CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE G. FEDERICO MANCINI del 5 febbraio 1987

Signor Presidente,
signori Giudici,

1. Le questioni che, con tre sentenze del 30 ottobre 1985 e ai sensi dell'articolo 177 trattato CEE, la VII sezione del Rechtbank van Eerste Aanleg di Bruges sottopone al vostro esame vi impongono di interpretare alcune norme della direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, n. 75/442, relativa ai rifiuti (GU L 194, pag. 47). Esse sono state poste nel quadro di tre procedimenti penali che vedono imputati i signori Oscar Traen, Camiel Quicke, Edouard Quicke, Remi Vanhove e chiamata in giudizio per rispondere delle eventuali spese ed ammende la società a responsabilità limitata (PVBA) Quicke.

Quest'ultima è un'impresa di smaltimento dei rifiuti; Camiel Quicke, che ne è il titolare, Traen, che è il suo autista, Edouard Quicke e Vanhove, che dirigono altre due società, hanno raccolto, trasportato, talvolta lavorato e quindi scaricato in fondi rustici, col permesso dei possessori o dei proprietari, rifiuti provenienti principalmente da fosse settiche, pozzi neri, pozzi a livello, pozzi a sgocciolamento, cisterne di acqua piovana, segherie ed impianti per il lavaggio del granito. Ad essi si imputa di avere violato la legge regionale fiamminga 2 luglio 1981, che ha recepito la citata direttiva, e numerosi decreti di esecuzione, scaricando rifiuti individualmente o in concorso, non presentando domanda di autorizzazione e conseguentemente gestendo senza autorizzazione un impianto per lo smaltimento dei rifiuti.

Il tribunale di Bruges vi chiede:

1) in base a quali criteri si possa stabilire che un'impresa di smaltimento di rifiuti è soggetta agli articoli da 8 a 12 della direttiva n. 75/442. Se a tal fine è sufficiente che essa svolga un'attività occasionale o eccezionale, ovvero se è necessario ricorrere a criteri ulteriori quali lo scopo sociale, l'attività effettivamente svolta (principale, secondaria, ripetuta), la prevedibile incidenza di questa sull'ambiente o altri ancora;

2) se il trasportatore che provvede allo scarico per conto, su richiesta o col permesso del proprietario o possessore del fondo che ha acquistato la proprietà dei rifiuti sia soggetto all'autorizzazione e se un analogo obbligo incomba sul proprietario o sul possessore che, senza scaricare egli stesso, consente l'attività di scarico;

3) se l'autorizzazione allo scarico concessa dal direttore di una società di depurazione di acque, costituita dalla pubblica amministrazione di uno Stato membro,

risponda ai requisiti di cui agli articoli 5 e 8 della direttiva;

4) in quale misura gli Stati membri siano liberi di organizzare la vigilanza di cui all'articolo 10 della direttiva;

5) se gli obblighi imposti dagli articoli 8 e 12 della direttiva valgano direttamente per le imprese o se la loro applicabilità dipenda dalla previa istituzione o designazione, da parte dello Stato membro, dell'organismo a cui le imprese possano rivolgersi (ad esempio, per ottenere la necessaria autorizzazione) e dalla normativa di esecuzione (ad esempio, per quanto riguarda i formulari di scarico dei rifiuti), tenendo presente che essi divengono efficaci in virtù della notifica agli Stati membri e non con la pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* (articoli 191 del trattato CEE e 13 della direttiva).

Ciò premesso, ricordo che con ordinanza 4 dicembre 1985 la Corte ha deciso di riunire le tre cause ai fini del procedimento e della sentenza. Il procuratore del re presso il tribunale *a quo*, l'imputato Vanhove e la Commissione delle Comunità europee hanno presentato osservazioni largamente concordanti.

2. Per meglio comprendere i quesiti è opportuno illustrare gli scopi e le norme più importanti della direttiva che vi si chiede d'interpretare.

Fondata sugli articoli 100 e 235 del trattato, tale fonte mira sia ad evitare condizioni di disparità nella concorrenza fra le imprese, sia — e soprattutto — a proteggere la salute umana e l'ambiente contro gli effetti nocivi dello smaltimento di rifiuti (considerandi nn. 1 e 3). I concetti di « rifiuti » e di « smaltimento » sono definiti nell'articolo 1. Il primo si riferisce a « qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'obbligo di disfarsi secondo le disposizioni nazionali vigenti » [lett. a)]; il secondo comprende la « raccolta, la cernita, il trasporto, il trattamento (...), l'ammasso e il deposito dei [rifiuti] sul suolo o nel suolo » nonché « le operazioni di trasformazione necessarie [al loro] riutilizzo, (...) recupero o (...) [riciclaggio] » [lett. b)].

