

SENTENZA DELLA CORTE

23 febbraio 1994 *

Nel procedimento C-236/92,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, dal presidente del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, nella causa dinanzi ad esso pendente tra

Comitato di coordinamento per la difesa della Cava e altri

e

Regione Lombardia e altri,

domanda vertente sull'interpretazione del diritto comunitario in materia di ambiente e, in particolare, della direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, 75/442/CEE, relativa ai rifiuti (GU L 194, pag. 47),

* Lingua processuale: l'italiano.

LA CORTE,

composta dai signori O. Due, presidente, G. F. Mancini e D. A. O. Edward, presidenti di sezione, C. N. Kakouris (relatore), R. Joliet, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias, P. J. G. Kapteyn e J. L. Murray, giudici,

avvocato generale: M. Darmon
cancelliere: H. Von Holstein, vicecancelliere

viste le osservazioni scritte presentate:

- per le società Progesam Ecosistemi Srl e Gesam SpA, dagli avv. ti G. F. Ferrari e R. Cafari Panico, del foro di Pavia;
- per il governo del Regno Unito, dal signor J. E. Collins, del Treasury Solicitor's Department, in qualità di agente;
- per la Commissione delle Comunità europee, dal signor L. Gussetti, membro del servizio giuridico, in qualità di agente;

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali delle società Progesam Ecosistemi Srl e Gesam SpA, del governo del Regno Unito, rappresentato dal signor D. Wyatt, barrister, e della Commissione all'udienza del 14 settembre 1993,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 17 novembre 1993,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con decreto 1° aprile 1992, pervenuto in cancelleria il 7 aprile successivo, il presidente del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia ha sottoposto a questa Corte, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CEE, cinque questioni pregiudiziali vertenti segnatamente sull'interpretazione dell'art. 4 della direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, 75/442/CEE, relativa ai rifiuti (GU L 194, pag. 47, in prosieguo: la «direttiva»).

2 Le dette questioni sono state sollevate nell'ambito di controversie tra, in particolare, un ente denominato Comitato di coordinamento per la difesa della Cava e diversi privati, da un lato, e la regione Lombardia, dall'altro, circa la decisione di quest'ultima di situare una pubblica discarica nel suo territorio.

3 Emerge dal fascicolo che la Giunta regionale della regione Lombardia ha approvato, con vari provvedimenti del 1989 e del 1990, un progetto di costruzione di una discarica per rifiuti solidi urbani da realizzarsi in un comune situato nel territorio della regione.

4 Alcuni privati hanno impugnato tali provvedimenti in sede giurisdizionale, deducendo che essi ledevano il loro diritto a far rispettare l'ambiente. Il giudice nazionale adito, avendo constatato che la normativa nazionale che traspone la direttiva (decreto del presidente della Repubblica 10 settembre 1982, n. 915, GURI n. 343 del 15 dicembre 1982, pag. 9071) prevede, per lo smaltimento dei rifiuti, quasi

esclusivamente l'uso di discariche, si è chiesto se la detta normativa sia compatibile con la direttiva, che imporrebbe agli Stati membri l'adozione di idonee misure per promuovere la prevenzione, il riciclaggio e la trasformazione dei rifiuti.

- 5 Il giudice nazionale ha quindi deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte di giustizia le seguenti questioni pregiudiziali:

- «1) Dica la Corte di giustizia se il diritto comunitario dell'ambiente e, in particolare, l'art. 4 della direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, 75/442/CEE, relativa ai rifiuti, attribuiscono ai singoli diritti soggettivi, che il giudice nazionale sia tenuto a tutelare.
- 2) Dica la Corte se i "diritti soggettivi comunitari" — quando siano trasferiti nell'ordinamento giuridico italiano e vi assumano la forma degli "interessi legittimi" — debbano essere tutelati dal giudice amministrativo competente con il sistema previsto per gli "interessi legittimi italiani" e, quindi, con l'obbligo (quando ciò sia necessario) di chiedere la consulenza tecnica alla pubblica amministrazione che sia parte; oppure debbano essere tutelati con il sistema previsto per i "diritti soggettivi italiani" e, quindi, con l'obbligo — quando ciò sia necessario — di nominare in qualità di consulente un soggetto terzo.
- 3) Dica la Corte se il giudice nazionale, quando sia chiamato a tutelare diritti soggettivi comunitari dei singoli, abbia l'obbligo di disapplicare le norme interne — contrastanti con norme comunitarie — anche nel caso in cui tale "disapplicazione" possa produrre effetti sconvolgenti per l'interesse pubblico comunitario e per quello nazionale o se in quest'ultimo caso (il giudice nazionale) sia tenuto ad esercitare poteri analoghi a quelli di codesta Corte di giustizia ex art. 174, ultimo comma, e, quindi, possa limitarsi, ad esempio (ma si tratta soltanto di un esempio), a statuire che quella data legge nazionale è illegittima: ciò ai fini di eventuali, successive domande di risarcimento del danno causato dalla illegittimità predetta; oppure ai fini dei provvedimenti che la Commissione delle Comunità europee ritenesse di dovere eventualmente emettere ex art. 169 e seguenti del Trattato CEE, ecc.

