CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JACOBS

presentate il 24 aprile 1997 *

1. Nel procedimento principale la Inter-Environnement Wallonie ASBL (in prosieguo: la «Inter-Environnement») domandava al Conseil d'État l'annullamento totale o, in subordine, parziale delle disposizioni del regolamento della Giunta regionale vallone 9 aprile 1992 relativo ai rifiuti tossici o pericolosi (in prosieguo: il «regolamento»). Nella sentenza di rinvio 29 marzo 1996, il Conseil d'État statuiva su cinque dei sei motivi prospettati dalla Inter-Environnement e annullava alcune disposizioni del regolamento. Il Conseil d'État traeva spunto dal motivo restante per domandare una pronuncia pregiudiziale su due punti di diritto comunitario in merito, rispettivamente, al suo potere di esaminare la legittimità di una norma nazionale adottata prima del termine impartito per la trasposizione di una direttiva, e alla portata della nozione di rifiuto nella normativa comunitaria sui rifiuti, con particolare riferimento ai materiali prodotti o utilizzati nei processi di produzione industriale.

2. L'argomento della Inter-Environnement riguarda specificamente l'art. 5, n. 1, del regolamento, che stabilisce:

«Sono soggetti ad autorizzazione l'installazione e l'esercizio di un impianto specifico di raggruppamento, di pretrattamento, di smaltimento o di ricupero di rifiuti tossici o pericolosi, non inserito in un processo di produzione industriale e in cui siano stati trattati rifiuti provenienti da terzi (...)».

3. La Inter-Environnement sostiene che la disposizione dispensa, a torto, dal requisito dell'autorizzazione i rifiuti tossici o pericolosi che formino parte integrante di un processo industriale. Il suo argomento si articola in due parti.

4. La Inter-Environnement sostiene, in primo luogo, che l'art. 5, n. 1, del regolamento è contrario all'art. 11 della direttiva del Consiglio 75/442/CEE relativa ai rifiuti [1], nella versione modificata dalla direttiva del Consiglio 91/156/CEE (in prosieguo tutti i riferimenti saranno alla direttiva modificata) [2], nonché all'art. 3 della direttiva del Consiglio 91/689 relativa ai rifiuti pericolosi [3].

* Lingua originale: l'inglese.

1 — Direttiva del Consiglio 15 luglio 1975 relativa ai rifiuti (GU L 194, pag. 39).

2 — Direttiva del Consiglio 18 marzo 1991, che modifica la direttiva 75/442/CEE relativa ai rifiuti (GU L 78, pag. 32).

3 — Direttiva del Consiglio 12 dicembre 1991 relativa ai rifiuti pericolosi (GU L 377, pag. 20).

5. Nella sua sentenza il Conseil d'État conclude che l'art. 5, n. 1, del regolamento non è conforme a queste disposizioni. Gli artt. 9 e 10 della direttiva 75/442 stabiliscono la necessità di un'autorizzazione per gli stabilimenti o le imprese che effettuano operazioni di smaltimento o recupero di rifiuti considerate dalla direttiva. L'art. 11 della direttiva autorizza gli Stati membri a dispensare dall'autorizzazione gli stabilimenti o le imprese che provvedono essi stessi allo smaltimento dei propri rifiuti nei luoghi di produzione [art. 11, n. 1, lett. a)] e gli stabilimenti o le imprese che ricuperano rifiuti [art. 11, n. 1, lett. b)]. Tuttavia, tale dispensa può essere concessa solo a determinate condizioni, e cioè qualora: le autorità competenti abbiano adottato per ciascun tipo di attività norme generali che fissano determinati argomenti; inoltre, i tipi e le quantità di rifiuti ed i metodi di smaltimento o di ricupero siano tali da rispettare l'obiettivo primario, posto dall'art. 4 della direttiva, della prevenzione sia di pericoli per la salute dell'uomo sia di pregiudizio per l'ambiente. Il Conseil d'État rileva che queste condizioni non sono state trasposte nella normativa belga. Inoltre, l'art. 3, n. 1, della direttiva 91/689 dispone che la facoltà conferita dall'art. 11, n. 1, lett. a), di esentare gli stabilimenti o le imprese che provvedono essi stessi allo smaltimento dei propri rifiuti non è applicabile ai rifiuti pericolosi oggetto della stessa direttiva.

6. Il Conseil d'État rileva, comunque, che il regolamento impugnato era stato adottato prima del termine per la trasposizione della direttiva 91/156, vale a dire il 1° aprile 1993; la richiesta della ricorrente sembra quindi in contrasto con il principio di diritto amministrativo belga secondo il quale la validità di una misura dev'essere accertata in relazione al momento della sua adozione.

7. Nella seconda parte della sua richiesta la Inter-Environnement afferma che l'art. 5, n. 1, del regolamento viola alcune disposizioni del decreto del Consiglio regionale vallone sui rifiuti 5 giugno 1985, in particolare l'art. 3, n. 1. Tale disposizione, modificata dal decreto 25 luglio 1991, definisce «rifiuto»

«qualsiasi sostanza od oggetto che rientri nelle categorie riportate nell'allegato I e di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi».

8. Questa disposizione è diretta a dare attuazione all'art. 1 della direttiva 75/442, come modificata, formulato in modo analogo. Il Conseil d'État considera che l'argomento della Inter-Environnement sollevi la questione se una sostanza od oggetto che, direttamente o indirettamente, sia inserito in un processo di produzione industriale, sia un rifiuto ai sensi delle disposizioni comunitarie e nazionali.

9. Il Conseil d'État ha quindi sottoposto alla Corte di giustizia le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se gli artt. 5 e 189 del Trattato CEE ostino a che gli Stati membri adottino disposizioni in contrasto con la direttiva 15 luglio 1975, 75/442/CEE, relativa ai rifiuti, come modificata dalla direttiva 18 marzo 1991, 91/156/CEE, durante il periodo fissato per la trasposizione di quest'ultima.

Se le medesime norme del Trattato ostino a che gli Stati membri adottino e facciano entrare in vigore una norma che si presenta come trasposizione della detta direttiva, ma le cui disposizioni appaiano in contrasto con quanto prescritto dalla direttiva stessa.

2) Se una sostanza indicata nell'allegato I della direttiva del Consiglio 18 marzo 1991, 91/156/CEE, che modifica la direttiva 75/442/CEE relativa ai rifiuti, che sia inserita, direttamente o indirettamente, in un processo di produzione industriale, sia un rifiuto ai sensi dell'art. 1, lett. a), di tale direttiva»

10. Hanno presentato osservazioni scritte alla Corte la Inter-Environnement, i governi di Belgio, Francia, Germania, Paesi Bassi e Regno Unito e la Commissione. Detti governi erano anche presenti all'udienza, ad eccezione dei governi belga e tedesco.

Sulla prima questione

11. Prima di esaminare la prima questione posta dal giudice nazionale, può risultare opportuno ribadire alcuni principi relativi alle direttive che discendono dal Trattato e dalla giurisprudenza esistente.

