

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
JEAN MISCHO

presentate il 20 settembre 2001 ¹

1. La Commissione delle Comunità europee chiede alla Corte di dichiarare che la Repubblica italiana, permettendo alle imprese e agli stabilimenti che effettuano operazioni di recupero di rifiuti pericolosi oggetto della direttiva del Consiglio 12 dicembre 1991, 91/689/CEE, relativa ai rifiuti pericolosi², di essere dispensati dall'autorizzazione prevista dall'art. 10 della direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, 75/442/CEE, relativa ai rifiuti³, come modificata dalla direttiva del Consiglio 18 marzo 1991, 91/156/CEE⁴ (in prosieguo: la «direttiva 75/442»), senza che tale dispensa sia condizionata alla sussistenza dei requisiti stabiliti all'art. 3, n. 2, primo e secondo trattino della direttiva 91/689, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenenti in forza dell'art. 11 della direttiva 75/442 e dell'art. 3 della direttiva 91/689.

I — Sfondo normativo

La normativa comunitaria

La direttiva 75/442

2. La direttiva 75/442 ha lo scopo di assicurare lo smaltimento e il ricupero dei rifiuti nonché di incoraggiare l'adozione di misure intese a limitare la formazione dei rifiuti, in particolare tramite la promozione di tecnologie pulite e di prodotti riciclabili e riutilizzabili.

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

«Gli Stati membri adottano le misure necessarie per assicurare che i rifiuti siano recuperati o smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedi-

1 — Lingua originale: il francese.

2 — GU L 377, pag. 20.

3 — GU L 194, pag. 39.

4 — GU L 78, pag. 32.

menti o metodi che potrebbero 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 il paesaggio e i siti di particolare interesse.

(...)».

4. Ai sensi dell'art. 10 della direttiva 75/442:

«Ai fini dell'applicazione dell'articolo 4, tutti gli stabilimenti o imprese che effettuano le operazioni elencate nell'allegato II B devono ottenere un'autorizzazione a tal fine».

5. L'art. 11 della direttiva 75/442 recita:

«1. Fatto salvo il disposto della direttiva 78/319/CEE del Consiglio, del 20 marzo 1978, relativa ai rifiuti tossici e nocivi (...), modificata da ultimo dall'atto di adesione della Spagna e del Portogallo, possono essere dispensati dall'autorizzazione di cui all'articolo 9 o all'articolo 10:

a) gli stabilimenti o le imprese che provvedono essi stessi allo smaltimento dei propri rifiuti nei luoghi di produzione

e

b) gli stabilimenti o le imprese che recuperano rifiuti.

Tale dispensa si può concedere solo:

— qualora le autorità competenti abbiano adottato per ciascun tipo di attività norme generali che fissano i tipi e le quantità di rifiuti e le condizioni alle

quali l'attività può essere dispensata dall'autorizzazione

7. L'art. 3 della direttiva 91/689 dispone:

e

«1. La deroga all'obbligo di autorizzazione per gli stabilimenti o le imprese che provvedono essi stessi allo smaltimento dei propri rifiuti prevista all'articolo 11, paragrafo 1, lettera a) della direttiva 75/442/CEE non è applicabile ai rifiuti pericolosi oggetto della presente direttiva.

— qualora i tipi o le quantità di rifiuti ed i metodi di smaltimento o di ricupero siano tali da rispettare le condizioni imposte all'articolo 4.

2. Gli stabilimenti o le imprese contemplati nel paragrafo 1 sono soggetti a iscrizione presso le competenti autorità.

2. Conformemente all'articolo 11, paragrafo 1, lettera b) della direttiva 75/442/CEE, uno Stato membro può dispensare dall'articolo 10 della presente direttiva gli stabilimenti o le imprese che provvedono al ricupero dei rifiuti oggetto della presente direttiva:

3. Gli Stati membri informano la Commissione delle norme generali adottate in virtù del paragrafo 1».

— qualora detto Stato membro adotti norme generali che fissano i tipi e le quantità di rifiuti in questione e le condizioni specifiche (valori limite di sostanze pericolose contenute nei rifiuti, valori limite di emissione, tipo di attività) e altri requisiti necessari per effettuare forme diverse di ricupero e

La direttiva 91/689

6. Ai sensi del suo art. 1, la direttiva del Consiglio 91/689 mira a ravvicinare le legislazioni degli Stati membri sulla gestione controllata dei rifiuti pericolosi.

— qualora i tipi o le quantità di rifiuti ed i metodi di ricupero siano tali da rispettare le condizioni imposte all'articolo 4 della direttiva 75/442/CEE.

3. Gli stabilimenti o le imprese di cui al paragrafo 2 sono registrati presso le autorità competenti.

4. Se uno Stato membro intende avvalersi delle disposizioni del paragrafo 2, le norme di cui al suddetto paragrafo 1 sono comunicate alla Commissione al più tardi tre mesi prima della loro entrata in vigore. La Commissione consulta gli Stati membri. Alla luce di tali consultazioni la Commissione propone che tali norme siano adottate secondo la procedura di cui all'articolo 18 della direttiva 75/442/CEE».

