CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE F. G. JACOBS

presentate il 16 marzo 1995 *

1. Nel presente procedimento, la Commissione chiede alla Corte di dichiarare che la Germania non ha adempiuto gli obblighi ad essa incombenti a norma delle direttive del Consiglio 75/442/CEE [1], 78/319/CEE [2] e 84/631/CEE [3], così come modificata dalla direttiva del Consiglio 86/279/CEE [4]. Tutte queste direttive sono state sostanzialmente modificate o abrogate durante la fase amministrativa o contenziosa del presente procedimento.

La normativa comunitaria sui rifiuti

2. Prima dell'Atto unico europeo, il Trattato non prevedeva specificamente una politica comunitaria dell'ambiente. Il Consiglio ha tuttavia adottato, sulla base degli artt. 100 e 235, una serie di direttive sui rifiuti. La direttiva principale, ossia la direttiva 75/442, stabilisce, nella sua formulazione iniziale, che è quella che viene in rilievo ai fini del presente procedimento, un certo numero di disposizioni generali e di principi generali in ordine allo smaltimento dei rifiuti. La direttiva impone agli Stati membri di adottare le misure atte a promuovere la prevenzione, il riciclo, la trasformazione dei rifiuti (art. 3) e di adottare le misure necessarie per assicurare che i rifiuti verranno smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza recare pregiudizio all'ambiente (art. 4). Gli Stati membri debbono stabilire o designare l'autorità o le autorità competenti incaricate, in una determinata zona, di programmare, organizzare, autorizzare e controllare le operazioni di smaltimento dei rifiuti (art. 5). Gli stabilimenti o imprese che provvedono al trattamento, all'ammasso o al deposito dei rifiuti per conto di terzi devono ottenere dalla autorità competente un'autorizzazione (art. 8) e sono altresì soggetti a controlli periodici effettuati da tale autorità (art. 9). Le imprese che provvedono al trasporto, alla raccolta, all'ammasso, al deposito o al trattamento dei propri rifiuti nonché quelle che raccolgono o trasportano i rifiuti per conto di terzi sono del pari soggette alla vigilanza dell'autorità competente (art. 10). I «rifiuti» sono definiti in maniera ampia, all'art. 1, lett. a), come qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'obbligo di disfarsi secondo le disposizioni nazionali vigenti.

3. In forza dell'art. 2, n. 2, lett. f), della direttiva, i rifiuti soggetti a specifiche regolamen-

* Lingua originale: l'inglese.

1 — Direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, 75/442/CEE, relativa ai rifiuti (GU L 194, pag. 39).

2 — Direttiva del Consiglio 20 marzo 1978, 78/319/CEE, relativa ai rifiuti tossici e nocivi (GU L 84, pag. 43).

3 — Direttiva del Consiglio 6 dicembre 1984, 84/631/CEE, relativa alla sorveglianza ed al controllo all'interno della Comunità delle spedizioni transfrontaliere di rifiuti pericolosi (GU L 326, pag. 31).

4 — Direttiva del Consiglio 12 giugno 1986, 86/279/CEE, che modifica la direttiva 84/631/CEE relativa alla sorveglianza ed al controllo all'interno della Comunità delle spedizioni transfrontaliere di rifiuti pericolosi (GU L 181, pag. 13).

tazioni comunitarie sono esclusi dal campo d'applicazione della direttiva. La direttiva 78/319 [5] fissa disposizioni specifiche per i rifiuti tossici e dannosi. Come nel caso della direttiva 75/442, gli Stati membri debbono promuovere la prevenzione di tali rifiuti e il riciclo e la trasformazione degli stessi (art. 4), debbono assicurare il loro smaltimento senza pericolo per la salute dell'uomo e per l'ambiente (art. 5) e debbono designare o stabilire autorità competenti incaricate, in una determinata zona, di programmare, organizzare, autorizzare e controllare le operazioni di smaltimento dei rifiuti (art. 6). Gli Stati membri debbono garantire che i rifiuti tossici o nocivi siano separati dalle altre materie, siano etichettati in maniera appropriata e siano catalogati e identificati per ogni luogo in cui sono depositati (art. 7). Agli Stati membri è consentito di adottare disposizioni più rigorose (art. 8). Un sistema di autorizzazioni è stabilito per gli impianti, gli stabilimenti o le imprese che provvedono all'ammasso, al trattamento o al deposito di rifiuti (art. 9). Le autorità competenti debbono elaborare e tenere aggiornati programmi per lo smaltimento di tali rifiuti. Detti programmi devono essere pubblicati e comunicati alla Commissione (art. 12). Nei casi di emergenza o di grave pericolo gli Stati membri debbono adottare misure, comprese temporanee deroghe alla direttiva, al fine di garantire la protezione della popolazione e dell'ambiente (art. 13). Obblighi in materia di documenti giustificativi sono imposti alle persone che producono, detengono o smaltiscono tali rifiuti, come pure per quanto riguarda l'identificazione dei rifiuti trasportati nel corso delle operazioni di smaltimento (art. 14). Viene stabilito un sistema di controllo e di sorveglianza da parte delle competenti autorità (art. 15).

4. Si può rilevare che anche la direttiva del Consiglio 76/403/CEE [6] stabilisce disposizioni specifiche per lo smaltimento dei policlorodifenili e dei policlorotrifenili. Tale direttiva non viene direttamente in rilievo nel presente procedimento.

5. La direttiva 84/631, quale modificata dalla direttiva 86/279, stabilisce un sistema di sorveglianza e di controllo delle spedizioni transfrontaliere di rifiuti pericolosi. Con il termine «rifiuti pericolosi» si intendono i rifiuti tossici e nocivi quali definiti all'art. 1, lett. b), della direttiva 78/319, ad eccezione di taluni solventi clorati e organici e del PCB quale definito all'art. 1, lett. a), della direttiva 76/403. I movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi all'interno della Comunità e le esportazioni verso paesi terzi sono soggetti ad una procedura che comporta una notifica all'autorità competente dello Stato membro indicata dalla direttiva quale responsabile per rilasciare un attestato di ricevimento o per sollevare obiezioni. La direttiva elenca i motivi per i quali possono essere sollevate obiezioni e, nel caso di obiezioni sollevate dallo Stato membro di spedizione, opera una distinzione tra i movimenti tra Stati membri e le esportazioni verso paesi terzi (artt. 3 e 4).

6. A seguito di negoziati condotti sotto gli auspici del programma delle Nazioni Unite

5 — Citata alla nota 2.

6 — Direttiva del Consiglio 6 aprile 1976, 76/403/CEE, concernente lo smaltimento dei policlorodifenili e dei policlorotrifenili (GU L 108, pag. 41).

per l'ambiente, la Comunità ha firmato, il 22 marzo 1989, la Convenzione di Basilea sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi e del loro smaltimento. La convenzione è stata approvata a nome della Comunità con decisione del Consiglio 93/98/CEE [7]. Il preambolo della convenzione fa cenno, tra l'altro, dell'«opinione crescente favorevole al divieto dei movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi e della loro eliminazione in altri Stati, in particolare nei paesi in via di sviluppo» e della convinzione che «i rifiuti pericolosi e altri rifiuti, nei limiti in cui ciò è compatibile con una gestione ecologicamente razionale ed efficiente, dovrebbero essere smaltiti nello Stato in cui sono stati prodotti».

