SENTENZA DELLA CORTE (quinta sezione)
13 luglio 1989 *

Nella causa 380/87,

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte a norma dell'art. 177 del trattato CEE dal tribunale amministrativo regionale per la Lombardia nella causa dinanzi ad esso pendente tra

Enichem Base, Montedipe, Solvay, SIPA Industriale, Altene, Neophane e Polyflex Italiana

e

Comune di Cinisello Balsamo,

domanda vertente sull'interpretazione della direttiva 75/442 del Consiglio del 15 luglio 1975, relativa ai rifiuti (GU L 194, pag. 47), della direttiva 76/403 del Consiglio del 6 aprile 1976, concernente lo smaltimento dei policlorodifenili e dei policlorotrifenili (GU L 108, pag. 41), e della direttiva 78/319 del Consiglio del 20 marzo 1978, relativa ai rifiuti tossici e nocivi (GU L 84, pag. 43) nonché sulla determinazione dei principi che vanno applicati al risarcimento del danno causato da un atto amministrativo contrastante con il diritto comunitario,

LA CORTE (quinta sezione),

composta dai signori R. Joliet, presidente di sezione, Sir Gordon Slynn, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias e M. Zuleeg, giudici,

avvocato generale: F. G. Jacobs
cancelliere: H. A. Rühl, amministratore principale

considerate le osservazioni presentate:

* Lingua processuale: l'italiano.

— per la Commissione delle Comunità europee, dai sigg. Giuliano Marenco e Thomas Van Rijn, consiglieri giuridici,

— per le società ricorrenti nel procedimento nazionale, dagli avv. ti Leone, Siragusa, Simont e Scassellati Sforzolini,

— per il governo italiano, dall'avv. Pier Giorgio Ferri, avvocato dello Stato,

— per il governo del Regno Unito, dal sig. H. R. L. Purse, Treasury Solicitor,

— per il governo portoghese, dai sigg. Luís Fernandes, Rui Falcao de Campos e Ana Cristina Branco,

vista la relazione d'udienza ed a seguito della trattazione orale del 2 marzo 1989,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale presentate all'udienza del 16 marzo 1989,

ha pronunziato la seguente

Sentenza

1 Con ordinanza del 23 novembre 1987, pervenuta alla Corte il 21 dicembre successivo, il tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, ha posto diverse questioni pregiudiziali relative all'interpretazione della direttiva 75/442 del Consiglio del 15 luglio 1975, relativa ai rifiuti (GU L 194, pag. 47), della direttiva 76/403 del Consiglio del 6 aprile 1976, concernente lo smaltimento dei policlorodifenili e dei policlorotrifenili (GU L 108, pag. 41), e della direttiva 78/319 del Consiglio del 20 marzo 1978, relativa ai rifiuti tossici e nocivi (GU L 84, pag. 43) nonché sulla determinazione dei principi che vanno applicati al risarcimento del danno causato da un atto amministrativo contrastante con il diritto comunitario.

2 Queste questioni sono state sollevate nell'ambito di una controversia che oppone diversi produttori di contenitori, imballaggi e sacchetti di plastica al comune di Cinisello Balsamo, con riferimento al provvedimento del sindaco del comune stesso del 16 febbraio 1987, col quale si vietava, a decorrere dal 1° settembre 1987, la fornitura ai consumatori, per l'asporto delle merci acquistate, di sacchetti e di altri contenitori non biodegradabili nonché la vendita o la diffusione di sacchetti di plastica, fatta eccezione per quelli destinati al conferimento di rifiuti.

3 Le società Enichem Base, Montedipe, Solvay, SIPA Industriale, Altene, Neophane e Polyflex Italiana (nel prosieguo: le « ricorrenti nel procedimento nazionale ») hanno proposto, dinanzi al tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, un ricorso diretto all'annullamento del citato provvedimento. Esse hanno anche chiesto la sospensione dell'esecuzione. Dato che le ricorrenti nel giudizio nazionale avevano addotto a sostegno dei ricorsi l'incompatibilità del provvedimento contestato con il diritto comunitario, il giudice nazionale ha sospeso la decisione e ha sottoposto alla Corte le quattro questioni pregiudiziali seguenti:

« 1) Dica la Corte di giustizia se le direttive 75/442 del Consiglio del 15 luglio 1975, relativa ai rifiuti, 78/319 del Consiglio del 20 marzo 1978, relativa ai rifiuti tossici e nocivi, e 76/403 del Consiglio del 6 aprile 1976, concernente lo smaltimento dei policlorodifenili e dei policlorotrifenili attribuiscano ai singoli cittadini della CEE il diritto soggettivo comunitario che i giudici nazionali debbono tutelare anche nei confronti degli Stati membri (e che quindi gli Stati membri non possono limitare) di vendere o di usare i prodotti presi in considerazione dalle predette direttive, dato che queste (direttive) hanno previsto il principio dell'osservanza di specifiche regole per il relativo smaltimento, non il divieto di vendita o di uso dei prodotti in esame.

2) Dica la Corte di giustizia se:

a) dalle direttive comunitarie indicate sopra o comunque dal diritto comunitario si ricavi il principio per cui qualsiasi progetto di regolamento o di atto normativo generale (relativo all'impiego, alla vendita o all'uso dei prodotti de quibus) che possa causare difficoltà tecniche di smaltimento o comportare costi di smaltimento eccessivi debba essere portato in tempo utile a conoscenza della Commissione;

b) se l'obbligo enunciato alla lett. a) sia posto a carico dello Stato e dei comuni i quali, pertanto, non avrebbero il potere di disporre in merito all'impiego, alla vendita o all'uso di prodotti diversi da quelli che la direttiva 76/403 ha inserito nell'elenco tassativo dei prodotti ritenuti nocivi, in as-

senza della previa verifica comunitaria che la misura non crei disuguaglianze nelle condizioni di concorrenza.

3) Dica la Corte di giustizia, tenuto presente il primo " considerando " delle tre direttive indicate nella prima " questione " e soprattutto la parte in cui si afferma che una disparità tra le disposizioni in applicazione o in preparazione nei vari Stati membri per lo smaltimento dei prodotti considerati può creare disuguaglianza nelle condizioni di concorrenza ed avere perciò un'incidenza diretta sul funzionamento del mercato comune, se:

a) questo considerando e, comunque, le tre direttive citate, prevedano il diritto soggettivo comunitario in capo ai cittadini della CEE — con relativo vincolo per tutti gli Stati membri — per cui qualsiasi progetto di regolamento relativo all'impiego dei prodotti in esame, quando possa causare difficoltà tecniche di smaltimento o comportare costi di smaltimento eccessivi debba essere portato a previa conoscenza in tempo utile della Commissione (art. 3, n. 2, della direttiva 75/442);

b) se il diritto soggettivo di cui alla lett. a) [relativo all'obbligo di portare alla previa conoscenza della Commissione CEE qualsiasi progetto di regolamento, ecc., come alla lett. a)] — ove esista — concerna anche gli atti *generali* che sono emessi dai comuni e che, quindi, hanno efficacia territoriale limitata.

4) « Si chiede alla Corte di giustizia di precisare se — in base al diritto comunitario — la pubblica amministrazione sia tenuta al risarcimento del danno quando essa, con un suo atto amministrativo illegittimo, produca la lesione (illegittima) di un diritto soggettivo comunitario, il quale dopo il suo trasferimento nell'ordinamento giuridico italiano — pur mantenendo il suo carattere comunitario — si presenti come interesse legittimo ».

4 Per una più ampia illustrazione degli antefatti, dello svolgimento del procedimento nonché delle osservazioni scritte presentate dinanzi alla Corte si fa rinvio alla relazione d'udienza. Questi elementi del fascicolo sono richiamati solo nella misura necessaria alla comprensione del ragionamento della Corte.

5 Va rilevato in via preliminare che, secondo l'ordinanza di rinvio, la controversia nel giudizio nazionale riguarda prodotti che non rientrano nel campo di applicazione delle citate direttive 76/403 e 78/319. Infatti, i sacchetti di plastica non contengono né policlorodifenile né policlorotrifenile e non costituiscono, di per sé, rifiuti tossici o nocivi. Di conseguenza, le questioni pregiudiziali vanno esaminate con riferimento alla sola direttiva del Consiglio 75/442.