La normativa nazionale

8. La normativa di recepimento delle disposizioni in tema di esenzione dalla autorizzazione di cui alla direttiva 75/442 è contenuta nel decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, come modificato dal decreto legislativo 8 novembre 1997, n. 389 (in prosieguo: il «decreto legislativo n. 22/97»).

9. Per quanto riguarda in particolare gli stabilimenti o le imprese che recuperano i rifiuti oggetto della direttiva 91/689, l'art. 33 del decreto legislativo n. 22/97 prevede la possibilità di procedure semplificate. Gli stabilimenti o imprese che intendono intraprendere l'esercizio delle operazioni di recupero di rifiuti pericolosi senza richiedere l'autorizzazione hanno l'obbligo

di effettuare una comunicazione di inizio di attività alla Provincia competente, allegando una relazione dalla quale risulti la sussistenza di tutti i requisiti richiesti per accedere alla procedura semplificata (requisiti richiesti dall'art. 33 del decreto legislativo n. 22/97). Dichiarare il possesso dei requisiti per accedere alla procedura semplificata significa essere dispensati dall'autorizzazione prevista dalla direttiva 75/442. La Provincia competente verifica, sulla base di tale dichiarazione, la sussistenza di tali presupposti e requisiti. Data la complessità e la tecnicità delle norme relative, il decreto legislativo n. 22/97 non descrive né identifica in modo dettagliato tali presupposti e requisiti; esso opera un rinvio, dichiarando che le norme tecniche che fissano i tipi, la quantità e le condizioni per il recupero nell'ambito delle procedure semplificate saranno adottate ricorrendo a decreti ministeriali.

10. L'art. 33, n. 6, del decreto legislativo n. 22/97, prevede, infatti, che, sino all'adozione delle norme tecniche che fissano i tipi, la quantità e le condizioni per il recupero nell'ambito delle procedure semplificate, tali procedure si applichino a chiunque effettui operazioni di recupero dei rifiuti elencati rispettivamente nell'allegato 3 al decreto del Ministro dell'Ambiente 5 settembre 1994 (Attuazione degli artt. 2 e 5 del decreto legge 8 luglio 1994, n. 438, recante disposizioni in materia di riutilizzo dei residui derivanti da cicli di produzione o di consumo in un processo produttivo o in un processo di combustione, nonché in

materia di smaltimento dei rifiuti) e nell'allegato 1 al decreto del Ministro dell'Ambiente 16 gennaio 1995 (Norme tecniche per il riutilizzo in un ciclo di combustione per la produzione di energia dai residui derivanti da cicli di produzione o di consumo) nel rispetto delle prescrizioni ivi contenute.

II — Il contesto di fatto ed il procedimento precontenzioso

11. Ai sensi dell'art. 226, primo comma, del Trattato CE, dopo aver posto il governo italiano in condizione di presentare le sue osservazioni, la Commissione ha, con lettera 14 luglio 1999, emesso un parere motivato nei confronti di tale Stato membro, invitandolo ad adottare le misure necessarie per conformarsi ai suoi obblighi derivanti dall'art. 11 della direttiva 75/442 e dall'art. 3 della direttiva 91/689 entro il termine di due mesi a decorrere dalla notifica di tale parere.

12. Poiché dalle informazioni trasmesse alla Commissione da parte delle autorità italiane a seguito del suddetto parere è risultata soltanto l'esistenza di uno schema di decreto interministeriale relativo alle attività di recupero dei rifiuti pericolosi ai sensi degli artt. 31 e 33 del decreto legislativo n. 22/97, la Commissione ha deciso di proporre il ricorso in esame.

III — Giudizio

13. La Commissione rileva che le procedure semplificate per gli stabilimenti o le imprese che recuperano i rifiuti pericolosi oggetto della direttiva 91/689 sono ancora attualmente subordinate alle sole condizioni previste dai decreti ministeriali del 5 settembre 1994 e del 16 gennaio 1995, i quali non contengono i requisiti previsti dall'art. 3, n. 2, primo e secondo trattino, della direttiva 91/689.

14. Il governo italiano non contesta quanto addebitato dalla Commissione. Esso afferma che provvederà quanto prima ad eliminare le insufficienze riscontrate nell'attuazione dell'art. 11 della direttiva 75/442/CEE, come modificata dalla direttiva 91/156/CEE e dell'art. 3 della direttiva 91/689/CEE. Esso aggiunge che i competenti uffici dei Ministeri dell'Ambiente e dell'Industria daranno tempestiva comunicazione della definitiva emanazione del decreto interministeriale relativo alle attività di recupero dei rifiuti pericolosi ai sensi degli artt. 31-33 del decreto legislativo n. 22/97.