12. Ai sensi dell'art. 189 del Trattato CE, una direttiva vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi. Ai sensi dell'art. 191, come modificato dal Trattato sull'Unione europea con effetto dal 1° novembre 1993, le direttive dirette a tutti gli Stati membri entrano in vigore alla data da esse stabilita ovvero, in mancanza di tale data, nel ventesimo giorno successivo alla loro pubblicazione. Altre direttive hanno effetto dalla data della loro notificazione ai destinatari. Prima di essere modificato, l'art. 191 del Trattato CE disponeva che tutte le direttive dovevano avere effetto dalla data della loro notificazione ai destinatari.

13. Sebbene entrino in vigore o abbiano effetto alle date sopra citate, le direttive, che, a differenza dei regolamenti, non sono direttamente applicabili, accordano sempre agli Stati membri un periodo di tempo entro il quale adottare le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie a garantire la trasposizione della direttiva nel diritto nazionale.

14. Nella sentenza Ratti [4], la Corte giudicava che:

«(...) lo Stato membro che non abbia adottato, entro i termini, i provvedimenti d'attuazione imposti dalla direttiva non può opporre ai singoli l'inadempimento, da parte sua, degli obblighi derivanti dalla direttiva stessa.

(...)

(...) dopo la scadenza del termine stabilito per l'attuazione di una direttiva, gli Stati membri non possono applicare la propria normativa nazionale non ancora adeguata a quest'ultima (...) a chi si sia conformato alle disposizioni della direttiva stessa».

15. Nello stesso caso, alla Corte era stato domandato anche se una direttiva fosse immediatamente e direttamente applicabile in riferimento agli obblighi imposti fin dalla data di notifica della direttiva medesima agli Stati membri nell'ipotesi che il singolo si fosse conformato alle disposizioni della direttiva stessa prima della scadenza del termine di adeguamento. La Corte aveva risposto che soltanto alla scadenza del periodo e in caso d'inadempimento da parte dello Stato membro la direttiva poteva produrre effetti nei confronti dei singoli e che, fino a quel momento, gli Stati membri restavano liberi nel disciplinare la materia [5].

16. Inoltre la Corte, nelle sue numerose pronuncie in procedimenti relativi all'art. 169 del Trattato relativi all'omessa trasposizione di direttive, nel dichiarare che gli Stati membri sono venuti meno agli obblighi ad essi incombenti ai sensi del diritto comunitario, ha conformemente definito la violazione un'omissione nell'adottare i provvedimenti necessari alla trasposizione *entro il termine prescritto*.

17. Nelle sue conclusioni nella causa Teuling [6], l'avvocato generale Mancini suggeriva ciononostante che la libertà di azione degli Stati membri in costanza del termine fissato per la trasposizione di una direttiva fosse soggetto a determinati limiti:

«(...) [in questa libertà] non (...) rientr[a] il potere di aggravare la difformità a cui la direttiva intende porre rimedio. Si consideri

4 — Sentenza 5 aprile 1979, causa C-148/79 (Racc. pag. 1629, punti 22-24).

5 — Punti 43 e 44 e punto 5 del dispositivo della sentenza. V. inoltre sentenza 3 marzo 1994, causa C-316/93, Vaneetveld (Racc. pag. I-763, punto 16).

6 — Sentenza 11 giugno 1987, causa 30/85, Teuling/Bedrijfsvereniging voor de Chemische Industrie (Racc. 1987, pag. 2497, paragrafo 7 delle conclusioni).

tra l'altro che i provvedimenti presi durante il decorso del termine devono necessariamente valutarsi come provvedimenti volti a trasporre la fonte comunitaria; e misure del genere sono quanto meno tenute a non contraddire i precetti che tale fonte contiene».

18. Le osservazioni dell'avvocato generale Mancini venivano formulate sullo sfondo di disposizioni nazionali adottate durante il periodo entro il quale doveva venire attuata la direttiva 79/7/CEE [7], disposizioni sospettate di accrescere discriminazioni basate sul sesso nel garantire prestazioni in caso di inabilità al lavoro. Nella sentenza, la Corte non riteneva tuttavia necessario pronunciarsi su tale questione.

19. Nel presente procedimento la Inter-Environnement e la Commissione propongono di risolvere in senso affermativo entrambe le parti del primo quesito posto dal giudice nazionale.

20. La Inter-Environnement sottolinea che non intende mettere in questione il principio che un singolo possa fare affidamento sulle disposizioni di una direttiva dinanzi a un giudice nazionale solo a partire dalla scadenza del termine fissato per la sua trasposizione. Nella sua azione dinanzi al Conseil d'État essa non cerca di far valere diritti individuali. La sua azione è diretta invece all'annullamento del regolamento nazionale, sulla base dell'incompatibilità di questo con una norma di carattere superiore, vale a dire la direttiva comunitaria cui esso intende dare attuazione. Secondo la normativa belga, una simile azione dev'essere intentata entro sessanta giorni dalla pubblicazione del provvedimento in questione. In mancanza di un obbligo, in capo all'esecutivo vallone, analogo a quello delineato nel primo quesito, una misura di attuazione adottata più di sessanta giorni prima dello scadere del termine per la trasposizione sarebbe inoppugnabile. Eventuali impugnazioni basate sulla normativa comunitaria verrebbero quindi trattate in modo meno favorevole rispetto a impugnazioni basate sulla normativa nazionale.

21. La Inter-Environnement considera che la legittimità dei provvedimenti nazionali di attuazione può venire esaminata anche prima della scadenza del termine per la trasposizione. Nel corso di tale esame, dev'essere presa in considerazione la cooperazione ai sensi dell'art. 5 del Trattato, che impone agli Stati membri di dare adeguata attuazione alla direttiva. Questa posizione è particolarmente chiara nel presente caso, dal momento che il regolamento impugnato afferma espressamente la propria natura di misura di attuazione.

22. La Commissione sostiene che l'adozione di una direttiva implica un obbligo di astensione, basato sugli artt. 5 e 189 del Trattato. Uno Stato membro non può adottare alcuna

7 — Direttiva del Consiglio 19 dicembre 1978, 79/7/CEE, relativa alla graduale attuazione del principio della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di sicurezza sociale (GU 1979, L 6, pag. 24).

nuova misura che accresca il divario tra la normativa nazionale e quella comunitaria. Una misura di tal genere potrebbe infatti mettere a repentaglio il conseguimento di uno o più obiettivi della direttiva, causando così l'incertezza del diritto dei singoli. È quindi irrilevante che una misura sia specificamente intesa ad attuare una direttiva.

23. Nelle sue osservazioni scritte la Commissione ha affermato che il venir meno di uno Stato agli obblighi ad esso incombenti in base alla direttiva può venire accertato solo una volta trascorso il termine fissato per la trasposizione. All'udienza, essa suggeriva che un'azione poteva comunque venire intentata nei confronti di uno Stato membro, ai sensi dell'art. 169 del Trattato, per accertare la violazione dell'obbligo di astensione. La Commissione ammette tuttavia che tale obbligo non costituirebbe diritti in capo ai singoli prima dello scadere del termine previsto per la trasposizione.

24. I governi belga, francese, dei Paesi Bassi e del Regno Unito propongono tutti di risolvere in senso negativo la prima questione. Il governo tedesco non ha presentato osservazioni in merito a tale questione.