7. La convenzione stabilisce una serie di regole al fine di raggiungere tali obiettivi. In particolare, l'art. 4, n. 1, osta all'esportazione di rifiuti verso gli Stati che impongono un divieto generale di importazioni di rifiuti pericolosi o di altri rifiuti ai fini del loro smaltimento, o che non danno il loro consenso specifico per la loro importazione. L'art. 4, n. 9, impone alle parti di garantire che i movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi e di altri rifiuti siano autorizzati solo se lo Stato di esportazione non dispone dei mezzi tecnici e degli impianti necessari o dei luoghi di smaltimento voluti per smaltire i rifiuti di cui trattasi con metodi razionali ed efficaci sotto il profilo ecologico, o se i rifiuti costituiscono una materia prima necessaria per le industrie di riciclaggio o di ricupero dello Stato di importazione, o se il movimento transfrontaliero di cui trattasi è conforme ad altri criteri da fissare ad opera delle parti e che non si scostino dagli obiettivi della convenzione.

8. Il 7 maggio 1990, il Consiglio ha adottato una risoluzione [8] in cui venivano accolte favorevolmente le iniziative internazionali in questo settore e si sottolineava l'importanza del fatto che «la Comunità nell'insieme consegua l'autosufficienza per quanto riguarda lo smaltimento dei rifiuti» e si formulava l'auspicio «che i singoli Stati membri mirino a tale autosufficienza» (v. il quinto 'considerando' del preambolo della risoluzione). Nella risoluzione si chiedeva che venissero fatte proposte di modifica della direttiva 84/631 e che il Consiglio approvasse rapidamente le proposte relative alla modifica delle direttive 75/442 e 78/319.

9. Il 18 marzo 1991, il Consiglio ha adottato la direttiva 91/156/CEE [9] che modificava sostanzialmente la direttiva 75/442. La direttiva veniva adottata sulla base dell'art. 130 S [10], introdotto dall'Atto unico europeo, che ha creato una base giuridica specifica per le

7 — GU 1993, L 39, pag. 1.

8 — GU C 122, pag. 2.

9 — GU L 78, pag. 32.

10 — Nella sentenza 17 marzo 1993, causa C-155/91, Commissione/Consiglio (Racc. pag. I-939), la Corte ha dichiarato che la direttiva poteva essere validamente adottata sulla base di tale norma (anziché sulla base dell'art. 100 A, sul quale si basava la proposta della Commissione).

azioni relative alla protezione ambientale. Le modifiche apportate dalla direttiva «si basano su un livello elevato di protezione dell'ambiente» (v. il primo 'considerando'). La direttiva rafforza gli obblighi degli Stati membri in materia di gestione dei rifiuti, sottolineando la necessità di ridurre la loro produzione di rifiuti e di promuovere il loro riciclaggio e la loro riutilizzazione. Sulla falsariga della Convenzione di Basilea e della risoluzione del Consiglio, la direttiva si basa sul principio di autosufficienza, tanto per la Comunità nel suo insieme quanto per i singoli Stati membri. In particolare, l'art. 5 della direttiva 75/442, quale modificata, impone agli Stati membri la creazione di una rete integrata di impianti di smaltimento, che consenta «alla Comunità nel suo insieme di raggiungere l'autosufficienza in materia di smaltimento dei rifiuti e ai singoli Stati membri di mirare al conseguimento di tale obiettivo, tenendo conto del contesto geografico o della necessità di impianti specializzati per determinati tipi di rifiuti».

10. Il 12 dicembre 1991 il Consiglio ha del pari adottato la direttiva 91/689/CEE relativa ai rifiuti pericolosi [11], che ha sostituito la direttiva 78/319.

11. Il 1° febbraio 1993, il Consiglio ha sostituito la direttiva 84/631 con il regolamento (CEE) n. 259/93 [12], relativo alla sorveglianza e al controllo delle spedizioni di rifiuti all'interno della Comunità europea, nonché in entrata e in uscita dal suo territorio. Il regolamento, che è basato anch'esso sull'art. 130 S [13], attua i principi di vicinanza, di priorità al ricupero e di autosufficienza sanciti nella direttiva 75/442 sui piani comunitario e nazionale consentendo agli Stati membri di adottare, nel rispetto del Trattato, misure di divieto generale o parziale o di obiezione sistematica in ordine alle spedizioni di rifiuti ai fini del loro smaltimento [art. 4, n. 3, lett. a)]. Le esportazioni di rifiuti destinati ad essere smaltiti verso paesi non membri sono in larga misura vietate (art. 14).

12. Infine, si può rilevare che nella causa dei «rifiuti valloni» [14], la Corte ha dichiarato che la normativa belga che vietava il deposito o lo scarico in Vallonia di rifiuti provenienti da altri Stati membri o da altre regioni del Belgio era incompatibile con la direttiva 84/631. La direttiva ha istituito un sistema che consente alle autorità nazionali interessate di sollevare obiezioni, e quindi di vietare spedizioni transfrontaliere di rifiuti pericolosi sulla base di motivi connessi alla protezione dell'ambiente, all'ordine pubblico e alla pubblica sicurezza, e alla protezione della salute; tale sistema non ha lasciato alcuna possibilità agli Stati membri di vietare globalmente tali movimenti.

11 — GU L 377, pag. 20. La direttiva, quale modificata dalla direttiva del Consiglio 94/31/CE (GU 1994, L 168, pag. 28), ha abrogato la direttiva 78/319 a partire dal 27 giugno 1995.

12 — GU L 30, pag. 1.

13 — Nella sua sentenza 28 giugno 1994, causa C-187/93, Parlamento/Consiglio (Racc. pag. I-2857), la Corte ha deciso che il regolamento poteva essere validamente fondato su tale norma.

14 — Sentenza 9 luglio 1992, causa C-2/90, Commissione/Belgio (Racc. pag. I-4431).

13. Tuttavia, nell'esaminare la compatibilità della normativa belga con l'art. 30 del Trattato nei limiti in cui essa riguardava rifiuti non rientranti nell'ambito di applicazione della direttiva 84/631, la Corte è stata manifestamente influenzata dall'evoluzione della politica della Comunità in materia di rifiuti. Pur ammettendo che i rifiuti, riciclabili o no, devono essere considerati come prodotti la cui circolazione, in conformità dell'art. 30, non dovrebbe essere in linea di massima impedita, essa ha riconosciuto che essi erano anche oggetti di natura particolare, nei limiti in cui la loro accumulazione, ancor prima che essi diventino pericolosi per la salute, costituisce, tenuto conto in particolare della limitata capacità ricettiva, per quanto li riguarda, di ciascuna regione o località, un pericolo per l'ambiente. Di conseguenza, la legge belga era giustificata da esigenze imperative attinenti alla protezione dell'ambiente. A fronte dell'argomento della Commissione secondo il quale il Belgio non poteva basarsi su un'esigenza imperativa per giustificare una misura discriminatoria, la Corte ha concluso nel senso che la normativa belga non era discriminatoria alla luce della natura particolare dei rifiuti. Il principio della correzione, anzitutto alla fonte, dei danni causati all'ambiente implica che spetta a ciascuna regione, a ciascun comune o ente locale, adottare le misure adeguate al fine di garantire l'accoglimento, il trattamento e lo smaltimento dei propri rifiuti, che debbono essere smaltiti il più vicino possibile al luogo della loro produzione, al fine di limitare il loro trasporto.

