli obblighi fondamentali imposti agli Stati membri, poiché è evidente che gli obblighi fissati da una direttiva possono presentare lo stesso carattere di rigidità ovvero di flessibilità riscontrabile in quelli fissati da un regolamento.

15. La Commissione ha riconosciuto nel corso dell'udienza il paradosso apparente derivante dall'affermazione che uno Stato membro possa venir meno agli obblighi impostigli dal Trattato adottando provvedimenti che offrono un livello di protezione più elevato rispetto a quello previsto in una direttiva attinente alla salute ed alla sicurezza. A prima vista, infatti, il termine «norme fondamentali» di cui all'art. 30 del Trattato e la definizione di tale termine contenuta nel medesimo articolo lasciano supporre che i limiti di dose fissati dalla direttiva costituiscano solamente le dosi massime di radiazione consentite, e non norme assolute che tutti gli Stati membri siano tenuti a rispettare. Tale interpretazione sembra avvalorata dall'art. 6, lett. c), della direttiva, a termini del quale «(...) la somma delle dosi ricevute e impegnate non *deve superare* i limiti di dose fissati nel presente titolo (...)» (il corsivo è nostro).

Al fine di stabilire se possa far fede l'impressione che emerge dalla lettura di detti articoli, occorre tuttavia esaminare le finalità e la ratio della direttiva.

16. Alcuni orientamenti relativi alla politica cui si informa la direttiva sono contenuti nella comunicazione della Commissione pubblicata nel 1985, già precedentemente menzionata. La comunicazione precisa che le direttive 80/836 e 84/467 sono ambedue fondate sulle pubblicazioni n. 9 e n. 26 della Commissione internazionale di protezione radiologica (in prosieguo: la «CIPR»). Tali pubblicazioni sono state ora sostituite dalla pubblicazione n. 60, dal titolo «Raccomandazioni della Commissione internazionale di protezione radiologica per il 1990», pubblicata nel 1991. Copie delle tre pubblicazioni citate sono state prodotte dalla Commissione su richiesta della Corte.

17. Informazioni relative al lavoro ed all'organizzazione della CIPR sono contenute alle pagine 21-25 della pubblicazione n. 9, alle pagine 1 e 2 e 45-47 della pubblicazione n. 26 ed alle pagine 1 e 2 della pubblicazione n. 60. La CIPR costituisce un organismo internazionale creato nel 1928 dal Secondo congresso internazionale di radiologia. Essa esprime consigli di ordine generale in ordine all'utilizzazione di sorgenti di radiazione nell'ambito dei rapidi progressi nel settore dell'energia nucleare. La CIPR opera in stretto contatto con la Commissione internazionale sulle unità e sulle misure delle radiazioni ed intrattiene rapporti ufficiali con l'Organizzazione mondiale della sanità e con l'Agenzia internazionale dell'energia atomica. Contatti

importanti sono inoltre intrattenuti con l'Organizzazione internazionale del lavoro e con altri organi della Nazioni Unite, con la Commissione delle Comunità europee nonché con l'Agenzia dell'energia nucleare dell'Organizzazione di cooperazione e sviluppo economico. Alcuni dei detti organismi forniscono sostegno finanziario ai lavori della CIPR. Inoltre, la CIPR tiene conto dei progressi comunicatile dalle organizzazioni nazionali di maggiore importanza.

18. La CIPR stessa sceglie i propri membri tra le persone designate dalle delegazioni nazionali al Congresso internazionale di radiologia e dalla CIPR medesima. I membri sono scelti in considerazione della loro azione riconosciuta in particolari settori ed al fine di realizzare un adeguato equilibrio di competenze piuttosto che di nazionalità. La CIPR ha il potere di istituire tutti i comitati che essa ritenga necessari per l'assolvimento dei propri compiti, ma la maggior parte della sua attività è svolta da gruppi di lavoro ad hoc, che le consentono di ricorrere ai servizi di persone che non sono membri di un comitato.