15. Occorre rilevare che, poiché i decreti ministeriali del 5 settembre 1994 e del 16 gennaio 1995 non soddisfano i requisiti di cui all'art. 3, n. 2, primo e secondo trattino, della direttiva 91/689, la Repubblica italiana permette alle imprese e agli stabilimenti che provvedono al ricupero dei rifiuti pericolosi oggetto della direttiva 91/689 di essere dispensati dall'autorizzazione prevista dall'art. 10 della direttiva 75/442 senza che tale dispensa sia condi-

zionata alla sussistenza dei requisiti stabiliti all'art. 3, n. 2, primo e secondo trattino, della direttiva 91/689.

16. Ora, l'art. 3, n. 2, della direttiva 91/689 prevede che «(...) uno Stato membro può dispensare dall'articolo 10 della [direttiva 75/442]», che impone a qualsiasi stabilimento o a qualsiasi impresa di ottenere un'autorizzazione, «qualora detto Stato membro adotti norme generali che fissano i tipi e le quantità di rifiuti in questione e le condizioni specifiche (...)» (art. 3, n. 2, primo trattino) e «qualora i tipi o le quantità di rifiuti ed i metodi di ricupero siano tali da rispettare le condizioni imposte all'articolo 4 della direttiva [75/442]» (art. 3, n. 2, secondo trattino).

17. A mio parere, da tale formulazione risulta senza dubbio che una dispensa dall'autorizzazione prevista dall'art. 10 della direttiva 75/442 è possibile soltanto se sussistano i requisiti stabiliti all'art. 3, n. 2, primo e secondo trattino, della direttiva 91/689.

18. Dal momento che la Repubblica italiana non ha fatto quanto necessario, alla data di scadenza del termine fissato nel parere motivato, affinché la dispensa dalle autorizzazioni venga concessa in presenza dei requisiti citati, ritengo che si debba accogliere il ricorso proposto dalla Commissione per quanto riguarda la mancata ottemperanza alle prescrizioni dell'art. 3 della direttiva 91/689.

19. Tuttavia non sono convinto che tale inadempimento relativo all'art. 3 della direttiva 91/689 costituisca altresì, come la Commissione propone alla Corte di statuire, una violazione dell'art. 11 della direttiva 75/442.

20. Infatti, dall'art. 1, n. 1, della direttiva 91/689 risulta che quest'ultima è «elaborata in applicazione dell'articolo 2, paragrafo 2 della [direttiva 75/442]», cioè consiste in «disposizioni specifiche particolari o complementari di quelle della [direttiva 75/442] per disciplinare la gestione di determinate categorie di rifiuti». L'art. 1, n. 2, della direttiva 91/689 prevede ancora che «[f]atta salva la presente direttiva, la [direttiva 75/442] riguarda i rifiuti pericolosi».

21. A mio parere, ne consegue che l'art. 3 della direttiva 91/689 e l'art. 11 della direttiva 75/442 — i quali, malgrado il riferimento all'art. 11 contenuto nell'art. 3, sono per il resto redatti in modo diverso — si trovano tra loro in un rapporto di *lex specialis* a *lex generalis*. Tenendo conto del principio *lex specialis derogat legi generali*, occorre giungere alla conclusione che si applica soltanto la norma specifica, nella fattispecie l'art. 3 della direttiva 91/689, quando si tratta di determinare i requisiti che devono essere soddisfatti dalle imprese e dagli stabilimenti che provvedono al ricupero dei rifiuti pericolosi per essere dispensati dall'autorizzazione prevista dall'art. 10 della direttiva 75/442, e non contemporaneamente gli artt. 3 della direttiva 91/689 e 11 della direttiva 75/442.

22. Poiché la Commissione non ha precisato per quale motivo, autonomo da quello connesso alla violazione dell'art. 3 della direttiva 91/689, la Repubblica italiana sarebbe venuta meno agli obblighi ad essa

incombenti in forza dell'art. 11 della direttiva 75/442, su tale punto si deve, secondo me, respingere il ricorso della Commissione.

IV — Conclusione

23. Propongo alla Corte di:

- dichiarare che la Repubblica italiana, permettendo alle imprese e agli stabilimenti che provvedono al ricupero dei rifiuti pericolosi oggetto della direttiva del Consiglio 12 dicembre 1991, 91/689/CEE, relativa ai rifiuti pericolosi, di essere dispensati dall'autorizzazione prevista dall'art. 10 della direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, 75/442/CEE, relativa ai rifiuti, come modificata dalla direttiva del Consiglio 18 marzo 1991, 91/156/CEE, senza che tale dispensa sia condizionata alla sussistenza dei requisiti stabiliti all'art. 3, n. 2, primo e secondo trattino, della direttiva 91/689, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'art. 3 della direttiva 91/689;
- respingere il ricorso per il resto;
- condannare la Repubblica italiana alle spese.