Sulla prima questione

6 La prima questione va compresa come diretta in sostanza a stabilire se la direttiva 75/442 conferisca ai singoli il diritto di vendere o di utilizzare sacchetti di plastica o altri contenitori non biodegradabili.

7 Va ricordato che la direttiva 75/442 ha ad oggetto il ravvicinamento delle norme dei diversi Stati membri riguardo allo smaltimento dei rifiuti al fine, in primo luogo, di evitare gli ostacoli agli scambi comunitari e la disuguaglianza nelle condizioni di concorrenza risultante dalla loro disparità e, in secondo luogo, di contribuire a realizzare gli obiettivi della Comunità nel settore della protezione della salute e dell'ambiente. In essa non si vieta la vendita o l'utilizzazione di qualsivoglia prodotto, ma da ciò non può dedursi che essa osti a che gli Stati membri possano formulare tali divieti al fine della tutela dell'ambiente.

8 Una diversa interpretazione non troverebbe fondamento nella lettera della direttiva e sarebbe d'altra parte in contrasto con gli obiettivi di essa. Infatti, risulta dall'art. 3 della direttiva che questa è diretta, tra l'altro, a favorire le misure nazionali atte a prevenire la formazione di rifiuti. Orbene, la limitazione o il divieto di vendita o di utilizzazione di prodotti quali i contenitori non biodegradabili sono idonei a contribuire a tale obiettivo.

9 Le ricorrenti nel procedimento nazionale hanno sostenuto anche che un divieto assoluto di messa in commercio dei prodotti di cui trattasi costituisce un ostacolo agli scambi il quale non può essere giustificato dalle esigenze della tutela dell'ambiente ed è pertanto incompatibile con l'art. 30 del trattato CEE.

10 Va tuttavia constatato che il giudice nazionale non ha posto alcuna questione relativa all'art. 30 del trattato e che, di conseguenza, non occorre interpretare questa norma.

11 La prima questione va quindi risolta affermando che la direttiva 75/442 va interpretata nel senso che essa non conferisce ai singoli il diritto di vendere o di utilizzare sacchetti di plastica e altri contenitori non biodegradabili.

Sulla seconda questione

12 La seconda questione è diretta in sostanza a stabilire se l'art. 3, n. 2, della direttiva 75/442 imponga agli Stati membri l'obbligo di comunicare alla Commissione ogni progetto di normativa, quale quella contestata nel procedimento nazionale, previamente alla sua definitiva adozione.

13 A tal proposito, è stato sostenuto che la normativa di cui trattasi non rientra nel campo di applicazione dell'art. 3 della direttiva in quanto essa non concerne prodotti il cui smaltimento può causare difficoltà tecniche o costi eccessivi.

14 È sufficiente constatare a tal proposito che l'art. 3, n. 2, della direttiva 75/442 impone agli Stati membri l'obbligo di informare in tempo utile la Commissione non soltanto dei progetti di normativa riguardanti in particolare l'impiego dei prodotti che possono causare difficoltà tecniche di smaltimento o comportare costi di smaltimento eccessivi, ma anche, mediante il riferimento al n. 1, di ogni progetto di normativa diretto a promuovere in particolare la prevenzione, il riciclo e la trasformazione dei rifiuti.

15 Di conseguenza, anche se l'asserzione secondo cui i prodotti contemplati dalla normativa controversa non possono causare difficoltà tecniche di smaltimento o costi di smaltimento eccessivi si rileva esatta, non ne consegue tuttavia che un siffatto progetto di normativa sia sottratto al campo di applicazione dell'art. 3, n. 2, della direttiva.

16 È stato inoltre sostenuto all'udienza che l'obbligo di previa informazione di cui all'art. 3, n. 2, della direttiva, riguarda soltanto i provvedimenti di una certa importanza e che esso non può comprendere provvedimenti di portata pratica estremamente limitata, quali quelli adottati da un comune di dimensioni ridotte. La comunicazione di un tale progetto alla commissione si rivelerebbe impraticabile.

17 A tal proposito, è sufficiente constatare che la direttiva non prevede alcuna deroga o limitazione per quanto riguarda l'obbligo di comunicazione dei progetti contemplati all'art. 3. Di conseguenza, questo obbligo si estende ai progetti di normativa formulati da tutte le autorità degli Stati membri, compresi gli enti territoriali quali i comuni.