19. La CIPR ha pubblicato una serie di relazioni e di raccomandazioni sul tema della protezione radiologica. Tali raccomandazioni sono state utilizzate da numerose autorità munite di potere normativo e da vari organi di gestione e sono servite da base per la fissazione di norme sia nazionali sia regionali. La finalità di tali relazioni consiste nel fissare i principi fondamentali sui quali deve essere fondata un'adeguata protezione radiologica. In considerazione delle differenti condizioni esistenti nei vari paesi, è tuttavia compito delle competenti autorità nazionali mettere a punto le proprie normative interne e i propri codici di condotta in funzione delle particolari condizioni esistenti nei rispettivi paesi.

20. Come precisato nella pubblicazione n. 60 della CIPR (v. il punto 99): «Ciascuno nel mondo è esposto a radiazioni di origine naturale ed artificiale. Un sistema realistico di protezione radiologica deve quindi mirare ad un obiettivo chiaramente definito ove non si intenda applicarlo a tutte le attività umane. Tale sistema deve inoltre tener conto, in modo coerente, di un ventaglio di situazioni molto ampio» [2]. La CIPR utilizza il termine inglese «practices» (pratiche) per descrivere le attività umane che aumentano globalmente le esposizioni alle radiazioni (v. il punto 106 della pubblicazione n. 60).

21. I principi generali sui quali si fonda il sistema di protezione radiologica raccomandato dalla CIPR sono esposti al punto 112 della pubblicazione n. 60. Tali principi si riflettono nell'art. 6 della direttiva, come evidenzia la comunicazione della Commissione. Il punto 112 della pubblicazione n. 60 è del seguente tenore:

«a) Non deve essere ritenuta ammissibile nessuna pratica che implichi esposizioni a radiazioni, salvo che essa fornisca agli individui esposti o alla società un vantaggio sufficiente a controbilanciare gli svantaggi derivanti dalla radiazione che essa causa (pratica giustificata).

2 — La traduzione in italiano degli estratti delle pubblicazioni della CIPR qui riportati non costituisce una traduzione ufficiale.

b) Per ogni sorgente particolare utilizzata nell'ambito di una pratica, devono essere mantenuti al livello più basso ragionevolmente possibile, in considerazione dei fattori economici e sociali, l'ampiezza delle dosi individuali, il numero delle persone esposte e la probabilità del verificarsi delle esposizioni qualora queste ultime non siano certe. Tale procedura deve essere accompagnata da restrizioni quanto alle dosi sopportate dagli individui (prescrizioni in materia di dosi) o al rischio cui questi si espongono nell'ambito di esposizioni potenziali (prescrizioni in materia di rischio), in modo da limitare le ingiustizie che potrebbero risultare da scelte economiche e sociali inerenti alla pratica stessa (ottimizzazione della protezione).

c) L'esposizione di individui risultante dalla combinazione di tutte le pratiche pertinenti deve essere soggetta a limiti di dose, o a determinati controlli del rischio nel caso di esposizioni potenziali. Ciò mira ad assicurare che nessun individuo venga esposto a rischi di radiazioni che siano ritenute inaccettabili, in circostanze normali, in funzione di tali pratiche. Non è possibile assicurare il controllo di tutte le sorgenti direttamente alla fonte ed è quindi necessario specificare le sorgenti che debbono essere considerate pertinenti prima di procedere alla fissazione di un limite di dosi (limitazione individuale delle dosi e dei rischi)».

La pubblicazione n. 60 prosegue precisando che «ove le procedure di giustificazione delle pratiche e di ottimizzazione della protezione siano state condotte in modo efficace, pochi saranno i casi in cui occorrerà ricorrere all'applicazione dei limiti di dose individuali. Tali limiti rappresentano, tuttavia, un confine chiaramente definito per le procedure di carattere più soggettivo ed impediscono il verificarsi di un danno eccessivo per l'individuo (...)» (punto 122).