Segue la serie degli obblighi imposti agli Stati membri. Così, l'articolo 3 prescrive loro di adottare misure atte a promuovere la prevenzione, il riciclaggio e la trasformazione dei rifiuti oltre all'estrazione dagli stessi di materie prime ed eventualmente di energia, comunicandone i progetti alla Commissione e osservando le regole in cui l'articolo 4 traduce l'obiettivo principale della direttiva. I rifiuti, cioè, dovranno essere eliminati senza dar luogo a pericoli per la salute dell'uomo e senza recare pregiudizio all'ambiente. Altre misure richiede l'articolo 7: in virtù del quale, gli Stati membri sono tenuti a far sì che i detentori di rifiuti consegnino questi ultimi ad un raccoglitore privato o pubblico ovvero provvedano essi stessi a smaltirli nel rispetto dei princìpi posti dall'articolo 4.

V'è poi il fondamentale articolo 5. Esso impone agli Stati membri di designare una o più autorità perché programmino, organiz-

zino, autorizzino e controllino lo smaltimento, indicando in particolare le « persone fisiche o giuridiche » abilitate a eliminare i rifiuti (articoli 5 e 6). Tra tali soggetti gli operatori che agiscono per conto di terzi vengono distinti da quelli che trattano rifiuti propri. Le imprese di entrambe le categorie sono sottoposte alla vigilanza di dette autorità (articolo 10), ma solo le prime devono da esse ottenere una specifica autorizzazione (articolo 8) impegnandosi a soddisfare condizioni il cui adempimento è oggetto di controlli periodici (articolo 9).

Secondo l'articolo 11, e in forza del principio « chi inquina paga », a sopportare il costo dello smaltimento, detratta la cifra derivante dall'eventuale valorizzazione dei rifiuti, sono: a) il detentore che consegni i rifiuti ad un raccoglitore o a un'impresa debitamente autorizzata; b) i precedenti detentori o il fabbricante del prodotto che è all'origine del rifiuto.

Infine, l'articolo 12 prevede che ogni tre anni gli Stati membri trasmettano alla Commissione un rapporto sull'eliminazione dei rifiuti e, a tale scopo, che le imprese di cui agli articoli 8 e 10 forniscano all'autorità competente le notizie relative alle operazioni da loro condotte.

3. Passo ora all'esame dei quesiti rivoltivi. Come si ricorderà, il primo riguarda i criteri che permettono di identificare i soggetti e, in particolare, le imprese a cui si applica la direttiva. Al centro del problema è l'assiduità con cui essi svolgono operazioni di smaltimento. È sufficiente che tale attività sia occasionale o è indispensabile che l'eliminazione dei rifiuti figuri nello scopo sociale dell'impresa e costituisca perciò la sua attività principale o secondaria e, in quest'ultimo caso, che si ripeta nel tempo?

La risposta non è difficile. Finalità precipua della direttiva, ho già detto, è l'adozione di normative nazionali atte a impedire che lo smaltimento minacci la salute dell'uomo o danneggi l'ambiente. Ora, un obiettivo così ampiamente definito implica di necessità che la nostra fonte sia applicabile a ogni genere di operatore, quale che sia la sua natura giuridica e la maggiore o minore frequenza delle sue attività di smaltimento. In questo senso, del resto, militano vari elementi testuali. Così, per quanto riguarda il deposito dei rifiuti, la direttiva non distingue tra depositi regolari, sporadici o unici né attribuisce rilievo al modo (spandimento, scarico, ecc.) in cui essi sono effettuati. Ancora più significativamente, dagli articoli 7 e 11 emerge che le operazioni di smaltimento possono essere svolte non solo da un'impresa in senso tecnico, ma dallo stesso detentore del rifiuto e da un raccoglitore pubblico o privato.

Quanto ho detto, com'è ovvio, va qualificato nel caso dell'articolo 8 dalla condizione che l'operatore elimini i rifiuti per conto di terzi.

4. Il secondo quesito è diretto ad accertare: a) se nel caso di scarico per conto di terzi effettuato in un fondo per ordine, su richiesta o col permesso del proprietario o del possessore, il trasportatore dei rifiuti debba munirsi dell'autorizzazione; b) se, per il fatto di permettere lo scarico, il proprietario o il possessore che ha acquistato i rifiuti sia anch'egli tenuto a farsi autorizzare dalle autorità indicate nell'articolo 5.

Con riguardo alla prima domanda, basta rilevare che secondo la norma sicuramente imperativa dell'articolo 8 un'impresa può eliminare rifiuti a favore di terzi solo in quanto vi sia autorizzata da un organismo pubblico; è perciò da escludere che a questo possa sostituirsi un privato com'è il padrone del fondo in cui ha luogo lo scarico. Il secondo problema va risolto osservando che lo stesso articolo 8 esige l'autorizzazione nei soli confronti delle imprese operanti per conto di terzi. Tuttavia, nel quadro dei provvedimenti di cui agli articoli 3, 4 e 7, gli Stati membri possono estendere il detto obbligo anche ad altri soggetti e in particolare ai detentori di rifiuti che provvedano essi stessi allo smaltimento. Sta infatti agli Stati membri valutare se una misura del genere è necessaria al raggiungimento degli obiettivi che la direttiva persegue.