25. Il governo dei Paesi Bassi accetta che l'adozione di una direttiva implichi una sorta di obbligo di astensione. Tuttavia, esso considera che uno Stato membro non può violare gli artt. 5 e 189 laddove, come in questo caso, non è chiaro se le disposizioni in questione siano contrarie alla direttiva. Inoltre, esso considera che nessuna azione possa essere intentata, ai sensi dell'art. 169 del Trattato, prima della scadenza del termine previsto per la trasposizione.

26. I governi belga, francese e del Regno Unito sono tutti del parere che, in pendenza del termine ultimo per la trasposizione di una direttiva, gli Stati membri restano liberi di adottare normative ad essa contrarie. Il Regno Unito aggiunge la riserva che a uno Stato membro è preclusa, dagli artt. 5 e 189 del Trattato, l'adozione di provvedimenti nazionali che avrebbero l'effetto di rendere impossibile o eccessivamente difficile per detto Stato dare adeguata attuazione alla direttiva allorché introduca, successivamente, provvedimenti di attuazione della direttiva nel diritto nazionale.

27. Mi pare che, considerando la prima questione del Conseil d'État, è importante ricordare le ragioni che hanno portato a sottoporre la questione alla Corte. Sebbene la questione sia formulata nella prospettiva del potere degli Stati membri di adottare disposizioni contrarie alla direttiva durante il periodo previsto per la sua trasposizione, l'azione della Inter-Environnement non riguarda in particolare tale periodo. La questione sorge in relazione al principio vigente in diritto amministrativo belga secondo il

quale una misura dev'essere valutata in relazione alle circostanze esistenti al momento della sua adozione. La questione del Conseil d'État è quindi diretta a sapere se, al momento dell'adozione del regolamento contestato, il diritto comunitario vietasse al Belgio di adottare una misura contraria alla direttiva. Il Conseil d'État ritiene che, a meno che al momento dell'adozione del regolamento contestato la direttiva non imponesse al Belgio un simile obbligo, il regolamento non possa essere impugnato con ricorso d'annullamento dinanzi ad esso.

28. La Inter-Environnement rileva anche, nelle sue osservazioni scritte, che un'azione d'annullamento dev'essere proposta dinanzi al Conseil d'État entro sessanta giorni dalla pubblicazione della misura contestata. Così, per essere ammissibile, la sua azione doveva venire iniziata prima dello scadere del termine per la trasposizione della direttiva 91/156. Tuttavia non è chiaro se l'azione di un ricorrente, anche se potesse essere promossa dopo la scadenza del termine previsto per la trasposizione di una direttiva, nel caso in cui la misura contestata fosse stata adottata meno di sessanta giorni prima di tale data, potrebbe essere accolta, a meno di non assumere l'esistenza di un obbligo discendente dal diritto comunitario al momento dell'adozione della misura.

29. Considerato quanto precede, mi sembra che la vera questione nel presente caso non sia se la direttiva 91/156 precluda l'applicazione del regolamento impugnato in pendenza del termine previsto per la trasposizione della direttiva ma se, nonostante il fatto che il termine non fosse ancora scaduto al momento dell'adozione del regolamento impugnato, il Conseil d'État abbia l'obbligo di tenere conto della direttiva nel verificare la validità del regolamento. A mio parere, a tale questione dev'essere senz'altro data una risposta affermativa, già in base ai principi esistenti.

30. Il Trattato, in particolare l'art. 189, terzo comma, vincola gli Stati membri quanto al risultato da raggiungere posto dalla direttiva entro il termine finale fissato per la sua trasposizione. Tuttavia, tale obbligo diviene attuale non dalla data del termine fissato per la trasposizione, ma *il giorno in cui la direttiva entra in vigore o spiega i suoi effetti*, come stabilito dall'art. 191. La direttiva 91/156 prendeva efficacia, ai sensi dell'art. 191, n. 2, del Trattato CE, alla data in cui veniva notificata al Belgio. Da quella data, e fino al momento della trasposizione della direttiva, al Belgio incombeva l'obbligo di conformare le proprie disposizioni nazionali alla direttiva entro il 1° aprile 1993. In altri termini, ad esso incombeva l'obbligo di assicurare che non vi fossero disposizioni nazionali in contrasto con la direttiva dopo quella data. Tale obbligo discendeva da un atto giuridico che aveva già effetto al momento dell'adozione del regolamento nazionale impugnato, e deve chiaramente essere preso in considerazione dal Conseil d'État nell'esame della validità di detto regolamento, nonostante il fatto che la realizzazione dell'obbligo di attuare la direttiva fosse richiesto solo a una data successiva; come spiegherò oltre (v. paragrafo 34), ciò potrebbe tuttavia assumere rilevanza nel determinare la portata del rimedio che il Conseil d'État deve garantire.

31. Una simile conclusione è conforme al principio, valido anche per il diritto comunitario [8], che la legittimità di un atto dev'essere valutata in base alla situazione esistente al momento in cui è stato adottato. La ratio di questo principio è che si possa ragionevolmente attendere dal corpo legislativo che esso tenga in considerazione le sole circostanze di fatto e di diritto esistenti in quel momento. Nel presente caso, tuttavia, la direttiva comunitaria era già stata adottata e aveva già effetto al momento dell'adozione del regolamento nazionale impugnato. La sua esistenza costituiva quindi una circostanza di diritto della quale si deve assumere che l'esecutivo vallone fosse a conoscenza.

32. A questo proposito può farsi riferimento alla recente sentenza del Tribunale di primo grado nel caso Opel Austria [9]. Il Tribunale, riconoscendo che la legittimità di un atto impugnato ai sensi dell'art. 173 del Trattato dev'essere valutata in base alla situazione di fatto e di diritto esistente al momento in cui l'atto è stato adottato, riteneva di dover tenere conto, nell'esaminare la legittimità di un regolamento del Consiglio, dell'accordo SEE, che era stato concluso appena sette giorni prima dell'adozione del regolamento, ma entrava in vigore poco tempo dopo. Il Tribunale basava la propria conclusione, tra l'altro, sul principio di buona fede contenuto all'art. 18 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati.

8 — V., ad esempio, sentenza 7 febbraio 1979, cause riunite 15/76 e 16/76, Francia/Commissione (Racc. pag. 321).

9 — Sentenza 22 gennaio 1997, causa T-115/94, Opel Austria/Consiglio, punto 87 e ss.

33. Mi sembra ancor più evidente che, in virtù dell'obbligo di cooperazione imposto agli Stati membri dall'art. 5 del Trattato e dello specifico obbligo di attuazione posto dall'art. 189, nel determinare la legittimità di disposizioni di diritto interno dev'essere tenuto conto di una direttiva che ha già preso effetto.

34. In un simile caso spetta al giudice nazionale, se conclude che un provvedimento nazionale è incompatibile con gli obblighi discendenti dalla direttiva, determinare il rimedio adeguato secondo la normativa nazionale applicabile. Può verificarsi che in certi casi, ad esempio quando un provvedimento nazionale sia stato adottato in base a poteri delegati e l'emanazione di una misura contraria alla direttiva sia ultra vires, il provvedimento sia suscettibile di annullamento ab initio. Più in generale, nel caso di un provvedimento specificamente inteso come misura di attuazione, questo risultato può ritenersi conforme allo scopo di un'azione, quale, nel presente caso, quella di annullamento, intesa a consentire un rapido esame di nuove normative, nell'interesse della certezza del diritto.