22. La pubblicazione n. 60 spiega in dettaglio l'orientamento della CIPR in ordine alla fissazione dei limiti di dose. Come precisato al punto 150:

«La (CIPR) ha ritenuto utile ricorrere a tre termini differenti per indicare il grado di tolleranza rispetto ad un'esposizione (o rischio). Essi rivestono necessariamente carattere soggettivo e devono essere interpretati in relazione con il tipo e la sorgente dell'esposizione di cui trattasi. Il primo termine è "inaccettabile", utilizzato per indicare che, a parere della (CIPR), l'esposizione non può essere considerata accettabile in circostanze ragionevoli di attuazione di una pratica la cui utilizzazione sia questione di scelta. Non è escluso che siffatte esposizioni debbano essere accettate in situazioni anormali, quali quelle che si verificano in caso di incidente. Le esposizioni che non sono considerate inaccettabili sono successivamente suddivise tra quelle ritenute "tollerabili", il che significa che possono essere ragionevolmente tollerate, pur non essendo le benvenute, e quelle ritenute "accettabili", nel senso che possono essere accettate senza ulteriore miglioramento, vale a dire quando la protezione è stata resa ottimale. In tale contesto, un limite di dose rappresenta la scelta di un confine tra ciò che è "inaccettabile" e ciò che è "tollerabile" con riguardo alla situazione a cui il limite di dose deve applicarsi (...)».

I limiti di dose individuati dalla CIPR rappresentano il valore di dose che «dà luogo ad

una combinazione di effetti considerati poco meno che inaccettabili, vale a dire appena appena tollerabili» (ibidem, punto 153).

23. La CIPR sottolinea tuttavia quanto segue:

«Il limite di dose non costituisce altro che un elemento del sistema di protezione destinato a garantire i livelli di dose più bassi ragionevolmente possibili, in considerazione dei fattori economici e sociali. Detto limite non deve quindi essere considerato alla stregua di un obiettivo. Secondo la (CIPR), esso rappresenta il livello al quale un'esposizione professionale regolare, estesa e voluta può essere ragionevolmente considerata come al limite del tollerabile.

L'impostazione, dai molteplici aspetti, assunta dalla (CIPR) per quanto attiene all'individuazione dei limiti di dose implica necessariamente valutazioni sociali applicate a numerosi fattori di rischio. Tali valutazioni non risulteranno necessariamente identiche in tutti i contesti e, in particolare, potranno variare da una società all'altra. Per tali motivi, la (CIPR) intende improntare la propria attività di consulenza secondo criteri di sufficiente flessibilità al fine di consentire variazioni nazionali o regionali. Secondo la CIPR, tuttavia, tali variazioni nella protezione degli individui più esposti risultano più efficaci qualora gli enti e le autorità che provvedono ad emanare le relative normative utilizzino restrizioni di dosi riferite ad una determinata sorgente ed applicate nel processo di ottimizzazione della protezione, piuttosto che limiti di dose differenti» (ibidem, punti 169-170).

24. Ho citato con una certa ampiezza dalla pubblicazione n. 60 perché i passi sopra riportati rivestono un'importanza considerevole per l'interpretazione della direttiva. Benché tale pubblicazione sia stata redatta qualche anno dopo l'emanazione della direttiva 80/836, la CIPR ha regolarmente provveduto, a decorrere dal 1977, anno in cui è stata edita la pubblicazione n. 26, all'aggiornamento delle proprie raccomandazioni. Nonostante la novità delle raccomandazioni contenute nella pubblicazione n. 60, la prefazione di tale documento evidenzia peraltro chiaramente che la CIPR ha cercato di mantenere nella proprie raccomandazioni la maggiore stabilità possibile compatibilmente con i progressi più recenti.

25. A mio avviso, la direttiva dovrebbe essere interpretata, ogniqualvolta la cosa risulti possibile, in termini compatibili con le ultime raccomandazioni della CIPR, atteso che non appare proficuo interpretarla unicamente alla luce di raccomandazioni ritenute già superate dall'organo stesso che le ha emanate. Peraltro, tanto la Commissione quanto il governo belga hanno cercato di richiamarsi alla pubblicazione n. 60 a sostegno delle rispettive tesi, la prima nella replica, il secondo nel corso dell'udienza. Ritengo legittimo il riferimento a tale pubblicazione a titolo di orientamento per l'interpretazione della direttiva.