5. In terzo luogo il tribunale di Bruges vi chiede se tra gli organismi competenti a concedere l'autorizzazione possa figurare il direttore di una società pubblica di depurazione delle acque.

Anche qui la risposta è agevole. La direttiva, sappiamo, si limita a pretendere che gli Stati membri designino « *una o più* autorità » incaricate di autorizzare, in una determinata zona, le operazioni di smaltimento (articoli 5 e 8). Nulla vieta, dunque, che il potere di rilasciare autorizzazioni per alcuni tipi di rifiuti (così le acque reflue) sia affidato al soggetto indicato nel quesito.

6. La quarta questione riguarda la misura del potere discrezionale attribuito agli Stati membri per quanto attiene all'organizzazione della vigilanza sulle imprese che eliminano i propri rifiuti e su quelle che esercitano tale attività per conto di terzi.

Osservo che l'articolo 10 parla genericamente di « vigilanza dell'autorità competente ». Se ne deve dedurre, mi sembra, che gli Stati membri godono di un'ampia libertà nel definire le relative misure; a condizione, beninteso, che esse non contrastino con gli obiettivi della direttiva quali sono enunciati nell'articolo 4.

7. Nel quinto quesito il giudice *a quo* affronta l'annoso problema dell'efficacia che va riconosciuta alle direttive di cui uno Stato membro non abbia dato tempestiva o corretta attuazione; vi chiede cioè se gli articoli 8 e 12 si applichino direttamente alle imprese che smaltiscono i rifiuti.

Nel nostro caso — è vero — i disposti controversi non attribuiscono diritti, ma impongono obblighi; e in una recente sentenza [26 febbraio 1986, causa 152/84, Marshall/ Southampton and South West Hampshire Area Health Authority (Teaching), Racc. pag. 723)] voi avete negato che norme del genere abbiano efficacia diretta. Al giudice del rinvio, peraltro, io non ricorderei questa pronuncia sulla cui portata è ancora necessario riflettere; gli risponderei in modo più pragmatico osservando che, per poter essere eseguiti, gli obblighi posti dai due articoli implicano l'emanazione di norme interne. Quello dell'articolo 8, infatti, è funzionale al rispetto delle « misure adottate in virtù dell'articolo 4 »; e quello dell'articolo 12 è stabilito perché gli Stati membri possano adempiere il dovere di trasmettere ogni tre anni un rapporto relativo all'eliminazione dei rifiuti. Definire i suoi contenuti e le sue modalità è dunque compito e diritto degli Stati membri.

8. Per tutte le considerazioni che precedono, vi suggerisco di rispondere come segue ai quesiti postivi dalla VII sezione del Rechtbank van Eerste Aanleg di Bruges con sentenze 30 ottobre 1985 nel quadro dei procedimenti instaurati contro i signori Oscar Traen, Camiel Quicke, Edouard Quicke, Remi Vanhove e la SRL (PVBA) Quicke:

« 1) Gli articoli da 8 a 12 della direttiva 15 luglio 1975, n. 75/442, vanno interpretati nel senso che si applicano a tutti i soggetti impegnati in operazioni di smaltimento, fatta salva, per quanto riguarda l'articolo 8, la condizione che essi agiscano su incarico di terzi. La natura giuridica di tali soggetti e la frequenza con cui provvedono a eliminare i rifiuti sono irrilevanti.

2) L'articolo 8 della direttiva n. 75/442 va interpretato nel senso che l'autorizzazione ivi prevista dev'essere concessa dall'autorità pubblica a tal fine designata dagli Stati membri secondo l'articolo 5 della stessa fonte e non può venire sostituita da un ordine, da una richiesta o da un permesso del proprietario o del possessore del fondo su cui sono sparsi i rifiuti.

Sebbene il medesimo articolo assoggetti all'obbligo di ottenere l'autorizzazione i soli stabilimenti o le sole imprese che smaltiscono i rifiuti per conto di terzi, gli Stati membri possono, adottando le misure previste dall'articolo 4, estendere il detto obbligo ai detentori di rifiuti che provvedono essi stessi alla loro eliminazione.

3) In base all'articolo 5 della direttiva n. 75/442, spetta agli Stati membri designare una o più autorità competenti al rilascio delle autorizzazioni per lo smaltimento dei rifiuti. Nulla vieta pertanto che tale potere sia affidato a una società pubblica di depurazione delle acque.

4) L'articolo 10 della direttiva n. 75/442 va interpretato nel senso che gli Stati membri godono di un'ampia discrezionalità nell'organizzare la vigilanza esercitata dall'autorità competente su tutte le imprese di smaltimento dei rifiuti. È tuttavia necessario che le relative misure si adeguino agli obiettivi della direttiva quali risultano dall'articolo 4.

5) Gli articoli 8 e 12 della direttiva n. 75/442 vanno interpretati nel senso che non impongono direttamente obblighi alle imprese interessate. Queste ultime li adempiono osservando le misure di attuazione adottate dagli Stati membri.»