CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE F.G. JACOBS presentate il 26 febbraio 1992 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. Nella presente causa, la Commissione chiede che, in applicazione dell'art. 169 del Trattato CEE, la Corte constati che la Repubblica ellenica, non avendo adottato i provvedimenti necessari per assicurarsi che i rifiuti solidi nonché i rifiuti tossici e nocivi siano smaltiti senza mettere in pericolo la salute umana e senza arrecare danno all'ambiente nei termini stabiliti dalla direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, 75/442/CEE, relativa ai rifiuti (GU L 1984, pag. 47), con particolare riferimento agli artt. 4 e 6, e dalla direttiva del Consiglio 20 marzo 1978, 78/319/CEE, relativa ai rifiuti tossici e nocivi (GU L 84, pag. 43), con particolare riferimento agli artt. 5 e 12, è venuta meno agli obblighi che le incombono in virtù delle disposizioni del Trattato CEE.

2. Le direttive 75/442 e 78/319 sono intese a sopprimere le disparità tra le disposizioni vigenti negli Stati membri sullo smaltimento dei rifiuti e a contribuire alla tutela dell'ambiente e al miglioramento della qualità della vita. Conformemente all'art. 145 dell'Atto di adesione della Repubblica ellenica, questa era tenuta a dare attuazione alle due direttive entro il 1° gennaio 1981.

3. L'art. 4 della direttiva 75/442 recita:

« Gli Stati membri adottano le misure necessarie per assicurare che i rifiuti verranno smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza recare pregiudizio all'ambiente e in particolare:

— senza creare rischi per l'acqua, l'aria, il suolo e per la fauna e la flora;

— senza causare inconvenienti da rumori o odori;

— senza danneggiare la natura e il paesaggio ».

L'art. 5 della direttiva 75/442 prevede che gli Stati membri « stabiliscono o designano l'autorità o le autorità competenti incaricate, in una determinata zona, di programmare, organizzare, autorizzare e controllare le operazioni di smaltimento dei rifiuti ». Conformemente all'art. 6 di detta direttiva:

* Lingua originale: l'inglese.

« La o le autorità competenti di cui all'articolo 5 dovranno elaborare quanto prima uno o più piani che contemplino fra l'altro:

— i tipi ed i quantitativi di rifiuti da smaltire;

— i requisiti tecnici generali;

— i luoghi adatti allo smaltimento;

— tutte le disposizioni speciali per rifiuti di tipo particolare.

Tale o tali piani potranno riguardare ad esempio:

— le persone fisiche o giuridiche abilitate a procedere allo smaltimento dei rifiuti,

— la stima dei costi delle operazioni di smaltimento,

— le misure atte ad incoraggiare la razionalizzazione della raccolta, della cernita e del trattamento dei rifiuti ».

4. A norma dell'art. 8 della direttiva 75/442 « (...) gli stabilimenti o imprese che provvedono al trattamento, all'ammasso o al deposito dei rifiuti per conto di terzi devono ottenere dall'autorità competente di cui all'articolo 5 un'autorizzazione (...) ».

5. L'art. 14 della direttiva 75/442 fa obbligo agli Stati membri di comunicare alla Commissione il testo delle principali disposizioni di diritto interno emanate nel settore disciplinato dalla presente direttiva.

6. Analoghe disposizioni sono state previste per quanto riguarda i rifiuti tossici e nocivi, nella direttiva 78/319. Così, secondo l'art. 5 di detta direttiva,

« 1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per assicurare che i rifiuti tossici e nocivi siano smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza recare pregiudizio all'ambiente e in particolare:

— senza creare rischi per l'acqua, l'aria, il suolo e per la fauna e la flora;

— senza causare inconvenienti da rumori od odori;

— senza danneggiare la natura e il paesaggio.

2. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per vietare l'abbandono, lo scarico, il deposito e il trasporto incontrollati dei rifiuti tossici e nocivi come pure la consegna

degli stessi ad impianti, stabilimenti o imprese diversi da quelli di cui all'articolo 9, paragrafo 1 ».

Le autorità competenti degli Stati membri possono includere altri aspetti particolari, come la stima dei costi delle operazioni di smaltimento.

7. L'art. 9, n. 1, della direttiva 78/319 impone agli impianti, agli stabilimenti o imprese che provvedono all'ammasso, al trattamento o al deposito dei rifiuti tossici e nocivi, di ottenere un'autorizzazione dalle autorità competenti.

2. Le autorità competenti pubblicano i programmi di cui al paragrafo 1. Gli Stati membri comunicano tali programmi alla Commissione.

8. A norma dell'art. 12 della direttiva 78/319,

3. La Commissione organizza regolarmente con gli Stati membri un confronto dei programmi suddetti, per assicurare una sufficiente armonizzazione nell'applicazione della presente direttiva ».