26. Dalla pubblicazione n. 60 emerge che i limiti di dose costituiscono l'ultima risorsa per proteggere gli individui da un'eccessiva esposizione alle radiazioni. Essi mirano alla protezione di coloro per i quali i principi di giustificazione e di ottimizzazione potrebbero non risultare sufficienti. Tuttavia, i livelli precisi prescelti per la fissazione dei

limiti di dose rivestono carattere essenzialmente soggettivo e non sono fondati unicamente su considerazioni di ordine scientifico. Come precisa la CIPR: «La protezione radiologica deve collocarsi in un contesto che comprenda necessariamente valutazioni di carattere sociale al pari di considerazioni di ordine scientifico, in quanto lo scopo principale della protezione radiologica consiste nell'assicurare un adeguato livello di protezione per l'essere umano, senza dar luogo ad illegittime restrizioni di pratiche vantaggiose che comportano esposizione a radiazioni. Si deve presumere, inoltre, che anche piccole dosi di radiazioni possono produrre taluni effetti nocivi sulla salute umana» (pubblicazione n. 60, punto 100).

27. Nella replica la Commissione si richiama al punto 124 della pubblicazione n. 60, in cui si legge:

«Nella pratica si sono verificati svariati malintesi quanto alla definizione ed alla funzione dei limiti di dose. In primo luogo, il limite di dose è ampiamente, ma erroneamente, considerato alla stregua di una linea di demarcazione tra ciò che è "sicuro" e ciò che è "pericoloso". In secondo luogo, esso è anche ampiamente, e sempre erroneamente, considerato come il mezzo più semplice e più efficace per mantenere basso il livello delle esposizioni e per imporre miglioramenti. In terzo luogo, si considera normalmente il limite di dose come l'unica misura rigorosa di un sistema di protezione. Tali malintesi sono stati accresciuti in una certa qual misura dal fatto che i limiti di dose sono stati inglobati nei testi normativi. Il fatto di causare un superamento di un limite di dose assume conseguentemente il carattere di violazione di norme e, alle volte, di illecito penale. In tale contesto, non deve sorprendere il fatto che le direzioni, gli organi normativi ed i governi cerchino tutti, in modo inadeguato, di applicare i limiti di dose laddove possibile, anche qualora le sorgenti sfuggano, parzialmente o anche totalmente, ad un controllo e qualora l'ottimizzazione della protezione rappresenti invece il sistema più idoneo».

Il significato di tale brano non deve essere inteso nel senso che l'applicazione di limiti di dose non possa mai costituire un mezzo efficace per aumentare la protezione, ma semplicemente nel senso che il ricorso al principio dell'ottimizzazione (v. supra, paragrafo 21) può rivelarsi alle volte più adeguato, cosa che non è contestata dal governo belga. Richiamandosi a questo passo, la Commissione sembra sottintendere che il Belgio abbia ignorato o mal applicato tale principio, ma, a mio parere, essa non è riuscita a provare che il Belgio, imponendo per gli apprendisti e per gli studenti limiti di dose più restrittivi rispetto a quelli previsti dall'art. 10, n. 2, della direttiva, abbia adottato una misura inadeguata ai fini della protezione radiologica.

28. La pubblicazione n. 60 indica, quindi, chiaramente che i limiti di dose fissati dalla CIPR non sono considerati quali norme assolute, bensì sono indicati a mero titolo di orientamento. È quindi chiaro che la CIPR riconosce che, in talune circostanze, può risultare ragionevole imporre limiti di dose più restrittivi rispetto a quelli da essa raccomandati. Tale pubblicazione è quindi perfettamente compatibile con la tesi secondo cui le «norme fondamentali», ai sensi dell'art. 30 del Trattato, non costituiscono altro che livelli minimi di protezione, che gli Stati membri possono legittimamente rafforzare laddove ne ravvisino la necessità.