18 La seconda questione va quindi risolta affermando che l'art. 3, n. 2, della direttiva 75/442 va interpretato nel senso che esso impone agli Stati membri l'obbligo di comunicare alla Commissione un progetto di normativa quale quello contestato nel procedimento nazionale, prima della sua adozione definitiva.

Sulla terza questione

19 La terza questione è diretta a stabilire se l'art. 3, n. 2, della direttiva 75/442 conferisca ai singoli un diritto che essi possono far valere dinanzi ai giudici nazionali al fine di ottenere l'annullamento o la disapplicazione di una normativa nazionale rientrante nel campo d'applicazione di questa norma, in quanto tale normativa sarebbe stata adottata senza che la Commissione delle Comunità europee ne fosse stata previamente informata.

20 Va constatato a tal proposito che il citato art. 3, n. 2, si limita a imporre agli Stati membri l'obbligo di informare in tempo utile la Commissione dei progetti di normativa cui esso si applica senza stabilire una procedura di controllo comunitaria di questi progetti e senza subordinare l'entrata in vigore delle normative progettate all'accordo o alla mancata opposizione della Commissione.

21 L'obbligo imposto agli Stati membri col citato art. 3, n. 2, è diretto a consentire alla Commissione di essere informata dei provvedimenti nazionali progettati nel

settore dello smaltimento dei rifiuti al fine di poter valutare la necessità di adottare provvedimenti comunitari di armonizzazione nonché di esaminare se i progetti ad essa sottoposti siano o meno compatibili con il diritto comunitario e di trarne eventualmente le relative conseguenze.

22 Né il testo né la finalità della disposizione in esame consentono quindi di ritenere che dal mancato rispetto dell'obbligo di previa comunicazione imposto agli Stati membri derivi di per sé l'illegittimità delle normative in tal modo adottate.

23 Deriva da quanto precede che la menzionata disposizione riguarda le relazioni tra gli Stati membri e la Commissione, ma che essa non attribuisce invece ai singoli alcun diritto atto ad essere leso in caso di violazione, da parte di uno Stato membro, dell'obbligo di previa comunicazione alla Commissione dei suoi progetti di normativa.

24 La terza questione va quindi risolta affermando che l'art. 3, n. 2, della direttiva 75/442 va interpretato nel senso che esso non conferisce ai singoli alcun diritto che essi possano far valere dinanzi ai giudici nazionali al fine di ottenere l'annullamento o la disapplicazione di una normativa nazionale rientrante nel campo d'applicazione di questa disposizione, in quanto tale normativa è stata adottata senza che la Commissione delle Comunità europee ne fosse stata previamente informata.

Sulla quarta questione

25 Vista la soluzione adottata nelle tre prime questioni, non è necessario decidere sulla quarta questione pregiudiziale.

Sulle spese

26 Le spese sostenute dal governo britannico, dal governo italiano, dal governo portoghese e dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato

osservazioni alla Corte, non sono ripetibili. Nei confronti delle parti nella causa principale, il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi pronunciarsi sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (quinta sezione),

pronunciandosi sulle questioni sottopostele dal tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, con ordinanza 23 novembre 1987, dichiara:

1) **La direttiva 75/442 va interpretata nel senso che essa non conferisce ai singoli il diritto di vendere o di utilizzare sacchetti di plastica e altri contenitori non biodegradabili.**

2) **L'art. 3, n. 2, della direttiva 75/442 va interpretato nel senso che esso impone agli Stati membri l'obbligo di informare la Commissione di un progetto di normativa quale quello contestato nel procedimento nazionale, previamente alla sua adozione definitiva.**

3) **L'art. 3, n. 2, della direttiva 75/442 va interpretato nel senso che non conferisce ai singoli alcun diritto che essi possano far valere dinanzi ai giudici nazionali al fine di ottenere l'annullamento o la disapplicazione di una normativa nazionale rientrante nel campo d'applicazione di questa disposizione, in quanto tale normativa è stata adottata senza che la Commissione delle Comunità europee ne fosse stata previamente informata.**

Joliet Slynn

Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias Zuleeg

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo il 13 luglio 1989.

Il cancelliere

J.-G. Giraud

Il presidente della quinta sezione

R. Joliet