

Tempo dell'adempimento e irrilevanza delle situazioni giuridiche interne agli Stati membri: la Corte di giustizia non cambia opinione

Sommario: 1. *La fattispecie decisa nella causa C-498/17.* – 2. *Sul ritardo nell'adeguamento alla disciplina comunitaria.* – 3. *Sull'irrilevanza delle situazioni dell'ordinamento giuridico interno nel panorama europeo.*

1. *La fattispecie decisa nella causa C-498/17*

Con la pronuncia in epigrafe, il supremo organo di giustizia dell'Unione riafferma, nel solco tracciato da un suo costante orientamento giurisprudenziale, due importanti principi di diritto che si ergono a garanti di quel ravvicinamento delle disposizioni legislative interne agli Stati membri che rappresenta il *target* delle fonti sovranazionali di diritto derivato, in particolar modo delle direttive.

La vicenda sottoposta all'attenzione della Corte concerne l'inadempimento della Repubblica italiana alla direttiva del Consiglio 26 aprile 1999, 1999/31/Ce, relativa alle discariche di rifiuti.

Segmento, quello della gestione dei rifiuti, che, per la sua particolare incidenza sull'ecosistema, afferisce alla materia "ambiente", di competenza legislativa concorrente tra l'Unione e gli Stati membri ai sensi dell'art. 4, c. 2, lett. e), Tfu.

Tale connessione può evincersi dall'art. 1 della direttiva, rubricato "obiettivo generale", in cui viene dichiarato lo scopo dell'intero testo normativo, ossia "prevedere, mediante rigidi requisiti operativi e tecnici per i rifiuti e le discariche, misure, procedure e orientamenti volti a prevenire o a ridurre il più possibile le ripercussioni negative sull'ambiente [...]".

A tale fine, viene introdotto dalle successive disposizioni un particolare sistema autorizzatorio.

In un primo momento viene presentata una domanda (art. 7) contenente una serie di informazioni (identità del richiedente e del gestore, descrizione del sito, ecc.) e due piani: il piano previsto per il funzionamento, le sorveglianze e il controllo (art. 7, lett. f) nonché il piano per la chiusura e la gestione successiva alla chiusura (art. 7, lett. g). In un secondo momento, verificata la presenza dei necessari presupposti di fatto e di diritto (art. 8), viene rilasciata un'autorizzazione dal contenuto tassativamente definito (art. 9).

Alternativamente, onde evitare la prosecuzione di un'attività di smaltimento rischiosa, è prevista una procedura di chiusura e di gestione successiva alla chiusura della discarica (art. 13) che segue il relativo piano.

Nelle seguenti disposizioni, il legislatore europeo si preoccupa di quei siti che, al momento del recepimento della direttiva stessa, hanno ottenuto un'autorizzazione o sono già in funzione, elencando gli interventi da svolgervi (art. 14).

Viene così introdotto un "regime transitorio derogatorio" (1) della durata di otto anni (dal 16 luglio 2001, termine ultimo per il recepimento della direttiva, al 16 luglio 2009) che permette a entrambe le categorie di discariche di rimanere in funzione nel corso delle operazioni di adeguamento.

In tale intervallo di tempo i gestori delle discariche sono chiamati a elaborare un piano di riassetto della discarica, da presentare all'approvazione dell'autorità competente, nel quale sono indicate le modalità di adeguamento della situazione preesistente alle prescrizioni indicate dall'art. 8 della direttiva per l'ottenimento dell'autorizzazione (art. 14, lett. a).

Analizzato il piano e verificata la presenza dei presupposti legali, le autorità competenti adottano una decisione definitiva, pronunciandosi il favore del pia-

no di riassetto e della prosecuzione dell'attività di smaltimento o per l'avvio della procedura di chiusura della discarica di cui all'art. 13 e in base al piano di cui all'art. 7, lett. g) (art. 14, lett. b).