29. Ci si deve quindi chiedere se per la Comunità esistano ragioni specifiche che rendano preferibile fissare i limiti di dose allo stesso livello in tutti gli Stati membri. Al riguardo, la Commissione sottolinea il riferimento alle «norme di sicurezza uniformi» di cui all'art. 2, lett. b), del Trattato, sostenendo che il termine «uniformi» implichi più che la semplice armonizzazione ed imponga norme esattamente identiche. Tuttavia, nessun elemento nel preambolo della direttiva legittima la conclusione che l'intenzione del Consiglio fosse quella di fissare norme uniformi in tale senso del termine. Il detto preambolo contiene un certo numero di riferimenti alle norme fondamentali previste all'art. 30 del Trattato, ma, come già precisato, si tratta semplicemente di dosi massime ammissibili. Inoltre, dal penultimo 'considerando' della direttiva emerge che il Consiglio è «consapevole della funzione che deve svolgere l'armonizzazione comunitaria delle norme fondamentali». Ciò lascia intendere che, se è pur vero che l'uniformità di cui all'art. 2, lett. b), del Trattato implichi una uniformazione completa, il Consiglio mirava unicamente a fissare un livello minimo di protezione da osservare in tutti gli Stati membri, senza impedire ai singoli Stati membri di applicare norme più restrittive.

30. In mancanza di indicazioni chiare nella direttiva nel senso che i limiti di dose ivi previsti debbano costituire norme assolute che tutti gli Stati membri sono tenuti a rispettare, l'art. 10, n. 2, deve essere interpretato, a mio avviso, nel senso che agli Stati membri è semplicemente attribuito un margine di manovra che essi sono liberi di sfruttare o meno. Il governo belga fa valere la possibilità di preparare studenti apprendisti ad attività che implichino un'esposizione a radiazioni ionizzanti senza esporli a dosi superiori a quelle alle quali possono essere esposti i lavoratori di età inferiore ai 18 anni. A mio avviso, la Commissione non ha fornito elementi idonei a confutare l'argomento dedotto dal governo belga.

31. All'udienza la Commissione ha fatto valere che, ove si accettasse la tesi sostenuta dal governo belga, un apprendista o uno studente che abbia già assorbito, in un altro Stato membro, un decimo del limite di dose previsto per i lavoratori esposti non potrebbe terminare la propria formazione in Belgio. Il governo belga ha replicato che sarebbe invece senz'altro possibile consentire a un tale soggetto di terminare la propria formazione senza esporlo ad alcuna ulteriore radiazione. Infatti, proprio poiché il governo belga non riconosce la necessità di esporre apprendisti e studenti ai sensi dell'art. 10, n. 2, a un livello di radiazione più elevato rispetto ai lavoratori di pari età, sono stati fissati limiti di dose equivalenti per le due categorie. Anche in questo caso la Commissione non è riuscita a confutare la tesi del governo belga. Ciò premesso, non vedo alcun motivo in base al quale esigere dal governo belga di permettere l'esposizione di apprendisti e studenti al livello massimo consentito dall'art. 10, n. 2.

32. Conseguentemente, ritengo che l'art. 10, n. 2, della direttiva non impedisca agli Stati membri di imporre limiti di dose più restrittivi laddove ne ravvisino la necessità. Prima di operare in tale direzione, gli Stati membri devono chiedersi se i rispettivi obiettivi possano essere conseguiti in maniera più idonea

applicando con maggior rigore i principi della giustificazione e dell'ottimizzazione. Ma, a mio parere, gli Stati membri sono liberi di concludere nel senso che la protezione degli apprendisti e degli studenti di età compresa tra i sedici ed i diciotto anni che si preparino ad un'attività che implichi l'esposizione a radiazioni ionizzanti o che, nel corso degli studi, siano obbligati ad utilizzare sorgenti radioattive possa essere garantita solamente mediante l'applicazione di limiti di dose più restrittivi.

33. Per tale motivo il ricorso della Commissione può ritenersi fondato soltanto per quanto attiene all'infrazione dell'art. 44 della direttiva, ricordato al precedente paragrafo 2.

34. Conseguentemente, suggerisco alla Corte di:

1) dichiarare che il Belgio, omettendo di adottare i provvedimenti necessari per dare attuazione all'art. 44 della direttiva del Consiglio 80/836/Euratom, è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza del Trattato CEEA;

2) respingere il ricorso quanto al resto;

3) disporre la compensazione delle spese.