Le censure della Commissione

14. Le disposizioni nazionali contestate dalla Commissione sono contenute nell'Abfallgesetz del 27 agosto 1986 [15] (in prosieguo: la «legge») e nell'Abfallverbringungsverordnung del 18 novembre 1988 [16] (in prosieguo: il «regolamento»). Secondo la Commissione, le disposizioni tedesche sono censurabili sotto i tre seguenti profili:

1) Taluni rifiuti destinati al riciclaggio sono espressamente esclusi dall'ambito di applicazione della legge, mentre i rifiuti riciclabili rientrano nell'ambito di applicazione delle direttive 75/442 e 78/319.

2) Il principio secondo cui i rifiuti debbono essere smaltiti in Germania, sancito all'art. 2 della legge, e il sistema di autorizzazione previsto all'art. 13, non sono compatibili con la direttiva 84/631; inoltre, talune delle condizioni imposte per l'autorizzazione dei movimenti di rifiuti pericolosi sono in contrasto con la direttiva.

3) La Germania non si è pienamente conformata al suo obbligo di notificare alla Commissione i programmi di smaltimento dei rifiuti, così come impone l'art. 12 della direttiva 78/319.

15 — Gesetz über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen (BGBl. I, 1986, pag. 1410).

16 — Verordnung über die grenzüberschreitende Verbringung von Abfällen (BGBl. I, 1988, pag. 2126).

Sulla ricevibilità

15. Nel controricorso, il governo tedesco sostiene che il ricorso è irricevibile. Esso sostiene, in primo luogo, che il termine di attuazione del 18 luglio 1977 per la direttiva 75/442 si applica unicamente alla versione di tale direttiva che era applicabile prima che quest'ultima fosse modificata dalla direttiva 91/156. In forza dell'art. 2, n. 1, della direttiva 91/156, che è stata adottata prima della data del parere motivato della Commissione, il termine di attuazione della direttiva modificata è scaduto il 1° aprile 1993; tuttavia, secondo il governo tedesco, l'attuazione è soggetta alla condizione, espressa all'art. 1, lett. a), seconda frase, della direttiva modificata, secondo cui la Commissione «preparerà, entro il 1° aprile 1993, un elenco dei rifiuti che rientrano nelle categorie di cui all'allegato I», condizione che non si è ancora realizzata.

16. Tale argomento dev'essere respinto. Il ricorso della Commissione è diretto, in questo caso, contro il preteso inadempimento, da parte della Germania, del suo obbligo di attuare la versione iniziale della direttiva 75/442. Il fatto che il termine di attuazione della successiva direttiva modificativa non era scaduto alla data del parere motivato o del ricorso non è rilevante poiché, come mostrerò in prosieguo, la censura della Commissione riguardante l'attuazione della direttiva 75/442 si applica in maniera identica, se non addirittura più chiaramente, alla direttiva modificata, malgrado l'obbligo della Commissione di precisare quali siano i rifiuti appartenenti alle categorie di cui all'allegato I. La Germania non può obiettare che l'azione della Commissione è irricevibile in quanto il termine di attuazione applicabile a modifiche senza alcun nesso con la censura della Commissione stessa non è scaduto.

17. In secondo luogo, il governo tedesco ritiene fuori termine la censura secondo la quale la preferenza accordata dalla normativa tedesca allo smaltimento dei rifiuti all'interno del territorio nazionale è in contrasto con la direttiva 84/631. Il ricorso è stato presentato molto tempo dopo la pubblicazione della normativa tedesca contestata e in un momento in cui la Comunità accoglieva il principio di autosufficienza in materia di smaltimento dei rifiuti, come risulta dalla sentenza della Corte nella causa «rifiuti valloni» e dal regolamento n. 259/93 che ha abrogato la direttiva 84/631. Di conseguenza, la Germania poteva legittimamente attendersi che la Commissione non avviasse procedimenti in ordine alla direttiva 84/631.

18. È certamente sorprendente che la Commissione abbia deciso di avviare o di proseguire la propria azione sapendo che la Comunità aveva già modificato la direttiva 75/442 e stava per sostituire la direttiva 84/631 al fine di tener conto del principio di autosufficienza in materia di smaltimento dei rifiuti inserito nella Convenzione di Basilea. La Commissione non ha neppure fornito la minima spiegazione soddisfacente quanto alla prosecuzione dell'azione. Essa non ha ad esempio sostenuto che fosse necessario

proseguire la sua azione al fine di ottenere una decisione su un'importante questione di interpretazione o per fondare pretese nei confronti della Germania in ordine alla direttiva 84/631.

19. L'azione deve tuttavia essere considerata proponibile. La direttiva 84/631 era ancora in vigore alla data del parere motivato (e lo era per la verità anche alla data della presentazione del ricorso dinanzi alla Corte). Come la Corte ha dichiarato:

«A norma dell'articolo 169 del Trattato, spetta alla Commissione stabilire quando sia opportuno promuovere un ricorso dinanzi a questa Corte, mentre le considerazioni su cui si fonda la sua decisione non possono avere alcuna incidenza sulla ricevibilità del ricorso, che dipende solo da norme oggettive» [17].

20. Inoltre, nelle cause in materia di coassicurazione, la Corte ha affermato che:

«Il semplice fatto che sia stata già presentata al Consiglio la proposta per un atto legislativo la cui adozione e la cui trasposizione nel diritto interno sarebbero idonee a porre fine all'infrazione allegata dalla Commissione non esclude che questa abbia la facoltà di proporre un siffatto ricorso per inadempimento» [18].

21. Ritengo pertanto che il ricorso sia ricevibile.

Sul merito

1) *Censura relativa alla definizione di rifiuti operata dalla legge*

22. La Commissione sostiene che la definizione di «rifiuti» contenuta all'art. 1 della legge è più restrittiva di quella contenuta nella normativa comunitaria. In particolare, l'art. 1, n. 3, punto 7, della legge dispone che quest'ultima non si applica a talune categorie di rifiuti riciclabili ed è pertanto incompatibile con le direttive 75/442 e 78/319, che comprendono entrambe i rifiuti riciclabili e non riciclabili.

17 — Sentenza 10 dicembre 1968, causa 7/68, Commissione/Italia (Racc. pag. 561, in particolare pag. 569).

18 — Punto 7 delle sentenze 4 dicembre 1986, cause 220/83, Commissione/Francia (Racc. pag. 3663), 252/83, Commissione/Danimarca (Racc. pag. 3713), 205/84, Commissione/Germania (Racc. pag. 3755), e 206/84, Commissione/Irlanda (Racc. pag. 3817). V., altresì, sentenza 1° giugno 1994, causa C-317/92, Commissione/Germania (Racc. pag. I-2039, punto 5).

L'art. 1, lett. a), della direttiva 75/442 definisce come «rifiuto»:

«qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi [19] o abbia l'obbligo di disfarsi secondo le disposizioni nazionali vigenti».

23. Questa definizione è ripresa dall'art. 1, lett. a), della direttiva 78/319, benché quest'ultima si applichi soltanto ai rifiuti «tossici e nocivi» quali definiti all'art. 1, lett. b), della stessa direttiva.

24. La Commissione non mette in discussione la definizione generale di «rifiuti» contenuta all'art. 1, n. 1, della legge. Tale disposizione è formulata nei seguenti termini:

«Per rifiuti ai fini della presente legge si intendono le cose mobili di cui il detentore intende disfarsi o il cui regolare smaltimento si impone ai fini della salvaguardia dell'interesse generale, e in particolare della protezione dell'ambiente. Ogni cosa mobile lasciata dal suo detentore all'organismo incaricato dello smaltimento, o al terzo che ne è incaricato da quest'ultimo, costituisce un rifiuto anche in caso di ricupero finché tale cosa, o le sostanze ottenute, o l'energia prodotta a partire da essa, non entri nel circuito economico».