Sulla base del piano approvato vengono autorizzati dalle autorità competenti i lavori necessari, da portare a compimento entro il termine ultimo del 16 luglio 2009 (art. 14, lett. c).

La direttiva è stata recepita nell'ordinamento italiano attraverso il d.lgs. 13 gennaio 2003, n. 36, il quale all'art. 17, tra le disposizioni transitorie e finali, riporta il procedimento da attuare per le discariche già autorizzate alla data di entrata in vigore del decreto stesso, prevedendo, inoltre, al c. 4, un termine finale per i lavori di adeguamento, che, in osservanza della disciplina sovranazionale, "non può in ogni caso essere successivo al 16 luglio 2009".

Va infine rammentato che, sempre nel nostro ordinamento, la competenza a rilasciare l'autorizzazione di cui si discute spetta agli enti regionali, ai quali, ai sensi dell'art. 196, c. 1, lett. d), d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, è attribuito il potere di pronunciarsi per "l'approvazione dei progetti di nuovi impianti per la gestione di rifiuti, anche pericolosi, e l'autorizzazione alle modifiche degli impianti esistenti".

In un simile contesto si ambienta la vicenda oggetto di cognizione della Corte di giustizia, che vede la Commissione europea instaurare una procedura di infrazione nel 2012, inviando alla Repubblica Italiana una lettera di diffida, contestandole la presenza nel suo territorio di 102 discariche operanti in violazione della direttiva 1999/31/Ce.

In particolare, l'organismo dell'Unione lamenta la trasgressione di quelle norme, contenute nell'art. 14, che obbligano gli Stati membri a rendere conformi ai requisiti fissati dalla direttiva le discariche preesistenti (ossia quelle che, prima del 16 luglio 2001, erano già state autorizzate o erano già funzionanti) non più tardi del 16 luglio 2009, oppure chiuderle.

Segue l'ordinario scambio di corrispondenza, a seguito del quale la Commissione emana un primo parere motivato il 22 novembre 2012, seguito da un secondo parere motivato complementare del 19 giugno 2015, in cui viene precisato che la procedura in questione riguarda i cosiddetti obblighi di completamento e viene concesso un ulteriore termine per risponderci fino al 19 ottobre 2015.

Trattasi degli obblighi di eseguire i provvedimenti che lo Stato membro ha già adottato per una determinata discarica e che consistono, a seconda della discarica interessata, o nel porre in essere tutte le misure necessarie alla chiusura definitiva oppure, ove la discarica sia stata autorizzata a continuare a funzionare, nell'adozione delle misure necessarie a renderla conforme alla direttiva.

Nel 2017, ritenute insoddisfacenti le risposte fornite dall'Italia, la Commissione europea propone ricorso per inadempimento ai sensi dell'art. 258 Tfu sostenendo che l'Italia non abbia ancora reso conformi alla direttiva 44 discariche o proceduto alla loro chiusura.

(1) Cfr. Corte giust., Sez. II, 9 aprile 2014, causa C-225/13, in <www.curia.europa.eu>.

In un primo momento, la Corte accerta che 31 delle 44 discariche indicate dalla Commissione ricorrente e presenti sul suolo italiano non sono state chiuse, conformemente a quanto previsto dalla direttiva, alla data indicata quale termine ultimo nel parere motivato complementare, ossia il 19 ottobre 2015, e non sono ancora conformi a quest'ultima alla data di proposizione del ricorso.

Accerta, inoltre, che in altre 7 delle 44 discariche in questione i lavori di adeguamento agli standard europei sono stati completati nel corso del 2017 e del 2018, vale a dire dopo il 19 ottobre 2015.

Accerta, infine, che nelle rimanenti 6 discariche, in relazione alle quali la Commissione lamenta nel ricorso l'impossibilità di effettuare accertamenti, che, anche in questa ipotesi, la messa in conformità, a volerla considerare dimostrata, è da considerarsi tardiva rispetto al termine previsto per l'adempimento nel parere.