« 1. Le autorità competenti elaborano e tengono aggiornati programmi per lo smaltimento dei rifiuti tossici e nocivi. Tali programmi contemplano in particolare:

9. L'art. 21, n. 2, della direttiva 78/319 impone agli Stati membri di comunicare alla Commissione il testo delle disposizioni essenziali di diritto interno da essi emanate nel settore disciplinato dalla direttiva medesima.

— i tipi ed i quantitativi di rifiuti da smaltire;

— i metodi di smaltimento;

10. La nozione di « rifiuto » è definita dall'art. 1, lett. a), delle due direttive come « qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'obbligo di disfarsi secondo le disposizioni nazionali vigenti ». La nozione di « rifiuto tossico e nocivo » è definito dall'art. 1, lett. b), della direttiva 78/319 come « tutti i rifiuti che contengono o che sono stati contaminati dalle sostanze o materie elencate nell'allegato della presente direttiva di natura, in quantità o concentrazioni tali da presentare un pericolo per la salute o per l'ambiente ».

— i centri specializzati per il trattamento, se necessario;

— i luoghi di deposito adeguati.

11. Il 22 settembre 1987, la Commissione ha ricevuto una denuncia nella quale veniva segnalato il fatto che un certo numero di comuni, in particolare quelli che si trovano nella parte settentrionale del nomós (dipartimento) di La Canea, in Creta, scaricavano vari tipi di rifiuti nella foce del torrente Kouroupitos, nel comune di Mouzoura Akrotiriou. La scarpata nella quale si asseriva che i rifiuti venivano scaricati era un sito di bellezza naturale eccezionale. Il denunciante descriveva le sostanze scaricate come contenenti rifiuti delle basi militari locali, degli ospedali e delle cliniche, delle fabbriche di sale, dei centri di avicoltura, dei macelli e di altri impianti industriali locali.

12. Veniva asserito che lo scarico incontrollato dei rifiuti aveva creato nella regione una situazione intollerabile, in ragione del lezzo e del fatto che i rifiuti attiravano varie sorti di roditori e di insetti. Per di più, nella denuncia si sosteneva che i rifiuti venivano inceneriti senza controllo, con conseguente rischio di incendio capace di interessare vaste estensioni, e di mettere eventualmente in pericolo le basi militari con conseguenze incalcolabili per tutta la regione. Inoltre, si affermava che, in conseguenza di piogge torrenziali, il 22 settembre 1986 il Kouroupitos era straripato, riversando in mare centinaia di tonnellate di rifiuti e inquinando così l'imboccatura del golfo di Souda, ma che nella regione la pesca non era stata vietata.

13. Con lettera 27 gennaio 1988, la Commissione ha invitato il governo ellenico a presentare le proprie osservazioni sulla denuncia. Nella risposta del 15 marzo 1988, il governo ellenico non ha contestato le affermazioni contenute nella denuncia, ma ha sostenuto che il ministro competente aveva manifestato il suo accordo perché cessasse lo scarico di rifiuti nel Kouroupitos e che per lo smaltimento dei rifiuti di La Canea era stato elaborato un progetto che prevedeva nuovi luoghi di deposito. Il governo ellenico ha tuttavia ammesso che i rifiuti di La Canea sarebbero stati scaricati nel Kouroupitos fino alla realizzazione del progetto, prevista per non prima dell'agosto 1988.

14. La risposta del governo ellenico non ha convinto la Commissione del fatto che fossero stati soddisfatti i requisiti posti dalle direttive 75/442 e 78/319. In assenza di ogni informazione supplementare da parte del governo ellenico, la Commissione il 26 aprile 1989 gli ha indirizzato una lettera di diffida ai sensi dell'art. 169 del Trattato chiedendogli di precisare i provvedimenti adottati per dare attuazione alle due direttive.

15. Le autorità elleniche hanno risposto con lettera 4 agosto 1989 e hanno ivi esposto i loro programmi a medio e a lungo termine per lo smaltimento dei rifiuti in La Canea. La Commissione ha ritenuto che la risposta delle autorità elleniche dimostrava che non era stato ancora adottato alcun provvedimento concreto per assicurare che in questo distretto i rifiuti venissero smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza danno per l'ambiente e, pertanto, conformemente all'art. 169 del Trattato, ha indirizzato al governo ellenico un parere motivato. Poiché il governo ellenico non ha risposto a detto parere motivato, la Commissione ha adito la Corte.

16. Rispondendo ad un quesito rivoltole dalla Corte, la Commissione ha fornito maggiori informazioni per quanto riguarda il tipo di rifiuti oggetto della presente controversia. La Commissione espone che i rifiuti provengono da svariate fonti, fra cui basi militari, ospedali, farmacie locali nonché piccole industrie locali come concerie, tintorie e officine di riparazione di autoveicoli. Secondo la Commissione, detti rifiuti contengono una o più sostanze enumerate nell'allegato alla direttiva 78/319, cioè mercurio e composti del mercurio; cadmio e composti del cadmio, composti di cromo esavalente, piombo e composti di piombo, composti organoalogenati, solventi clorati, solventi organici, composti chimici, sostanze chimiche di laboratorio non identificabili e/o nuove, i cui effetti sull'ambiente sono sconosciuti, e composti aromatici policiclici (con effetti cancerogeni).