25. Tuttavia, l'art. 1, n. 3, dispone che la legge non si applica:

«7. alle sostanze, ad eccezione di quelle di cui agli artt. 2, nn. 2 e 3, 5, 5a e 15, che formano oggetto di regolare ricupero attraverso una raccolta industriale, purché la prova di tale ricupero sia fornita agli organismi incaricati dello smaltimento e purché non vi ostino interessi pubblici preminenti».

26. L'art. 1, n. 3, punto 6, contiene un'esenzione analoga, anche se non identica, per i rifiuti sottoposti a raccolta non commerciale.

27. Si può rilevare che il riferimento all'art. 2, n. 2, contenuto all'art. 1, n. 3, punti 6 e 7, ha l'effetto di mantenere nell'ambito di applicazione della legge i rifiuti provenienti da imprese commerciali o industriali o da imprese pubbliche che «in ragione della loro natura, delle loro proprietà o della loro quantità, siano particolarmente dannose per

19 — Nota che presenta interesse solo per la versione in lingua inglese delle presenti conclusioni. NdT.

la salute, l'aria o le acque, che siano esplosive o infiammabili, o che contengano o possano produrre agenti di malattie trasmissibili». Di conseguenza, mi sembra che la Commissione non abbia provato che l'esenzione contenuta all'art. 1, n. 3, punto 7, fosse contraria alla direttiva 78/319, che riguarda esclusivamente i rifiuti tossici e nocivi, categoria che sembra essere esclusa dall'ambito di applicazione dell'esenzione.

28. Resta il problema di stabilire se la definizione tedesca sia conforme alla direttiva 75/442. Nelle memorie da esso presentate, il governo tedesco fa riferimento ad una decisione del Bundesgerichtshof che precisa che la nozione di rifiuto dev'essere interpretata in maniera estensiva, alla luce delle disposizioni e della giurisprudenza comunitarie in materia, nonché ad un progetto di legge destinato ad assicurare la modifica formale della definizione di rifiuti nella normativa tedesca. Tuttavia, nella sua controreplica, il governo tedesco fa riferimento alla sua comunicazione del 20 marzo 1992 in risposta al parere motivato, nella quale esso riconosce che l'art. 1, n. 3, punto 7, si applica in tutti i casi in cui dei beni siano messi a disposizione ai fini di una raccolta commerciale, per il motivo che, in tali casi, l'intenzione obiettiva del loro proprietario è quella di cedere beni aventi un valore economico anziché di smaltire rifiuti.

29. A mio parere, l'art. 1, n. 3, punto 7, è in contrasto con la direttiva 75/442, sia nella sua forma iniziale sia nella sua forma modificata. È chiaro che l'ambito di applicazione della direttiva 75/442 si estende ai rifiuti raccolti a fini di riciclaggio o di riutilizzazione. Come la Corte ha dichiarato nella sentenza Vessoso e Zanetti [20]:

«Emerge (...) che una sostanza di cui il detentore si disfi può costituire un rifiuto, ai sensi delle direttive 75/442 e 78/319, anche quando sia suscettibile di riutilizzazione economica».

30. Anche nella sua versione iniziale, la direttiva 75/442 impone agli Stati membri di istituire un sistema completo di gestione dei rifiuti. Nell'ambito di questo sistema, gli Stati membri debbono far sì che ogni detentore di rifiuti provveda egli stesso allo smaltimento in maniera da non mettere in pericolo la salute dell'uomo e da non recare pregiudizio all'ambiente, ovvero affidi il loro smaltimento ad un raccoglitore privato o pubblico o ad un'impresa di smaltimento (art. 7). La direttiva istituisce un sistema di autorizzazioni, unito a controlli, per gli stabilimenti o imprese che provvedono al trattamento, all'ammasso o al deposito di rifiuti per conto terzi (artt. 8 e 9). Le imprese che si occupano dei propri rifiuti e quelle che raccolgono o trasportano rifiuti per conto terzi sono soggette alla vigilanza dell'autorità competente (art. 10).

20 — Sentenza 28 marzo 1990, cause C-206/88 e C-207/88, Vessoso e Zanetti (Racc. pag. I-1461, punto 8). V. anche sentenza 28 marzo 1990, causa C-359/88, Zanetti e a. (Racc. pag. I-1509, punti 12 e 13).

31. Il sistema di vigilanza istituito dalla direttiva 75/442 è stato rafforzato dalla direttiva 91/156. In forza dell'art. 8 della direttiva 75/442 così come modificata, gli Stati membri debbono garantire che ogni detentore di rifiuti provveda egli stesso al ricupero o allo smaltimento, conformandosi alle disposizioni della direttiva, ovvero li consegni ad un raccoglitore privato o pubblico, o ad un'impresa che effettua le operazioni previste nell'allegato IIA o IIB. L'allegato IIA riguarda le operazioni di smaltimento. L'allegato IIB si applica alle operazioni che comportano una possibilità di ricupero ed elenca una serie di procedimenti, quali il riciclo dei materiali, il ricupero dei prodotti, l'utilizzazione quale fonte di energia ecc.

32. Tutti gli stabilimenti o imprese che effettuano le operazioni elencate nell'allegato IIB devono ottenere un'autorizzazione (art. 10). In forza dell'art. 12, gli stabilimenti o le imprese che provvedono alla raccolta o al trasporto di rifiuti a titolo professionale, o che provvedono allo smaltimento o al ricupero di rifiuti per conto di terzi devono essere iscritti presso le competenti autorità qualora non siano soggetti ad autorizzazione. Inoltre, in forza dell'art. 13, essi devono essere sottoposti ad adeguati controlli periodici da parte delle autorità competenti.

33. Di conseguenza, è chiaro che il sistema di vigilanza e di gestione stabilito dalla direttiva è diretto ad applicarsi a tutti gli oggetti e sostanze di cui il proprietario si disfi, anche se essi hanno un valore commerciale e sono raccolti a titolo commerciale a fini di riciclo o di riutilizzazione.

34. È probabilmente esatto che, come sostiene il governo tedesco, sia talora difficile operare la distinzione tra il comportamento consistente nel disfarsi di rifiuti riciclabili o riutilizzabili e lo smaltimento di beni usati nel corso normale dell'attività economica, poiché in entrambi i casi il proprietario non ha più bisogno dei beni ma essi hanno tuttavia un valore commerciale. Comunque, la difficoltà della distinzione tra casi limite non può giustificare l'esclusione generale dei materiali non pericolosi raccolti a fini di riutilizzazione, compresi i materiali raccolti all'ingrosso, dalla definizione di rifiuti.

35. Concludo nel senso che, escludendo talune categorie di rifiuti riciclabili dall'ambito di applicazione della legge, la Germania viene meno al proprio obbligo di attuare la direttiva 75/442, ma non al suo obbligo di attuare la direttiva 78/319.

2) *Movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi*

36. Durante la fase precontenziosa, la Commissione ha mosso la censura generica secondo la quale l'art. 2 della legge, che

stabilisce il principio dello smaltimento dei rifiuti in Germania, e il suo art. 13, che sottopone ad autorizzazione i movimenti transfrontalieri di rifiuti, erano in contrasto con il principio della libera circolazione dei rifiuti. Tuttavia, alla luce della sentenza pronunciata dalla Corte nella causa dei «rifiuti valloni» [21], essa ha abbandonato tale pretesa nel ricorso da essa presentato dinanzi alla Corte. Ne consegue che la sua seconda censura è limitata alla tesi secondo cui il sistema di autorizzazione dei trasporti di rifiuti pericolosi stabilito dalla legge e dal regolamento è incompatibile con la direttiva 84/631, quale modificata dalla direttiva 86/279.