35. Tuttavia, tale questione riguarda il diritto nazionale. Per quanto concerne il diritto comunitario sarebbe a mio parere sufficiente, nel presente caso, che il Conseil d'État annullasse il regolamento impugnato, laddove risultasse che esso è contrario alla direttiva, solamente con effetto decorrente dalla data del termine per la trasposizione della direttiva, vale a dire il 1° aprile 1993. È a partire da questa data, infatti, che il regolamento

inizierebbe a produrre effetti illegittimi. Devo rilevare che le considerazioni precedenti non pregiudicano, naturalmente, la normativa nazionale applicabile rispetto alla legittimazione, ai termini e ad altre condizioni procedurali.

36. La soluzione sopra delineata può apparire singolare, a un primo esame, in quanto il momento in riferimento al quale la legittimità di una misura nazionale dev'essere valutata non coincide con il momento a partire dal quale essa produce effetti illegittimi. Tuttavia, tale anomalia è conseguenza delle speciali caratteristiche delle direttive. Se, per il metodo particolare con cui le direttive sono attuate nel diritto interno, i provvedimenti nazionali di attuazione adottati prima della scadenza del termine fissato dalla direttiva stessa non fossero impugnabili mediante azione d'annullamento dinanzi al Conseil d'État, ne discenderebbe che le azioni basate sul diritto comunitario avrebbero una posizione meno favorevole di quelle basate sul diritto nazionale. Ad esempio, un'azione che si basa su una norma nazionale di rango superiore, quale il decreto del Consiglio regionale vallone, non incontrerebbe lo stesso ostacolo. I provvedimenti di attuazione sarebbero allora al massimo soggetti a un tipo di impugnazione indiretta mediante eccezione di illegittimità sollevata nel corso di procedimenti intentati contro decisioni individuali o contro altri provvedimenti adottati in conseguenza.

37. Tale conclusione, basata sui principi esistenti, dovrebbe essere sufficiente a risolvere l'anomalia risultante dall'impossibilità, per il Conseil d'État, di conoscere della legittimità di provvedimenti d'attuazione adottati prima del termine di scadenza per la trasposizione delle direttive. Non ritengo quindi che sia necessario, nella presente causa, che la Corte si pronunci sugli argomenti prospettati dalla Inter-Environnnement e dalla Commissione, secondo i quali l'entrata in vigore di una direttiva ha un effetto «bloccante», nel senso che limita il potere degli Stati membri di adottare provvedimenti di attuazione conformi alla direttiva, quanto meno ove tali provvedimenti abbiano lo scopo espresso di attuarla, o preclude l'adozione di provvedimenti che aumentino la discrepanza tra normativa nazionale e comunitaria (obbligo di moratoria). Questi argomenti sollevano ulteriori questioni di difficile soluzione, che sarebbe meglio affrontare in un caso in cui siano effettivamente pertinenti. Nondimeno, procederò a una loro breve disamina.

38. È chiaro che la direttiva 91/156 non pone espressamente limiti del tipo suggerito ai poteri degli Stati membri. Sarebbe stato possibile che il legislatore comunitario agisse in tal senso, ma così non è stato. Al pari di altre direttive, essa si limita ad imporre un obbligo di mettere in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie alla sua trasposizione entro una data determinata.

39. Sorge la questione se tali limitazioni possano tuttavia venire inferite dagli artt. 5 e 189 del Trattato. Certamente, ammetto che uno

Stato membro violerebbe il suo dovere di cooperazione, ai sensi dell'art. 5 del Trattato, se dovesse adottare, nel periodo fissato per la trasposizione della direttiva, provvedimenti atti a mettere a repentaglio il raggiungimento degli obiettivi di una direttiva per la data prevista. Tale Stato violerebbe inoltre l'obbligo, più specifico, di attuazione posto dall'art. 189 del Trattato.

40. Come suggerisce il governo del Regno Unito, tale sarebbe il caso se uno Stato membro adottasse provvedimenti che rendessero impossibile od oltremodo difficile il conseguimento degli obiettivi della direttiva. Supponendo, ad esempio, che la Comunità adotti una direttiva che pone limiti alla quantità di rifiuti nucleari prodotti dagli Stati membri, mi sembra che uno Stato membro incorrerebbe palesemente in una violazione degli obblighi discendenti dagli artt. 5 e 189 del Trattato se, dopo l'adozione della direttiva, dovesse investire in un programma nucleare che renderebbe inevitabilmente impossibile o eccessivamente difficile conformarsi alla direttiva.

41. In un simile caso, in cui i provvedimenti adottati da uno Stato membro sarebbero atti a creare una situazione che renderebbe impossibile o eccessivamente difficile la trasposizione di una direttiva, ricorrerebbero tutti gli estremi per constatare che lo Stato membro ha violato gli obblighi derivanti dal diritto comunitario persino prima della scadenza del termine per la trasposizione. La Commissione potrebbe allora portare la causa dinanzi alla Corte di giustizia in un procedimento sommario, diretto a prevenire l'applicazione di tali provvedimenti.

42. Non escludo la possibilità che uno Stato membro possa anche ritenersi, in determinate circostanze, in violazione del dovere di leale cooperazione di cui all'art. 5 del Trattato (sebbene non violi il dovere di attuazione di cui all'art. 189), ove dovesse ingiustificatamente porre in essere, dopo l'adozione di una direttiva, misure completamente contrarie allo spirito e al tenore di essa, specialmente ove essa conferisse diritti individuali. Ciò in particolare nel caso in cui tali misure, anche se abrogate prima dello scadere del termine per la trasposizione, continuassero in pratica a spiegare effetti dopo tale data. Ad esempio, come ha suggerito l'avvocato generale Mancini nella sentenza Teuling, uno Stato membro potrebbe ritenersi in violazione del suo dovere di cooperazione se, a seguito dell'adozione di una direttiva che vieta la discriminazione basata sul sesso in determinati settori, adottasse misure discriminatorie negli stessi settori.

43. Tuttavia, tali casi sarebbero eccezionali. Contrariamente al parere espresso dalla Inter-Environnement e dalla Commissione, non credo che sarebbe corretto interpretare gli artt. 5 e 189 nel senso che comportano un effetto di sbarramento nel senso inteso sopra, al paragrafo 37.

44. In primo luogo, la tesi in qualche modo estrema che il potere di uno Stato membro è limitato, a seguito dell'adozione di una direttiva, alla sola adozione dei provvedimenti di attuazione ignora la circostanza che, nel

periodo previsto per la trasposizione, agli Stati membri è consentito di continuare ad applicare le normative esistenti, e che essi possono aver bisogno di apportare rettifiche a tali normative nel corso del periodo stesso. Sembra chiaro che gli Stati membri devono, in via di principio, conservare il potere di emendare liberamente singoli aspetti di tali normative, che possono essere basate su metodi e persino su obiettivi sostanzialmente divergenti da quelli che sottendono alla direttiva, al fine di mantenere coerenza ed efficacia in attesa della loro sostituzione con il sistema comunitario.