In un secondo momento, la Corte affronta le eccezioni sollevate dalla Repubblica italiana enunciando due principi di diritto.

Alla difesa che, relativamente ad alcune discariche, invoca l'avvenuta adozione da parte delle autorità competenti di una decisione definitiva, seppure in ritardo rispetto alla data indicata nel parere della Commissione, ossia il 19 ottobre 2015, la Corte ribadisce che: *“Per constatare un inadempimento degli obblighi previsti dalla suddetta direttiva, l'esistenza di quest'ultimo dev'essere valutata in relazione alla situazione dello Stato membro quale si presentava alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato, cosicché i mutamenti avvenuti in seguito non possono essere presi in considerazione dalla Corte”*.

Alla difesa che, relativamente ad altre discariche, cerca di chiarire in cosa consistano alcuni provvedimenti giudicati ambigui dalla Commissione, la Corte invece ribadisce che: *“Uno Stato membro non può invocare situazioni del proprio ordinamento giuridico interno per giustificare l'inosservanza degli obblighi e dei termini risultanti dal diritto dell'Unione”*.

In conclusione, avallando la tesi della Commissione e rigettate le eccezioni sollevate dalla difesa, la Corte di giustizia afferma che la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi che le incombono in virtù direttiva 1999/31/Ce, in quanto per le 44 discariche in questione o non sono state realizzate alla data del 19 ottobre 2015, fissata nel parere motivato complementare, le attività necessarie per rendere conformi alla direttiva 1999/31/Ce le discariche che dovevano proseguire l'attività, o non sono state adottate, in contrasto con l'art. 14, lett. b) e c), di tale direttiva, le misure necessarie per la chiusura delle discariche per le quali non era stata rinnovata l'autorizzazione all'esercizio.

2. Sul ritardo nell'adeguamento alla disciplina comunitaria

Seguendo l'ordine impartito dal giudice dell'Unione, merita di essere approfondito il primo principio di diritto, ossia quello dell'equivalenza tra

ritardo e inadempimento nell'adeguamento a una prescrizione comunitaria.

Difatti, come fa notare la stessa difesa della Repubblica italiana, relativamente a 22 delle 44 discariche individuate dalla Commissione, “quest'ultima non contesta la validità dei provvedimenti definitivi di chiusura adottati dalle autorità competenti, bensì soltanto la violazione dell'obbligo di completare i lavori di chiusura entro il termine fissato (dalla direttiva) al 16 luglio 2009” e in seguito “esteso” dal parere motivato complementare, al 19 ottobre 2015.

L'eccezione non è casuale, avendo la Corte accertato nel corso del giudizio che i lavori per rendere conformi alla direttiva rifiuti 7 delle suddette discariche sono stati completati solo nel corso del 2017 e del 2018, vale a dire dopo il 19 ottobre 2015.

Il giudice dell'Unione si trova, ancora una volta, di fronte all'adempimento tardivo di un obbligo contenuto in una direttiva e a due parti che sostengono, l'una, l'irrelevanza di detto ritardo, e l'altra, l'avvento inadempimento.

La scelta ricade sulla soluzione indicata dalla Commissione, conforme all'impostazione dominante in giurisprudenza, che vede il termine ultimo per l'adempimento consumarsi nella data indicata nel parere motivato, in questo caso il 19 ottobre 2015.

La logica seguita dalla Corte è condivisibile e si fonda sull'assunto che l'assenza di un termine finale oltre il quale poter qualificare quale inadempimento sia il mancato adeguamento sia l'adempimento tardivo annichirebbe lo strumento del parere motivato di cui all'art. 258, c. 1, Tfu, e renderebbe di fatto impraticabile la via del ricorso per inadempimento, mettendo a serio rischio il processo di ravvicinamento delle disposizioni legislative interne agli Stati membri.