37. Ai sensi dell'art. 5 della direttiva 78/319:

«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».

38. L'art. 9, n. 1, istituisce un sistema di autorizzazione per gli impianti, gli stabilimenti o le imprese che provvedono all'ammasso, al trattamento o al deposito di rifiuti tossici e nocivi.

39. L'art. 12 impone alle autorità competenti di elaborare un programma per lo smaltimento dei rifiuti tossici e nocivi, vertente in particolare sui tipi e sui quantitativi di rifiuti, sui metodi di smaltimento, sui centri specializzati per il trattamento e sui luoghi di deposito adeguati.

40. L'art. 1 della direttiva 84/631 rispecchia l'obbligo imposto agli Stati membri dall'art. 5 della direttiva 78/319, disponendo che:

21 — Citata nella nota 14.

«In conformità alle disposizioni della presente direttiva, gli Stati membri prendono le misure necessarie per assicurare la sorveglianza ed il controllo ai fini della tutela della salute umana e della tutela dell'ambiente, delle spedizioni transfrontaliere di rifiuti pericolosi all'interno della Comunità e di quelle che entrano e/o escono dalla Comunità».

41. Gli artt. 3 e 4 della direttiva 84/631, così come modificata, dispongono:

«*Articolo 3*

1. Il detentore di rifiuti che intenda trasportarli o farli trasportare da uno Stato membro in un altro, oppure farli transitare attraverso uno o più Stati membri oppure spedirli in uno Stato membro a partire da uno Stato terzo oppure trasferirli a partire da uno Stato membro in uno Stato terzo dà comunicazione all'autorità competente dello Stato membro responsabile del rilascio dell'attestato di ricevimento, con copia alle autorità competenti degli altri Stati membri interessati e, se del caso, allo Stato terzo di destinazione e/o allo Stato terzo (agli Stati terzi) di transito.

2. La comunicazione è effettuata sulla base dell'apposita sezione del bollettino di spedizione che deve essere redatta conformemente all'articolo 15 ed il cui contenuto è previsto nell'allegato I, in seguito denominato "bollettino di spedizione".

3. Nell'ambito di tale comunicazione indirizzata all'autorità competente dello Stato membro responsabile del rilascio dell'attestato di ricevimento, il detentore dei rifiuti fornisce a questa informazioni soddisfacenti riguardanti in particolare:

(...)

4. In caso di spedizione da uno Stato membro ad uno Stato terzo, il detentore dei rifiuti deve ottenere il consenso dello Stato terzo di destinazione prima di avviare la procedura di comunicazione di cui al paragrafo 3. La comunicazione deve contenere soddisfacenti informazioni su tale consenso.

Articolo 4

1. La spedizione transfrontaliera non può essere effettuata prima che le autorità compe-

tenti dello Stato membro di cui al paragrafo 2, primo comma, lettere a), b) o c), abbiano rilasciato un attestato di ricevimento della comunicazione. Tale attestato deve essere annotato nel bollettino di spedizione.

2. L'attestato di ricevimento o qualsiasi obiezione sollevata in conformità del paragrafo 3 deve essere trasmesso al detentore dei rifiuti al massimo entro un mese dal ricevimento della comunicazione:

a) dalle autorità competenti dello Stato membro di designazione, o

b) in caso di spedizione di rifiuti effettuata a partire da uno Stato terzo in transito attraverso la Comunità, per smaltimento fuori di quest'ultima, dalle autorità competenti dell'ultimo Stato membro attraverso il quale deve passare la spedizione, oppure

c) in caso di spedizione di rifiuti da uno Stato membro per smaltimento fuori della Comunità in uno Stato terzo, dalle autorità competenti dello Stato membro di spedizione, salvo nel caso previsto nell'ultimo comma del presente paragrafo,

con copia al destinatario dei rifiuti ed alle autorità competenti degli altri Stati membri interessati e, se del caso, allo(agli) Stato(i) terzo(i) di transito e di destinazione.

Qualora i rifiuti siano smaltiti in uno Stato terzo limitrofo con l'ultimo Stato membro di transito, quest'ultimo dispone del diritto di rilasciare l'attestato di ricevimento o di sollevare obiezioni invece dello Stato membro previsto al primo comma, lettera c). Uno Stato membro di transito che intenda esercitare il diritto conferitogli dal presente comma ne informa la Commissione e gli altri Stati membri. Esso non può esercitare questo diritto prima di tre mesi a decorrere da tale comunicazione.

3. Le obiezioni devono essere motivate sulla base delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di protezione dell'ambiente, di sicurezza e di ordine pubblico o di protezione della salute, conformi alla presente direttiva, sulla base di altri strumenti comunitari o convenzioni internazionali concluse in materia dallo Stato membro interessato anteriormente alla notifica della presente direttiva.

(...)

6. Fatti salvi i paragrafi 1 e 2, le autorità competenti dello Stato membro di spedizione e, se del caso, dello Stato o degli Stati membri di transito dispongono di quindici giorni a decorrere dalla comunicazione per formulare, se del caso, condizioni relative al trasporto dei rifiuti nel loro territorio nazionale. Tali condizioni, che devono essere comunicate al detentore dei rifiuti, con copia alle autorità competenti degli Stati membri interessati, non possono essere più severe di quelle previste per le spedizioni analoghe effettuate interamente all'interno dello Stato membro interessato e devono rispettare le convenzioni esistenti. Il detentore dei rifiuti deve conformarsi a tali condizioni per poter effettuare il trasporto.

Entro venti giorni dal ricevimento della comunicazione, le autorità competenti dello Stato membro di spedizione possono obiettare che la spedizione dei rifiuti compromette l'esecuzione dei programmi predisposti in virtù dell'articolo 12 della direttiva 78/319/CEE o dell'articolo 6 della direttiva 76/403/CEE o è contraria agli obblighi risultanti dagli accordi internazionali da esso conclusi in materia anteriormente alla notifica della presente direttiva. Tali obiezioni sono comunicate al detentore dei rifiuti con copia alle autorità competenti degli Stati membri interessati».

42. Le disposizioni tedesche pertinenti sono contenute negli artt. 2 e 13 della legge, nonché nel regolamento, adottato, tra l'altro, sulla base dell'art. 13c della legge, il quale autorizza il governo tedesco ad emanare regolamenti che applichino e adeguino le disposizioni dell'art. 13 ai fini dell'attuazione della normativa comunitaria, ed in particolare della direttiva 84/631.

43. L'art. 2, n. 1, della legge dispone:

«I rifiuti prodotti sul territorio di applicazione della presente legge debbono essere ivi smaltiti, salvo disposizioni contrarie dell'art. 13. Tale smaltimento deve avvenire in maniera tale che non sia pregiudicato l'interesse generale (...)».

44. L'art. 13, n. 1, recita:

«Chiunque intenda trasportare rifiuti nel territorio di applicazione della presente legge, o attraverso di esso, o al di fuori di esso, deve ottenere l'autorizzazione dell'autorità

competente. Tale autorizzazione può essere rilasciata solo se:

1. il trasporto, il trattamento, l'ammasso o il deposito dei rifiuti non comporti alcun rischio di pregiudizio per l'interesse generale;

(...)