45. Persino l'imposizione di un obbligo di moratoria, che preclude a uno Stato membro di intensificare le disparità tra normativa comunitaria e nazionale, sarebbe, a mio parere, inadeguata, se non in particolari circostanze quali quelle sopra descritte. Una simile restrizione, come suggerisce il governo francese, diminuirebbe indebitamente la libertà di scelta degli Stati membri nell'attuare una direttiva; in alcuni casi, essa potrebbe persino causare la resistenza degli Stati membri a consentire all'adozione di una direttiva in primo luogo.

46. Supponiamo, ad esempio, che nel corso del 1997 il Consiglio adotti una direttiva che introduce, con effetto dal 31 dicembre 2000, un'aliquota massima IVA. Uno Stato membro, assentendo all'adozione della direttiva, calcola che per gli anni 1999 e 2000 necessiterà di entrate supplementari per far fronte alla propria spesa pubblica; tali entrate possono essere procurate aumentando il livello dell'aliquota IVA al di sopra dell'aliquota massima per quegli anni. Al contempo, lo Stato membro programma tuttavia di impiegare questi anni per delineare e adottare una nuova normativa che introduce un'imposta patrimoniale dall'inizio dell'anno 2001, così da far fronte alla diminuzione di entrate fiscali, che consenta di conformarsi al livello di aliquota massima IVA a decorrere da quell'anno. Mi sembra che in un esempio del genere lo Stato membro, lungi dal violare il proprio dovere di cooperazione, abbia mostrato di cooperare sia nell'adozione che nell'attuazione della direttiva.

47. Un obbligo implicito di moratoria sarebbe inoltre inopportuno in settori quali quello dell'ambiente, nei quali uno Stato membro cerca di assicurare, mediante l'adozione di determinate misure, il conseguimento di determinati parametri o valori fisici stabiliti dalla direttiva. Uno Stato membro può essere restio a garantire che la situazione esistente non subirà modifiche in senso negativo, riflettendo questo impegno nella normativa nazionale, prima dell'entrata in vigore dei provvedimenti che esso pone in atto per il raggiungimento degli obiettivi della direttiva.

48. Oltre a ciò, numerose direttive dirette ad assicurare la libertà di movimento di merci, servizi e persone dispongono la sostituzione della normativa o del controllo nello Stato ospite che effettua l'importazione con la normativa o il controllo nello Stato membro di origine. Nel periodo precedente l'introduzione di regole uniformi che consentano il trasferimento di competenza allo Stato di origine può essere necessario, alla luce degli sviluppi commerciali o di altra natura, che

uno Stato importatore od ospite introduca accordi o procedure supplementari che, una volta attuata la direttiva, ricadranno sotto l'esclusiva responsabilità dello Stato di origine. Tuttavia, l'introduzione, da parte dello Stato importatore o ospite, di qualsiasi nuovo accordo sarebbe contraria, per definizione, alla direttiva e in violazione di un eventuale obbligo di moratoria.

49. Contrariamente a quanto sostenuto dalla Commissione, non condivido la tesi secondo cui un obbligo di moratoria derivante dagli artt. 5 e 189 del Trattato può essere inferito dalle sentenze della Corte 23 marzo 1983, Peskeloglou [10], o 5 maggio 1981, Commissione/Regno Unito [11]. La pronuncia della Corte nella causa Peskeloglou, secondo la quale nel periodo transitorio di cui all'art. 45, n. 1, dell'Atto d'adesione della Repubblica ellenica disposizioni nazionali riguardanti il primo rilascio di un permesso di lavoro ad un cittadino ellenico non possono essere rese più restrittive dopo l'entrata in vigore dell'Atto d'adesione, era basata su un'interpretazione restrittiva di una disposizione dello stesso Atto; non c'è alcuna disposizione equivalente nella direttiva in questione nel presente caso [12].

50. La Commissione fa riferimento alla massima della sentenza 5 maggio 1981, Commissione/Regno Unito, nella quale la Corte ha dichiarato che l'art. 5 del Trattato «impone agli Stati membri degli obblighi particolari di azione e astensione in una situazione in cui la Commissione, per far fronte ad esigenze urgenti di conservazione (...) ha presentato al Consiglio proposte che, pur se non adottate da questo, costituiscono il punto di partenza di un'azione comunitaria concertata». Tuttavia, queste osservazioni relative agli obblighi degli Stati membri si collocavano nel contesto dell'art. 102 dell'Atto d'adesione del 22 gennaio 1972, in forza del quale la competenza esclusiva ad adottare i provvedimenti destinati alla conservazione delle risorse marittime era stata espressamente trasferita alla Comunità dal 1° gennaio 1979.

51. La tesi, più restrittiva, della Inter-Environnement, secondo la quale se uno Stato membro adotta provvedimenti diretti all'attuazione di una direttiva, il suo potere si limita all'adozione di provvedimenti conformi alla direttiva stessa, è a prima vista meno confutabile. Come ho già avuto modo di notare, è certamente possibile che, sotto il profilo del diritto nazionale, il potere del legislatore sia così limitato.

52. Tuttavia, a meno che non si diano circostanze speciali, non vedo alcun motivo impellente per cui, sotto un profilo di diritto comunitario, una misura di attuazione dovrebbe essere considerata illegittima prima che l'obbligo di attuazione sia divenuto concreto. In procedimenti azionati da singoli in

10 — Causa 77/82, Peskeloglou/Bundesanstalt für Arbeit (Racc. pag. 1085).

11 — Causa 804/79 (Racc. pag. 1045).

12 — Cfr., nello stesso senso, S. Prechal, *Directives in European Community Law*, Clarendon Press, Oxford 1995, pag. 26.

base all'effetto diretto delle direttive, i giudici nazionali hanno l'obbligo di disapplicare le norme nazionali confliggenti solo dopo la scadenza del termine per la trasposizione. È più conforme a questo principio, nel presente caso, che il Conseil d'État sia obbligato, dal punto di vista del diritto comunitario, ad annullare il regolamento (se risulti contrario alla direttiva), solo con effetti a decorrere dalla scadenza del termine fissato per la trasposizione.

53. In conclusione, non scorgo alcuna difformità tra quanto sopra sostenuto e la tesi da me espressa nelle conclusioni della causa C-156/91, Hansa Fleisch Mundt [13], nel senso che, anche prima della scadenza del termine previsto per la trasposizione, un giudice nazionale era obbligato dal diritto comunitario a interpretare la normativa nazionale intesa ad attuare una direttiva in accordo con la direttiva stessa. Come ho rilevato in quelle conclusioni, l'obbligo di interpretare i provvedimenti di attuazione in senso conforme alla direttiva non sorge allo scadere di tale termine, bensì dal dovere del giudice nazionale, ai sensi dell'art. 5 del Trattato, di cooperare con le altre autorità nazionali nello sforzo di attuazione della direttiva. Sarebbe ovviamente assurdo consentire a un giudice nazionale di vanificare l'intenzione del legislatore nazionale mediante il rifiuto di interpretare i provvedimenti di attuazione in conformità alla direttiva, qualora essi possano venire così interpretati.

13 — Sentenza 10 novembre 1992, causa C-156/91, Hansa Fleisch Mundt (Racc. pag. 5567).

Sulla seconda questione

54. Scopo della seconda questione del giudice nazionale è accertare se il fatto che il raggruppamento, pre-trattamento, smaltimento o recupero di una sostanza costituisca parte di un processo industriale sottragga tale sostanza all'ambito di applicazione della direttiva 75/442.