Il prodotto di una simile impostazione si ravvede in una giurisprudenza granitica dalla consistenza ultratrentennale e in una serie di corollari.

Tra questi, viene a evidenza l'impossibilità di tener conto di ogni mutamento successivo del contesto giuridico (adozione di provvedimenti legislativi, regolamentari amministrativi) (2), quand'anche consista nell'attuazione corretta delle norme di diritto comunitario che sono oggetto del ricorso per inadempimento (3).

Tuttavia, la motivazione dell'inosservanza del termine stabilito nel parere motivato risiede spesso, così

(2) Cfr. Corte di giustizia Comunità europee, sent. 21 febbraio 2008, C-412/04 in *Urbanistica e appalti*, 2008, 7, 809, nota di Contessa.

(3) Cfr. in tal senso, Corte di giustizia Comunità europee, Sez. III, sent. 26 aprile 2007, C-135/05 in *Ragiusan*, 2008, 285-286, 104; sent. 11 ottobre 2001, causa C-111/00, Commissione/Austria, in *Racc.*, I, 7555, punti 13 e 14; 30 gennaio 2002, causa C-103/00, Commissione/Grecia, in *Racc.*, I, 1147, punto 23; 28 aprile 2005, causa C-157/04, Commissione/Spagna, non pubblicata nella *Raccolta*, punto 19; e 7 luglio 2005, causa C-214/04, Commissione/Italia, non pubblicata nella *Raccolta*, punto 14.

come nella fattispecie in commento, in particolari situazioni dell'ordinamento giuridico interno degli Stati membri.

La tematica, dunque, viene spostata su un piano diverso, che merita di essere oggetto di riflessione.

3. *Sull'irrelevanza delle situazioni dell'ordinamento giuridico interno nel panorama europeo*

Capita spesso che uno Stato membro, al fine di giustificare un inadempimento agli obblighi e ai termini risultanti dal diritto dell'Unione, eccepisca una moltitudine di fatti impeditivi appartenenti al proprio ordinamento giuridico interno.

In particolare, la problematica si pone con riferimento all'organizzazione normativa interna e al relativo riparto di competenze prescelti nella fase di recepimento di una direttiva europea, nella cui definizione ogni Stato membro è sovrano, salvo poi garantire l'adempimento nei termini prestabiliti.

Difatti, a norma dell'art. 258 Tfeue, esso resta il solo responsabile, nei confronti dell'Unione, del rispetto degli obblighi contenuti nella direttiva stessa.

A garanzia di questo criterio, la giurisprudenza della Corte di giustizia non consente agli Stati membri, da quarant'anni a questa parte (4), di eccepire disposizioni, prassi o situazioni del proprio ordinamento giuridico interno onde giustificare l'inosservanza degli obblighi impostigli dal diritto dell'Unione.

La casistica è molto ampia e tocca sia la fase di trasposizione della direttiva nell'ordinamento interno sia quella, successiva, di attuazione della medesima.

Quanto alla prima fase, nel profondo solco tracciato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia si legge che non possono essere opposti la complessità della materia e la longevità dei dibattiti che i progetti legislativi di attuazione suscitano durante la procedura di consultazione che precede la procedura legislativa (5); la natura federale dello Stato (6), la titolarità di com-

petenze concorrenti tra Stato e comunità autonome (7) e, in generale, tutte le questioni attinenti alla distribuzione interna delle competenze; l'assenza di una propedeutica cornice normativa all'interno della quale inserire la normativa di recepimento (8); la particolare organizzazione dell'ordinamento universitario di uno Stato membro (9); il mancato accoglimento da parte del Consiglio di Stato del progetto di legge (10); lo scioglimento delle Camere e l'indizione di elezioni generali, con conseguente caducazione del disegno di legge di recepimento (11); la temporanea assenza di funzionari specializzati nel settore della direttiva da trasporre (12).