4. in occasione della spedizione dei rifiuti fuori dal territorio di applicazione della presente legge,

a) non esiste alcun adeguato impianto di smaltimento dei rifiuti nel Land in cui essi sono stati prodotti, e l'utilizzazione degli impianti di un altro Land è impossibile o comporterebbe una rigorosità iniqua nei confronti della persona tenuta a procedere allo smaltimento dei rifiuti; tale regola non si applica qualora dei piani di smaltimento dei rifiuti, in conformità dell'art. 6, n. 1 o n. 3, prevedano lo smaltimento dei rifiuti fuori dal territorio di applicazione della presente legge;

b) (...)

c) lo smaltimento dei rifiuti nello Stato destinatario non comporta alcun rischio di pregiudizio per l'interesse generale sul territorio di applicazione della presente legge».

45. L'art. 8 del regolamento dispone:

«Un procedimento di autorizzazione incondizionata ai sensi dell'art. 13 della legge viene in essere:

a) (...)

b) in caso di spedizione di rifiuti pericolosi fuori dal territorio di applicazione della legge sui rifiuti verso uno Stato non membro delle Comunità europee;

c) (...)».

46. Per contro, l'art. 10 del regolamento stabilisce:

«Un procedimento di autorizzazione condizionata viene in essere:

a) in caso di spedizione di rifiuti pericolosi fuori dal territorio di applicazione della legge sui rifiuti verso uno Stato membro delle Comunità europee;

(...)».

47. L'art. 11 del regolamento recita:

«L'autorità competente verifica, nell'ambito del procedimento di autorizzazione, ai sensi dell'art. 10:

1) la regolarità del trasporto e l'affidabilità delle persone responsabili di esso (art. 13, n. 1, punti 1 e 2, della legge),

2) se lo smaltimento dei rifiuti nello Stato di destinazione possa recare pregiudizio all'interesse pubblico nel territorio di applicazione della legge [art. 13, n. 1, punti 4, lett. c), e 5],

3) se il trasporto dei rifiuti fuori dal territorio in cui si applica la legge è conforme ai piani di smaltimento dei rifiuti in vigore o ad analoghe disposizioni del Land».

48. Si può pertanto rilevare che la condizione contenuta nell'art. 13, n. 1, punto 4, lett. a), secondo cui i rifiuti non debbono poter essere smaltiti in maniera adeguata in Germania, non si applica nel caso di esportazioni di rifiuti in altri Stati membri.

49. In contrasto con la direttiva, che prevede un sistema di notifiche e di attestati di ricevimento, le norme tedesche vietano lo smaltimento di rifiuti al di fuori della Germania salvo autorizzazione espressa a norma dell'art. 13. Tuttavia, l'art. 7 del regolamento dispone che una domanda di autorizzazione a norma dell'art. 13 della legge corrisponde ad una «notifica» ai sensi dell'art. 3 della direttiva e che un'autorizzazione a norma dell'art. 13 corrisponde ad un «attestato di ricevimento» ai sensi dell'art. 4, n. 1. Analogamente, una decisione di rigetto a norma

dell'art. 13 corrisponde ad un'«obiezione» ai sensi dell'art. 4, nn. 3 o 6, della direttiva e un'autorizzazione limitata corrisponde all'imposizione di «condizioni» ai sensi dell'art. 4, n. 6.

50. La Commissione sostiene che, malgrado tali adeguamenti del procedimento di autorizzazione, la legge ed il regolamento non attuano correttamente la direttiva. Essa fa valere, in primo luogo, che il principio secondo cui i rifiuti debbono essere smaltiti in Germania, sancito all'art. 2 della legge, è incompatibile con le norme delle direttive 84/631 e 86/279. In secondo luogo, essa ritiene che l'obbligo di autorizzazione per ogni movimento transfrontaliero di rifiuti, stabilito dall'art. 13, n. 1, sia in contrasto con la direttiva 84/631; il diritto di trasportare i rifiuti riconosciuto dalla direttiva è ridotto ad una possibilità di autorizzazione, purché ricorrano determinate condizioni. In terzo luogo, essa contesta due delle condizioni specifiche per l'autorizzazione dei movimenti transfrontalieri di rifiuti. Per quanto riguarda i movimenti verso altri Stati membri, essa contesta la condizione, contenuta all'art. 13, n. 1, punto 4, lett. c), secondo cui lo smaltimento dei rifiuti nello Stato di destinazione non dovrebbe comportare alcun rischio di pregiudizio per il pubblico interesse in Germania. In ordine alle esportazioni verso paesi terzi, essa contesta sia tale condizione sia la condizione secondo cui lo smaltimento dei rifiuti all'interno del Land in cui essi sono prodotti deve essere impossibile e secondo cui lo smaltimento di rifiuti in un altro Land deve essere impossibile o comportare una rigorosità iniqua per la persona obbligata a smaltire i rifiuti.

51. A mio parere, tutte queste censure debbono essere respinte. In primo luogo, non ritengo possibile esaminare isolatamente l'art. 2 della legge, così come cerca di fare la Commissione. A norma dell'art. 2 i rifiuti debbono essere smaltiti in Germania «salvo disposizioni contrarie dell'art. 13». La compatibilità delle disposizioni della legge con quelle della direttiva può essere valutata solo leggendo congiuntamente l'art. 2 e l'art. 13, che permette che i movimenti transfrontalieri vengano autorizzati per determinati motivi.

52. In secondo luogo, non ritengo che l'imposizione di un obbligo di autorizzazione sia di per sé in contrasto con la direttiva. Come si è visto, l'autorizzazione a norma della legge è dichiarata equivalente ad un «attestato di ricevimento» della notifica ai sensi della direttiva, e il rifiuto di autorizzazione è dichiarato equivalente ad una «obiezione». Di conseguenza, qualora l'autorizzazione sia concessa ogniqualvolta debba essere rilasciato un attestato di ricevimento a norma della direttiva e sia rifiutata solo quando possa essere legittimamente sollevata un'obiezione, l'autorizzazione ai sensi della legge equivale all'attestato di ricevimento ai sensi della direttiva. Pertanto, la sola questione da esaminare è se i criteri di concessione di una siffatta autorizzazione siano compatibili con gli obblighi posti dalla direttiva.

53. Pertanto passo ad esaminare le condizioni specifiche per l'autorizzazione dei

movimenti di rifiuti verso altri Stati membri e verso paesi terzi.

a) Movimenti di rifiuti verso un altro Stato membro

54. La Commissione contesta la condizione, contenuta all'art. 13, n. 1, punto 4, lett. c), della legge, secondo cui il movimento di rifiuti non deve comportare alcun rischio di pregiudizio nei confronti dell'interesse pubblico in Germania. Nella sua comunicazione del 20 marzo 1992 in risposta al parere motivato, il governo tedesco dichiara che la nozione di interesse generale abbraccia la protezione dell'ambiente. Ciò concorda con l'art. 1 della legge secondo il quale, come ho già segnalato, ai sensi della legge si intendono come «rifiuti» tutte «le cose mobili di cui il detentore intende disfarsi o il cui regolare smaltimento si impone ai fini della salvaguardia dell'interesse generale, e in particolare della protezione dell'ambiente».