4) Dica la Corte di giustizia se (dopo la sentenza del 19 novembre 1991, cause C-6/90 e C-9/90, Francovich e Bonifaci/Repubblica italiana) il giudice nazionale — almeno nell'ipotesi in cui ritenga che il giudizio pendente avanti ad esso possa concludersi anche con la statuizione di "disapplicazione" di atti normativi nazionali oppure con una statuizione di "illegittimità comunitaria" dei medesimi atti normativi — sia tenuto a garantire l'esercizio del diritto fondamentale di difesa anche agli organi del potere legislativo che abbiano emesso gli atti normativi predetti (di cui sia sospettata l'illegittimità comunitaria).

5) Dica la Corte di giustizia (ove al quesito che precede sia data risposta positiva) quale modello processuale (nazionale? ricavato dai "principi generali del diritto comunitario"? ecc.) debba applicare il giudice nazionale per consentire — nei casi del genere — ai poteri legislativi statali e regionali e ai poteri esecutivi statali e regionali, il concreto esercizio del (fondamentale) diritto di difesa, nei giudizi *de quibus*.

6 Con la prima questione si chiede se l'art. 4 della direttiva conferisca ai singoli diritti che i giudici nazionali devono tutelare.

7 La detta disposizione recita:

«Gli Stati membri adottano le misure necessarie per assicurare che i rifiuti verranno 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».

- 8 Secondo una costante giurisprudenza (v., in particolare, sentenze 19 gennaio 1982, causa 8/81, Becker, Racc. pag. 53, e 22 giugno 1989, causa 103/88, Fratelli Costanzo, Racc. pag. 1839), in tutti i casi in cui talune disposizioni di una direttiva appaiano, sotto il profilo sostanziale, incondizionate e sufficientemente precise, i singoli possono farle valere dinanzi ai giudici nazionali nei confronti dello Stato, sia che questo non abbia recepito tempestivamente la direttiva nel diritto nazionale, sia che l'abbia recepita in modo inadeguato.
- 9 Una norma comunitaria è incondizionata se sancisce un obbligo non soggetto ad alcuna condizione né subordinato, per quanto riguarda la sua osservanza o i suoi effetti, all'emanazione di alcun atto da parte delle istituzioni della Comunità o degli Stati membri (v., in particolare, sentenza 3 aprile 1968, causa 28/67, Molkerei-Zentrale Westfalen, Racc. pag. 191).
- 10 Peraltro, una norma è sufficientemente precisa per poter essere invocata da un singolo ed applicata dal giudice allorché sancisce un obbligo in termini non equivoci (sentenze 26 febbraio 1986, causa 152/84, Marshall, Racc. pag. 723, e 4 dicembre 1986, causa 71/85, Federatie Nederlandse Vakbeweging, Racc. pag. 3855).
- 11 La disposizione di cui trattasi non possiede le caratteristiche soprammenzionate.
- 12 Infatti, considerato nel suo contesto, l'art. 4 della direttiva, che riproduce in sostanza il contenuto del terzo 'considerando' della stessa, ha carattere programmatico ed enuncia gli obiettivi che gli Stati membri devono rispettare nell'adempimento degli obblighi più specifici loro imposti dagli artt. 5-11 della direttiva in materia di programmazione, di sorveglianza e di controllo delle operazioni di smaltimento dei rifiuti.

- 13 D'altro canto, si deve rilevare che la Corte ha già dichiarato, a proposito degli obblighi degli Stati membri previsti dall'art. 10 della direttiva, che tale disposizione non stabilisce alcuna particolare condizione che limiti la libertà degli Stati membri nell'organizzazione della sorveglianza delle attività ivi contemplate e che questa libertà deve tuttavia esercitarsi nel rispetto degli scopi enunciati nel terzo 'considerando' e nell'art. 4 della direttiva (v. sentenza 12 maggio 1987, cause riunite 372/85, 373/85 e 374/85, Traen e a., Racc. pag. 2141).
- 14 Di conseguenza, la disposizione di cui trattasi va considerata come la delimitazione dell'ambito entro il quale deve svolgersi l'attività degli Stati membri in materia di trattamento dei rifiuti e non come norma che imponga di per sé l'adozione di misure concrete o un determinato metodo di smaltimento dei rifiuti. Essa non è perciò né incondizionata né sufficientemente precisa e non è quindi idonea a conferire diritti che i singoli possano far valere nei confronti dello Stato.
- 15 Si deve perciò risolvere la prima questione dichiarando che l'art. 4 della direttiva non conferisce ai singoli diritti che i giudici nazionali devono tutelare.
- 16 Considerata la soluzione fornita per tale questione, non è necessario risolvere le altre questioni sollevate.

Sulle spese

- 17 Le spese sostenute dal governo del Regno Unito e dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunciandosi sulle questioni sottoposte dal presidente del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, con decreto 1° aprile 1992, dichiara:

L'art. 4 della direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, 75/442/CEE, relativa ai rifiuti, non conferisce ai singoli diritti che i giudici nazionali devono tutelare.

Due	Mancini	Edward	Kakouris	Joliet
Schockweiler	Rodríguez Iglesias	Kapteyn	Murray	

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 23 febbraio 1994.

Il cancelliere

Il presidente

R. Grass

O. Due