55. Nelle considerazioni seguenti farò riferimento alle sole disposizioni comunitarie direttamente pertinenti nel presente caso. Per una considerazione più dettagliata di questa normativa, rimando alle mie conclusioni nella causa C-422/92, Commissione/Germania [14], e nelle cause riunite C-304/94, C-330/94, C-342/94 e C-224/95, Tombesi e a. [15].

56. La Inter-Environnement, la Commissione e i governi belga, tedesco, olandese e del Regno Unito considerano tutti irrilevante il fatto che l'operazione in questione sia parte di un processo industriale. Tale opinione è da me condivisa.

14 — Racc. 1995, pag. I-1097, in particolare paragrafi 2-11.

15 — Conclusioni 24 ottobre 1996, in particolare paragrafi 2-18 (Racc. 1997, pag. I-3561).

57. L'art. 1, lett. a), della direttiva 75/442 definisce come «rifiuto» «qualsiasi sostanza od oggetto che rientri nelle categorie riportate nell'allegato I e di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi».

58. L'allegato I alla direttiva 75/442, cui fa riferimento l'art. 1, lett. a), della direttiva e che reca la rubrica «Categorie di rifiuti» elenca diverse categorie di rifiuti, inclusi i «residui di produzione o consumo in appresso non specificati» (Q1), «prodotti fuori norma» (Q2), «sostanze divenute inadatte all'impiego (ad esempio acidi contaminati, solventi contaminati, sali da rinverdimento esauriti)» (Q7), «residui di processi industriali» (Q8), «residui provenienti dall'estrazione e dalla preparazione delle materie prime (ad esempio residui provenienti da attività minerarie o petrolifere)» (Q11) e «sostanze contaminate» (Q12). La definizione ampia di rifiuto è confermata dalla categoria considerata in ultimo: «qualunque sostanza, materia o prodotto che non rientri nelle categorie sopra elencate» (Q16).

59. Un elenco dettagliato di rifiuti, noto come Catalogo Europeo dei Rifiuti (CER), è stato redatto dalla Commissione ai sensi dell'art. 1, lett. a), della direttiva, con decisione 94/3/CE [16]. La nota introduttiva al CER, al n. 3, così recita:

«Il catalogo europeo dei rifiuti è un elenco armonizzato, non esaustivo, di rifiuti e sarà pertanto oggetto di periodica revisione e, se necessario, di modifiche, conformemente alla procedura del comitato.

Tuttavia, un materiale figurante nel catalogo non è in tutte le circostanze un rifiuto, ma solo quando esso soddisfa la condizione di rifiuto».

60. Una sostanza del genere, in particolare una di quelle elencate all'allegato I o nel CER, costituisce rifiuto ai sensi della direttiva 75/442 quando il detentore se ne disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsene. L'ambito di estensione del termine «rifiuto» si sposta quindi su quello del termine «disfarsi». Come ho avuto modo di osservare nelle conclusioni della causa Tombesi e a. [17], risulta chiaramente dalle disposizioni della direttiva, in particolare dagli artt. 4, 8-12 e dagli allegati II A e II B, che il termine «disfarsi» impiegato nella definizione di

16 — Decisione della Commissione 20 dicembre 1993, che istituisce un elenco di rifiuti conformemente all'articolo 1 a) della direttiva 75/442/CEE del Consiglio relativa ai rifiuti (GU 1994, L 5, pag. 15).

17 — Citate supra, nota 15, paragrafo 50.

«rifiuto» all'art. 1, lett. a), ha un significato particolare, che comprende non solo lo smaltimento del rifiuto, ma anche la sua cessione per operazioni di ricupero.

61. Nulla, nella direttiva, suggerisce che il suo ambito sia limitato ad operazioni di smaltimento o di ricupero che formano parte integrante di un processo industriale. Per contro, risulta chiaramente dall'elenco di categorie di rifiuti di cui all'allegato I, in particolare per i rifiuti menzionati sopra, al paragrafo 58, e dalle operazioni di smaltimento e di ricupero elencate agli allegati II A e II B, che la nozione di rifiuto è sufficientemente ampia da ricomprendere tutti i tipi di residui industriali, prodotti di scarto e altri materiali derivanti da processi industriali.

62. Inoltre, risulta chiaramente dagli artt. 9, 10 e 11 della direttiva, riassunti sopra, al paragrafo 5, che il requisito dell'autorizzazione posto da queste disposizioni si applica non solo alle imprese specializzate nello smaltimento e ricupero per conto di terzi, ma anche alle imprese che smaltiscono o ricuperano esse stesse i propri rifiuti. L'ampiezza dell'ambito di applicazione della direttiva è confermata dal potere degli Stati membri di stabilire alcune esenzioni. L'art. 11 autorizza gli Stati membri a dispensare dal requisito dell'autorizzazione, a determinate condizioni, le imprese che provvedono esse stesse allo smaltimento o al ricupero dei rifiuti da esse prodotti. Questo potere è soggetto a ulteriori limiti nel caso di rifiuti pericolosi. Ai sensi dell'art. 3, n. 1, della direttiva 91/689, gli Stati membri non possono dispensare imprese che provvedono esse stesse allo smaltimento dei rifiuti da esse prodotti quando la sostanza sia classificata come rifiuto pericoloso ai sensi della direttiva. Inoltre, l'art. 3, n. 2, della direttiva stabilisce condizioni più specifiche per la dispensa di imprese che provvedono esse stesse al ricupero dei rifiuti pericolosi che vanno al di là di quelle applicabili ai rifiuti generici ai sensi dell'art. 11 della direttiva 75/442.

63. È chiaro, di conseguenza, che una sostanza che viene smaltita o ricuperata, ai sensi della direttiva, costituisce un rifiuto, anche quando lo smaltimento o il ricupero formi parte di un processo industriale. Questa conclusione fornisce al giudice nazionale gli elementi di cui andava in cerca.

64. Gli Stati membri che hanno presentato osservazioni sulla seconda questione sono tuttavia andati oltre, e hanno spiegato i criteri da essi impiegati per distinguere tra materiali che costituiscono e che non costituiscono rifiuti, con particolare riferimento ai materiali prodotti o utilizzati in un processo industriale.

65. Il governo belga considera che una sostanza cui fa riferimento l'allegato I alla direttiva, integrata in un processo di produzione industriale, costituisce rifiuto solo se

utilizzata in un modo non conforme alla natura o alla funzione conferitale in virtù di un processo naturale o intenzionalmente conferitale in virtù di un processo produttivo o di altro genere.

66. Il governo tedesco ritiene che sia necessario, in mancanza di criteri stabiliti dalla direttiva, considerare ogni caso isolatamente, alla luce di quanto generalmente ritenuto. Il governo tedesco produce in allegato alle sue osservazioni scritte un recente documento di discussione dell'OCSE [18], che fornisce indicazioni sui fattori che possono risultare rilevanti nel distinguere tra materiali di rifiuto e non in casi singoli. Considererò oltre, nei dettagli, questo documento.