Quanto alle fattispecie integrate nella fase di attuazione della disciplina sovranazionale, la Corte ha ritenuto inadempienti quegli Stati membri che sono risultati sprovvisti di uno strumento in grado di porre fine alla sospensione dell'esecuzione di un provvedimento amministrativo attuativo di un obbligo comunitario (13); che non abbiano intentato azioni penali o amministrative per mancata adozione di un decreto ministeriale ad esse propedeutico (14); che, come nella fattispecie decisa dalla sentenza in commento, abbiano dato attuazione ad obblighi di completamento attraverso dei provvedimenti amministrativi ritenuti ambigui e dai quali non è possibile comprendere l'avvenuto adempimento alla disciplina comunitaria.

La scelta effettuata dalla Corte, che la si condivide o meno, ha evitato la creazione di alibi da parte degli Stati membri, i quali si sono spesso e volentieri dovuti ingegnare, interagendo con un contesto non di rado ostile quale quello del loro ordinamento interno, per trovare il modo di adempiere tempestivamente e di non incorrere in una violazione del trattato le cui conseguenze sotto il profilo politico e finanziario, come noto, sono particolarmente severe.

EMANUELE GRIPPAUDO

(4) Tra le sentenze pioniere di questo orientamento della Corte di giustizia, particolare importanza ricopre la sentenza c.d. aerosol, 22 febbraio 1979, causa C-63/78, in *Racc.*, 1979, 771, in cui la Repubblica italiana non contestava l'inadempimento da mancata adozione entro il termine prescritto, delle disposizioni necessarie per conformarsi alla direttiva del Consiglio 20 maggio 1975 n. 75/324, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative agli aerosol, limitandosi a far presente che il ritardo nell'attuazione della direttiva fosse stato causato sia dalla necessità di emanare a tal fine un provvedimento legislativo sia dal fatto che l'oggetto stesso della direttiva aveva richiesto il preventivo concerto di varie amministrazioni competenti. Altra risalente sentenza è CgCe, 2 febbraio 1982, causa C-69/81, in questa *Rivista*, 1982, 1121.

(5) Cfr. CgCe, Sez. V, 17 ottobre 1996, causa C-312/1995, in *Racc.*, 5143, 9; CgCe, 2 maggio 1996, Sez. V, causa C-253/1995, in <www.curia.europa.eu>; CgCe, Sez. VI, 15 ottobre 1998, causa C-326/97, in *Racc.*, 1998, I-06107, 7.

(6) Cfr. CgCe, Sez. V, 12 dicembre 1996, causa C-297/95, in *Racc.*, 1996, I-06739, 9.

(7) Cfr. CgCe, Sez. VI, 1 ottobre 1998, causa C-71/97, in *Racc.* I-5991, 14.

(8) Cfr. CgCe, Sez. V, 6 luglio 1995, causa C-259/94, in *Racc.*, I-1947, 5.

(9) Cfr. CgCe, Sez. VI, 26 giugno 2001, causa C-212/99, in *Racc.*, I-4923.

(10) Cfr. CgCe, Sez. VI, 15 giugno 2000, causa C-470/98, in *Racc.*, 2000, I-10439.

(11) Cfr. CgCe, Sez. VI, 6 aprile 1995, causa C-147/94, in *Racc.*, 1995, I-1015, 5; CgCe, 3 ottobre 1984, causa C-279/83, in questa *Rivista*, 1985, 1048; CgCe, 14 dicembre 1979, causa C-93/79, in *Racc.*, 1979, 3837.

(12) Cfr. CgCe, Sez. III, 15 marzo 2001, causa C-83/00, in *Racc.*, 2001, I-02351.

(13) Cfr. CgCe, 10 luglio 1990, causa C-217/88, in *Racc.*, 1990, I-2879.

(14) Cfr. CgCe, Sez. V, 1 febbraio 2001, causa C-333/99, in *Racc.*, 2001, I-01025.