55. Ne consegue che la censura della Commissione si risolve nella tesi, alquanto sorprendente, secondo la quale, nell'approvare lo smaltimento in un altro Stato membro di rifiuti pericolosi prodotti in Germania, alle autorità tedesche è vietato, in base alla direttiva 84/631, tener conto dell'impatto ambientale dello smaltimento sul territorio tedesco. La Commissione giustifica tale affermazione sulla base del fatto che l'art. 4, n. 6, della direttiva consente semplicemente allo Stato membro di spedizione di stabilire condizioni relative al trasporto dei rifiuti sul suo territorio nazionale e di sollevare obiezioni basate sul motivo che la spedizione compromette l'esecuzione dei programmi elaborati a norma dell'art. 12 della direttiva 78/319 o dell'art. 6 della direttiva 76/403 o sul motivo che essa è in contrasto con obblighi derivanti da accordi internazionali conclusi dallo Stato membro prima della notifica della direttiva.

56. Come già rilevato, tuttavia, l'art. 12 della direttiva 78/319, cui fa riferimento l'art. 4, n. 6, della direttiva 84/631, dispone che i programmi per lo smaltimento dei rifiuti tossici e nocivi debbono vertere su materie quali i metodi di smaltimento, i centri specializzati per il trattamento e i luoghi di deposito adeguati. L'elaborazione di tali programmi è un esempio specifico dell'obbligo generale, imposto dall'art. 5, di adottare le misure necessarie ad 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 o odori; senza danneggiare la natura e il paesaggio».

57. È assolutamente possibile che lo smaltimento di rifiuti pericolosi in un altro Stato membro, in particolare uno Stato membro vicino, abbia serie conseguenze sull'ambiente in Germania ai sensi dell'art. 5. A mio parere,

qualora esista un rischio del genere, la Germania non ha soltanto il diritto ma ha l'obbligo di rifiutare la spedizione di cui trattasi.

58. Si può rilevare che la Commissione non ha addotto alcuna prova per dimostrare che le autorità tedesche avrebbero interpretato in maniera eccessivamente estensiva la condizione di cui trattasi così da impedire il trasporto di rifiuti in casi in cui non esisteva alcun rischio per l'ambiente in Germania.

b) Esportazioni verso paesi terzi

59. Per quanto riguarda l'autorizzazione delle esportazioni di rifiuti verso paesi terzi, la Commissione contesta due condizioni:

in primo luogo, quella già considerata in relazione ai movimenti verso altri Stati membri, in base alla quale non deve esservi alcun rischio di pregiudizio per l'interesse generale in Germania [art. 13, n. 1, punto 4, lett. c)]; in secondo luogo, la condizione secondo cui non vi deve essere alcun luogo di smaltimento adeguato nel Land in cui i rifiuti sono prodotti e l'utilizzazione di impianti di smaltimento di rifiuti in un altro Land deve essere impossibile o comportare una rigorosità iniqua per la persona tenuta a smaltire i rifiuti [art. 13, n. 1, punto 4, lett. a)]. Come già osservato, in forza degli artt. 10 e 11 del regolamento quest'ultima condizione non si applica ai movimenti di rifiuti tra Stati membri.

60. In forza dell'art. 4, n. 2, lett. c), della direttiva, nel caso di spedizioni per smaltimento fuori della Comunità, lo Stato membro responsabile per il rilascio degli attestati di ricevimento a norma dell'art. 4, n. 2, è lo Stato membro di spedizione, a meno che l'ultimo Stato membro di transito limitrofo del paese terzo eserciti il suo diritto di rilasciare l'attestato di ricevimento o di sollevare obiezioni al posto dello Stato membro di spedizione. I motivi per i quali uno Stato membro può sollevare obiezioni nei confronti di esportazioni all'esterno della Comunità sono alquanto più estesi rispetto al caso di movimenti intracomunitari. A norma dell'art. 4, n. 3, le obiezioni sollevate debbono «essere motivate sulla base delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di protezione dell'ambiente, di sicurezza e di ordine pubblico o di protezione della salute, conformi alla presente direttiva, sulla base di altri strumenti comunitari o convenzioni internazionali concluse in materia dallo Stato membro interessato anteriormente alla notifica della presente direttiva».

61. Come nel caso delle esportazioni verso altri Stati membri, lo Stato membro di spedizione può altresì sollevare obiezioni a norma

dell'art. 4, n. 6, in particolare per quanto riguarda gli effetti negativi sui programmi di smaltimento di rifiuti elaborati a norma dell'art. 12 della direttiva 78/319 o dell'art. 6 della direttiva 76/403.

62. Ho già concluso nel senso che gli interessi ambientali in Germania possono essere protetti a norma dell'art. 4, n. 6, nell'ambito di programmi di smaltimento di rifiuti elaborati in forza delle direttive 78/319 e 76/403. Alla luce della formulazione ampia dell'art. 4, n. 3, tali interessi, nel caso di esportazioni verso paesi terzi, possono essere protetti anche a norma di tale disposizione.

63. Per quanto riguarda la seconda condizione [di cui all'art. 13, n. 1, punto 4, lett. a)], appare indubbio che tale disposizione sia conforme al testo attuale della direttiva 75/442, così come modificata dalla direttiva 91/156, che è stata adottata nel corso del procedimento precontenzioso. Il preambolo della direttiva modificativa si riferisce all'obiettivo di autosufficienza per la Comunità e per i singoli Stati membri in materia di smaltimento di rifiuti [22], e il nuovo testo dell'art. 5, n. 1, impone agli Stati membri la creazione di una rete di impianti di smaltimento che consenta «alla Comunità nel suo insieme di raggiungere l'autosufficienza in materia di smaltimento dei rifiuti e ai singoli Stati membri di mirare al conseguimento di tale obiettivo». Analogamente, il nuovo testo dell'art. 7, n. 3, consente agli Stati membri di adottare i provvedimenti necessari per impedire movimenti di rifiuti non conformi ai loro piani di gestione, i quali sono elaborati per conseguire, tra l'altro, gli obiettivi di cui all'art. 5.

64. Inoltre, sembra che la disposizione tedesca sia conforme all'obiettivo del regolamento n. 259/93, che ha sostituito la direttiva 84/631 dopo l'avvio del presente procedimento. Infatti tale regolamento va oltre la normativa tedesca di cui trattasi nella presente controversia vietando in linea di massima le esportazioni verso paesi terzi di rifiuti destinati allo smaltimento (v. art. 14).

65. Resta la questione di stabilire se la condizione fosse compatibile con la direttiva 84/631.

66. Come si è già rilevato, nella causa «rifiuti valloni» la Corte ha dichiarato che un divieto generale di importazioni di rifiuti pericolosi nella Vallonia era in contrasto con la direttiva in quanto incompatibile con il sistema di controllo dei movimenti transfrontalieri stabilito dalla direttiva [23]. Si tratta tuttavia al

22 — V. il settimo 'considerando' del preambolo della direttiva 91/156.

23 — Citata in precedenza alla nota 14; v., in particolare, punto 20 della sentenza.

riguardo di una questione alquanto diversa, e cioè se sia consentito ad uno Stato membro non autorizzare l'esportazione di rifiuti verso un paese terzo per il motivo che questi ultimi possono essere smaltiti in maniera adeguata in Germania. A differenza di un divieto globale di importazione, il provvedimento tedesco non priva di significato il sistema di controllo stabilito dalla direttiva.

67. Può essere rilevato che all'epoca dell'adozione della direttiva 84/631 il Trattato non conteneva alcuna base giuridica specifica per provvedimenti in materia ambientale. La direttiva era quindi basata sugli artt. 100 e 235. Come ci si può attendere nel caso di un provvedimento basato in parte sull'art. 100, il preambolo della direttiva si riferisce alla possibilità di distorsioni di concorrenza tali da avere una incidenza diretta «sul funzionamento del mercato comune» [24]. Nel sesto 'considerando' del preambolo si afferma altresì che il sistema di controllo «non deve creare ostacoli al commercio intracomunitario né intaccare la concorrenza».