67. I governi dei Paesi Bassi e del Regno Unito hanno prospettato considerazioni analoghe a quelle prospettate nella causa Tombesi e a. [19]. Il governo dei Paesi Bassi distingue tra rifiuti e materie prime secondarie. Gli obiettivi di politica dell'ambiente che presiedono alle direttive sui rifiuti implicano che, perché una sostanza possa essere qualificata come materia prima secondaria, devono essere soddisfatti requisiti molto rigorosi. A tal fine, nei Paesi Bassi sono stati elaborati i seguenti criteri: la sostanza dev'essere trasportata direttamente dal produttore al soggetto che la utilizzerà successivamente; essa dev'essere utilizzata al 100% in un processo di produzione, ad esempio in sostituzione di una materia prima; non dev'essere sottoposta ad alcun processo comparabile ai metodi correnti di smaltimento o ricupero dei rifiuti.

68. Il Regno Unito considera che una sostanza costituisce rifiuto qualora venga ceduta per operazioni di smaltimento ai sensi dell'allegato II A, o per operazioni che ricadono nell'ambito dell'allegato II B per essere evidentemente collegate al ricupero di rifiuti. Residui di produzione, materie prime secondarie, prodotti di scarto utili impiegati in processi di produzione industriale allo stesso modo di altre materie prime non provenienti da rifiuti, non costituiscono rifiuti, a condizione che non siano soggetti a operazioni inequivocabilmente associate al ricupero dei rifiuti. Residui di produzione che, per essere contaminati o per ragioni analoghe connesse al loro carattere di materie prime secondarie, richiedono un trattamento ai fini della tutela della salute o dell'ambiente a condizioni diverse da quelle necessarie nel caso di altre materie prime non derivanti da rifiuti, devono essere considerati destinati a processi di ricupero, ai sensi dell'allegato II B, e costituiscono rifiuto.

18 — «Discussion Paper on guidance for distinguishing waste from non-waste», edito dal Waste Management Policy Group dell'OCSE, ENV/EPOC/WMP (96)1 (disponibile in francese e inglese).

19 — Citata, nota 15; cfr. paragrafi 47 e 48 delle conclusioni.

69. Mi sembra che sarebbe possibile — e forse auspicabile nell'interesse della certezza del diritto — che la Corte, alla luce delle osservazioni presentate nel presente caso, fornisca alcuni criteri generali in merito alla distinzione tra lo smaltimento dei rifiuti ai sensi della direttiva e il normale trattamento industriale di prodotti che non costituiscono rifiuti. Tuttavia, come ho suggerito nelle mie conclusioni nella causa Tombesi e a. [20], allo stato attuale della direttiva gli Stati membri devono essere in qualche modo liberi di sviluppare criteri più dettagliati per applicare le prescrizioni della direttiva, come interpretata dalla Corte, alle varie situazioni che possono verificarsi nella pratica.

70. Un'impostazione del genere è inoltre conforme alla divisione di competenze tra la Corte e i giudici nazionali ai sensi del Trattato. Spetta ai giudici nazionali verificare se le autorità dei rispettivi paesi abbiano applicato la direttiva nei singoli casi.

71. Sebbene i governi presenti in questo procedimento abbiano prospettato diversi criteri di applicazione della direttiva, mi sembra tuttavia che esista un considerevole consenso di base. Inoltre, il documento OCSE prodotto dal governo tedesco suggerisce che lo stesso vale per tutti i paesi OCSE. Sebbene predisposto in vista di uno scopo diverso (e cioè l'applicazione della nozione di rifiuto nel contesto di una decisione OCSE), il documento contiene un'utile prospetto comparativo della normativa e della pratica in questione nei paesi OCSE.

72. Il documento rileva che i paesi OCSE distinguono comunemente tra materie prime primarie, residui e materie prime secondarie. Le materie prime primarie sono definite come materiali ottenuti da fonti naturali in uso nei processi di manifattura o produzione (ad esempio, minerali provenienti da cave e miniere, olii greggi, colture). Tali materiali non sono considerati rifiuti perché sono stati ottenuti intenzionalmente (sebbene suppongo che persino tali materie prime potrebbero divenire rifiuti qualora il detentore avesse l'intenzione di disfarsene).

73. I materiali residui, o residui, sono definiti come materiali che inevitabilmente hanno origine durante la manifattura o l'uso di un prodotto. Un materiale del genere può essere usato direttamente, come un sostituto effettivo di un prodotto, o come ingrediente in un altro processo di manifattura per creare un prodotto diverso, oppure può non avere alcun uso diretto senza essere sottoposto a lavorazione ulteriore. Alcuni paesi definiscono il termine «by-product» (scarto) allo stesso modo. Materiali del genere sono generalmente considerati rifiuti, a meno che non

20 — Cfr. paragrafo 56.

possano venire utilizzati come sostituti effettivi di un altro prodotto o come ingrediente in un altro processo diverso da un'operazione di ricupero. In entrambi i casi, qualsiasi uso diretto dovrebbe essere sano dal punto di vista ambientale, vale a dire essere conforme agli stessi criteri, normative e specificazioni validi per il prodotto o ingrediente che il materiale in questione sostituisce.

74. Secondo il documento OCSE, gli Stati membri di tale Accordo usano il termine «materie prime secondarie» in tre accezioni diverse: a) un materiale che non può più essere impiegato per lo scopo cui era originariamente destinato, ma che si trova in una forma che permette di impiegarlo direttamente in un processo di produzione in sostituzione di una materia prima primaria (nel qual caso difficilmente costituirà un rifiuto); b) un materiale che può essere impiegato nello stato in cui si trova solo dopo essere passato per una operazione di recupero (e quindi potrà costituire rifiuto); c) un materiale che è stato soggetto a un'operazione di recupero ed è ora pronto per l'impiego in un processo di produzione (ed ha quindi probabilmente cessato di essere un rifiuto).

75. Sebbene ciò sembri essere il limite del consenso internazionale sull'argomento, il documento OCSE rileva che gli Stati aderenti impiegano una gamma di criteri differenti per determinare se un materiale costituisce rifiuto in un caso determinato. Ritengo utile specificare in modo completo tali criteri:

«1. Il materiale è prodotto intenzionalmente?

2. La produzione del materiale è soggetta a controllo di qualità?

3. Il materiale è conforme alle specificazioni o norme riconosciute a livello nazionale e internazionale?

4. Queste norme includono considerazioni relative all'ambiente, oltre a quelle di natura tecnica o economica?

5. Il materiale è fabbricato per venire incontro a una domanda di mercato?

6. Il valore economico complessivo del materiale è negativo?

7. È richiesto un trattamento ulteriore prima che il materiale possa venire utilizzato direttamente in applicazioni manifatturiere/commerciali?

8. Questa lavorazione è limitata a riparazioni minori?

9. Il materiale è ancora idoneo all'uso cui era originariamente destinato?

10. Il materiale può essere impiegato per un altro scopo come materiale sostitutivo?

11. L'uso del materiale presenta una compatibilità ambientale analoga a quella di un prodotto primario?

12. Il materiale verrà effettivamente impiegato in un processo di produzione?

13. Il materiale ha un uso determinato?

14. L'uso del materiale in un processo di produzione causa rischi maggiori per la salute umana o per l'ambiente rispetto all'uso della materia prima corrispondente?

15. Il materiale è ormai estraneo a un ciclo commerciale normale o non ha più un'utilizzazione normale?

16. Il materiale può essere utilizzato nella sua forma attuale o allo stesso modo come materia prima senza essere soggetto a operazioni di recupero?