17. Nel corso dell'udienza, il governo ellenico ha per la prima volta contestato la ricevibilità del ricorso per quanto riguarda la direttiva 78/319. Poiché questa eccezione non poggia su questioni di diritto e di fatto emerse nel corso della fase scritta del procedimento, è chiaro che anche se fosse fondata, la Corte avrebbe il diritto di non tenerne conto (v. art. 42, n. 2, del regolamento di procedura). Tuttavia è possibile sostenere che la Corte debba esaminare d'ufficio la questione della ricevibilità. Per tale motivo passo a commentare brevemente questo punto.

18. Il governo ellenico sottolinea che nella lettera 27 gennaio 1988, con la quale la Commissione lo invitava a presentare le sue osservazioni a proposito della denuncia da essa ricevuta, non era contenuto alcun riferimento alla direttiva 78/319. Secondo detto governo, la Commissione non poteva, pertanto, nella lettera di diffida e nel parere motivato, legittimamente sollevare la questione delle misure adottate dalla Grecia per conformarsi a detta direttiva.

19. È chiaro che questo argomento è infondato. È la lettera di diffida a costituire il primo passo formale del procedimento ai sensi dell'art. 169 e a dare allo Stato membro interessato l'opportunità di presentare le proprie osservazioni per quanto riguarda l'asserito inadempimento, prima che la Commissione emetta un parere motivato in proposito. Ogni eventuale contatto tra la Commissione e lo Stato membro considerato circa l'asserito inadempimento, anteriore all'invio della lettera di diffida è puramente informale e non produce conseguenze giuridiche sul resto del procedimento. Nella presente fattispecie è chiaro che il governo ellenico ha avuto occasione di presentare le sue osservazioni in merito all'asserito inadempimento nell'attuazione delle due direttive considerate prima di ricevere il parere motivato. La ricevibilità del ricorso con riferimento a ciascuna di queste due direttive non può pertanto essere contestata.

20. Le autorità elleniche hanno cercato di dare attuazione alle direttive 75/442 e 78/319 con la legge 16 ottobre 1986, n. 1650, e con i decreti ministeriali 49541/1424 e 72751/3054. Tuttavia la difesa del governo ellenico nella presente fattispecie mostra chiaramente che non è stata ancora adottata alcuna misura concreta per

assicurare lo smaltimento dei rifiuti senza pericolo per la salute umana e senza recare pregiudizio all'ambiente.

21. Per esempio, nel controricorso, il governo ellenico ripete che il ministero competente conviene sul fatto che lo scarico dei rifiuti nel Kouroupitos dovrebbe cessare e aggiunge che le autorità locali responsabili si sono fissate l'obiettivo a lungo termine di smaltire i rifiuti mediante incenerimento. Sembra che, in un primo tempo, un istituto politecnico sia stato incaricato di intraprendere due studi sul problema. Per trovare una soluzione a medio termine al problema, è stato chiesto allo stesso ente uno studio supplementare onde trovare un sito per lo smaltimento dei rifiuti che farebbe venir meno la necessità di scaricare i rifiuti nel Kouroupitos. Il governo ellenico spiega tuttavia che l'elaborazione di questo studio ha incontrato una considerevole resistenza locale e che le autorità regionali interessate sono alla ricerca di sistemi alternativi per smaltire i rifiuti nella regione. Il governo ellenico espone che a suo parere alla fine sarà trovata una soluzione che permetta di sbarazzarsi in altro modo dei rifiuti che attualmente vengono gettati nel Kouroupitos.

22. Dalle informazioni fornite dal governo ellenico in risposta ad un quesito rivoltogli dalla Corte emerge che l'istituto politecnico ha ora perfezionato gli studi commissionatigli e che è stato elaborato un programma per lo smaltimento dei rifiuti nella regione. Tuttavia, il governo ellenico riconosce che il luogo scelto dalle autorità per lo smaltimento dei rifiuti ha suscitato una resistenza locale e che i provvedimenti necessari per assicurarsi che i rifiuti vengano smaltiti senza mettere in pericolo la salute dell'uomo e senza recare pregiudizio all'ambiente tutt'ora non sono stati adottati.

23. È evidente che il governo ellenico, pur avendo fatto qualche progresso verso l'attuazione delle direttive 75/442 e 78/119, ha ancora da adottare misure concrete per approdare a questo risultato nel nomós di La Canea oltre dieci anni dopo la scadenza del termine fissato nell'atto di adesione della Repubblica ellenica. Di conseguenza, ritengo che la Corte debba dichiarare che la Repubblica ellenica, omettendo di adottare tutti i provvedimenti necessari per conformarsi, entro i termini stabiliti nell'atto di adesione della Repubblica ellenica, alla direttiva 75/442 sui rifiuti e alla direttiva 78/319 sui rifiuti tossici e nocivi, è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza del Trattato. La Repubblica ellenica va condannata alle spese.