68. Tuttavia, per il resto l'accento è posto con vigore sulla protezione dell'ambiente. Il terso 'considerando' del preambolo lascia pensare che la spedizione di rifiuti dannosi verso altri Stati membri o fuori della Comunità fosse considerata solo qualora ciò rappresentasse il mezzo di smaltimento più efficace; tale 'considerando' recita:

«considerando che le spedizioni di rifiuti tra Stati membri o tra Stati membri ed altri Stati possono essere necessarie per smaltire i rifiuti nelle migliori condizioni (...)».

69. Si può altresì rilevare che il preambolo non fa alcun riferimento ad ostacoli agli scambi con i paesi terzi. Inoltre, come si è già osservato, nel caso di spedizioni per smaltimento fuori del territorio della Comunità, l'art. 4, n. 3, consente agli Stati membri di sollevare obiezioni sulla base di disposizioni legislative e regolamentari relative, tra l'altro, alla protezione ambientale. Di conseguenza, pur non autorizzando o non obbligando, come il regolamento n. 259/93, gli Stati membri a imporre un divieto generale di esportazione di rifiuti destinati allo smaltimento in paesi terzi, la direttiva 84/631 può a mio parere essere interpretata nel senso che consente ad uno Stato membro di sollevare obiezioni nei confronti dell'esportazione di rifiuti verso uno Stato terzo per motivi relativi all'ambiente qualora i rifiuti possano essere smaltiti in maniera adeguata in Germania, in conformità dei programmi di smaltimento dei rifiuti elaborati a norma delle direttive 78/319 e 76/403.

24 — V. il quarto 'considerando'.

70. Ne consegue che tutte le censure della Commissione relative ai movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi devono essere respinte.

3) *L'inadempimento dell'obbligo di presentare programmi di smaltimento dei rifiuti*

71. Come già rilevato, l'art. 12 della direttiva 78/319 impone agli Stati membri di comunicare alla Commissione i programmi per lo smaltimento dei rifiuti tossici e nocivi che le competenti autorità debbono elaborare, tenere aggiornati e pubblicare.

72. La Commissione osserva che con una lettera del 12 novembre 1988, la Germania sottoponeva alla Commissione una serie di programmi per i Länder. Essa sostiene che, ciononostante, la Germania non si era conformata all'art. 12 sotto i seguenti profili:

— nel caso della Renania-Vestfalia, era stato comunicato solo un programma per Düsseldorf;

— nessun programma era stato comunicato per Bremerhaven;

— per il Baden-Württemberg era stato comunicato un solo programma;

— per l'Assia, per la Bassa Sassonia, per la Renania-Palatinato, per Brema e per la Saar, i programmi non erano aggiornati, mentre la Commissione riceveva un nuovo programma per Amburgo del 9 febbraio 1990;

— i programmi per la Baviera, per Berlino, per l'Assia, per la Bassa Sassonia e per la Renania-Palatinato sembra che non siano stati pubblicati.

73. Nel ricorso, la Commissione ha respinto la tesi del governo tedesco secondo cui non sussisteva alcuna infrazione in quanto l'art. 12 della direttiva non fissava una data per l'elaborazione e l'aggiornamento dei programmi; l'art. 21 della direttiva ha fissato, per l'attuazione della direttiva, un termine di 24 mesi dalla data della notifica della stessa.

74. Con comunicazione del 26 maggio 1993, il governo tedesco ha integrato gli allegati al suo controricorso fornendo particolari in ordine a taluni programmi in materia di rifiuti. Nella controreplica, detto governo riconosce che taluni programmi sono stati notificati tardivamente, aggiungendo di essersi però conformato in larghissima misura all'obbligo che ad esso incombe in

forza dell'art. 12. All'udienza, la Commissione, ricordando alla Corte che il termine per conformarsi era quello fissato nel parere motivato, ha fatto valere che i programmi presentavano sempre talune carenze.

75. Condivido il punto di vista della Commissione secondo cui, in mancanza di una specifica data per l'elaborazione, la pubblicazione e la notificazione dei programmi in base all'art. 12, si deve presumere che gli Stati membri fossero tenuti a conformarsi a tali obblighi entro il termine di attuazione della direttiva fissato all'art. 21, ossia entro 2 anni dalla data di notificazione della direttiva. Inoltre, l'art. 12 impone un obbligo permanente di aggiornamento dei programmi.

76. Appare chiaramente che, anche se il governo tedesco si è, in larghissima misura, conformato agli obblighi che ad esso incombono in forza dell'art. 12, giustamente la Commissione afferma che, alla data precisata nel parere motivato, ossia il 25 novembre 1991, l'attuazione era, sotto taluni profili, insufficiente. La comunicazione del governo tedesco del 26 maggio 1993 sembra confermare che:

— nel caso della Renania-Vestfalia, taluni programmi non erano stati ancora stabiliti o notificati;

— quanto meno sotto taluni profili, Bremerhaven non era coperta dai programmi in materia di rifiuti elaborati dal Land di Brema;

— i programmi definitivi non erano ancora stati adottati per il Baden-Württemberg.

77. Il governo tedesco non ha neppure confutato la censura della Commissione secondo cui taluni programmi non sono stati né aggiornati né pubblicati.

78. La censura della Commissione deve di conseguenza essere dichiarata fondata.

79. Prima di concludere debbo esprimere riserve quanto alla decisione della Commissione di avviare e di proseguire la presente azione. La prima censura della Commissione, benché non priva di fondamento, non ha fatto apparire alcun motivo di reale preoccupazione per l'ambiente. Quanto alla seconda censura, che sembra aver costituito il motivo principale per intentare l'azione, ritengo che l'evoluzione della politica della Comunità in materia ambientale nel frattempo intervenuta, come da me rilevato, a partire dall'avvio della procedura, avrebbe ben potuto

indurre la Commissione a ritirare il ricorso. La terza censura, se ha identificato talune infrazioni relativamente secondarie, non era assolutamente tale da giustificare l'impegno delle risorse necessarie per un'azione del genere. A mio parere, la Commissione dovrebbe essere spinta a proporre ricorsi di questo genere solo dopo aver attentamente valutato le sue priorità, al fine di fare il migliore uso possibile delle risorse limitate della Corte e degli Stati membri, nonché di quelle della Commissione stessa.

Spese

80. Poiché le parti hanno visto accolti taluni capi della loro domanda e sono risultate soccombenti su altri, si deve decidere nel senso che ciascuna di esse sopporterà le proprie spese, in conformità dell'art. 69, n. 3, del regolamento di procedura.

Conclusione

81. Per le ragioni che precedono, riteniamo che la Corte dovrebbe:

1) dichiarare che, escludendo talune categorie di rifiuti riciclabili dall'ambito di applicazione della sua normativa, la Repubblica federale di Germania è venuta meno agli obblighi che ad essa incombono in forza della direttiva del Consiglio 75/442/CEE;

2) dichiarare che, non elaborando, né aggiornando, né pubblicando o notificando alla Commissione i programmi di smaltimento dei rifiuti tossici e dannosi per talune regioni, la Repubblica federale di Germania è venuta meno agli obblighi che ad essa incombono in forza della direttiva del Consiglio 78/319/CEE;

3) per il resto, respingere il ricorso;

4) dichiarare che le parti sopporteranno le proprie spese.