17. Il materiale può essere usato solo dopo essere stato sottoposto a un'operazione di recupero?» [21].

76. Il documento prosegue poi [22]:

«Occorre rilevare, in ordine alla presentazione di tali punti, che nessun coefficiente

21 — Paragrafo 17 del documento.
22 — Paragrafo 18.

di ponderazione particolare può essere attribuito a nessuno di essi, né alcun giudizio venir espresso sulla loro applicazione, dati i diversi modi in cui vengono trattate nei diversi paesi. Alcuni punti si sovrappongono, e la loro lista non è completa. Si dovrebbe poter tenere conto di tutti i punti per valutare pienamente la natura del materiale considerato».

77. Nelle mie conclusioni nel caso Tombesi e a. [23] ho suggerito che alla base della direttiva comunitaria ci fosse una distinzione implicita tra materiali che non costituiscono rifiuti che vengono destinati a un uso continuato nella loro forma esistente, e materiali che costituiscono rifiuti soggetti a operazioni di recupero. Così, un prodotto di scarto o residuo non costituirebbe rifiuto se fosse destinato a un uso diretto in un processo ulteriore nella sua forma esistente, in altre parole, se non venisse destinato allo smaltimento o a operazioni di ricupero prima del suo utilizzo ulteriore. Ho sottolineato, comunque, che sorgono problemi particolari nel distinguere tra utilizzazione diretta e ricupero.

78. Mi sembra che il precedente esame comparato fornisca elementi ulteriori per la risoluzione di tale difficoltà, e che sia inoltre in accordo con le conclusioni fondamentali cui sono giunto nella causa Tombesi. Il docu-mento OCSE suggerisce l'esistenza di un consenso generale sul punto che, qualora una materia prima secondaria o un residuo sia passibile di utilizzo diretto in un processo ulteriore, possibilmente in sostituzione di una materia prima primaria, difficilmente costituirà un rifiuto. D'altra parte, costituirà rifiuto se debba prima subire un processo di ricupero. Considerazioni del genere sembrano essere alla base di diversi criteri dettagliati applicati da singoli paesi (v. in particolare sopra, paragrafo 75, punti 7, 8, 9, 10, 12, 13, 15, 16 e 17).

79. Per quanto riguarda la distinzione, talvolta difficile, tra il ricupero dei rifiuti e l'utilizzo diretto di materiali che non costituiscono rifiuti, come si è rilevato sopra, al paragrafo 73, sembra esistere un consenso generale tra i paesi OCSE sul fatto che sia importante esaminare se l'utilizzo di un prodotto residuo o di scarto in sostituzione di un altro materiale o ingrediente sia compatibile con l'ambiente quanto quello del materiale o ingrediente che viene sostituito; in altre parole, se esso sia conforme agli stessi criteri, norme e specificazioni applicabili a quel prodotto. Ancora una volta, considerazioni simili sembrano essere alla base di un certo numero di criteri più dettagliati (v. in particolare sopra, paragrafo 75, punti 3, 4, 11 e 14).

23 — Citate, nota 15, paragrafi 53 e 54.

80. Mi sembra che un approccio del genere sia appropriato nell'interpretare la nozione di «rifiuto» in diritto comunitario. La direttiva vuole assicurare che i rifiuti vengano ricuperati o smaltiti senza pericoli per la salute dell'uomo, e senza usare processi o metodi che potrebbero arrecare pregiudizio all'ambiente [24]. La nozione di rifiuto deve pertanto essere interpretata in modo sufficientemente ampio da assicurare che ogni trattamento di una sostanza intrapreso in ragione della natura di rifiuto di quest'ultima ricada nel sistema di prescrizioni della direttiva. Così, qualora un materiale (o il processo cui è soggetto), per il fatto di essere un residuo, uno scarto, una materia prima secondaria o un altro materiale risultante da un processo industriale non soddisfi i normali requisiti e criteri relativi alla salute e all'ambiente, dev'essere considerato rifiuto, e soggetto alla speciale normativa della direttiva. Qualora un materiale sia pienamente fungibile con un altro prodotto e non richieda alcuna normativa aggiuntiva o supervisione oltre a quella applicabile al prodotto che viene a sostituire, non è necessario classificarlo come rifiuto.

81. Concludo quindi che il semplice fatto che l'operazione di smaltimento o ricupero nel senso della direttiva sia espletata in quanto parte di un processo industriale non la porta al di fuori dell'ambito di applicazione della direttiva. Ai fini della distinzione tra ricupero di rifiuti e lavorazione di materiali che non costituiscono rifiuti, è rilevante considerare se una sostanza sia destinata ad essere impiegata per un uso continuativo nella sua forma attuale. Nel caso dei residui, scarti, materie prime secondarie o altri materiali risultanti da processi industriali, questo requisito è soddisfatto quando il materiale, o il processo in cui dev'essere inserito, soddisfa i normali requisiti di tutela della salute e dell'ambiente applicabili a prodotti che non costituiscono rifiuti o ai processi relativi.

82. Allo stato attuale della normativa comunitaria, spetta agli Stati membri definire ulteriori criteri dettagliati per l'applicazione delle prescrizioni della direttiva a casi singoli. Ad esempio, un problema è posto dal fatto che la sola possibilità che un materiale venga inserito direttamente in un altro processo senza passare per la fase di ricupero non garantisce di per sé che esso verrà così utilizzato; un certo numero di criteri aggiuntivi menzionati nel documento OCSE possono ben divenire rilevanti nel determinare l'intenzione del detentore di destinare il materiale a un simile impiego (ad esempio, i punti 3, 5, 6 e 12 menzionati al paragrafo 75, sopra).

83. Non sarebbe quindi appropriato tentare di procedere oltre, in questa fase, nella definizione di rifiuto ai sensi della normativa comunitaria.

24 — Art. 4.

Conclusioni

84. Di conseguenza, ritengo che le questioni sottoposte dal Conseil d'État belga debbano essere risolte come segue:

«1) Nell'esaminare la legittimità di un atto nazionale emanato dopo l'adozione di una direttiva, ma prima del termine finale per la sua trasposizione, un giudice nazionale deve tenere conto degli obblighi imposti dalla direttiva allo Stato membro interessato. È quindi possibile che gli sia richiesto di annullare il provvedimento nazionale con effetto decorrente da tale termine finale.

2) Una sostanza che costituirebbe altrimenti rifiuto, ai sensi dell'art. 1, lett. a), della direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, 75/442/CEE, come modificata dalla direttiva del Consiglio 18 marzo 1991, 91/156/CEE, non cessa di essere un rifiuto semplicemente perché le operazioni di smaltimento o ricupero cui è sottoposta formano parte di un processo di produzione industriale. Ai fini della distinzione tra ricupero dei rifiuti e trattamento di materiali che non costituiscono rifiuti, è rilevante esaminare se una sostanza sia destinata ad essere inserita direttamente in utilizzo continuativo nella sua forma esistente. Nel caso di residui, scarti, materie prime secondarie o altri materiali risultanti da processi industriali, questa condizione è soddisfatta quando il materiale, o il processo in cui dev'essere inserito, è conforme ai normali requisiti posti a tutela della salute e dell'ambiente applicabili ai prodotti che non costituiscono rifiuti o ai processi relativi».