

SENTENZA DELLA CORTE

11 giugno 1991 \*

Nella causa C-300/89,

**Commissione delle Comunità europee**, rappresentata dai sigg. Ricardo Gosalbo Bono e Alain van Solinge, membri del servizio giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. Guido Berardis, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

ricorrente,

sostenuta dal

**Parlamento europeo**, rappresentato dal suo giureconsulto Jorge Campinos, assistito dai sigg. Johann Schoo e Kieran Bradley, membri del servizio giuridico del Parlamento, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso la segreteria generale del Parlamento, Kirchberg,

interveniante,

contro

**Consiglio delle Comunità europee**, rappresentato dal sig. Arthur Alan Dashwood, direttore presso il servizio giuridico del Consiglio, e dalla sig.ra Jill Aussant, amministratore principale presso lo stesso servizio, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. Jörg Käser, direttore degli affari giuridici della Banca europea per gli investimenti, 100, boulevard Konrad-Adenauer,

convenuto,

causa avente ad oggetto il ricorso diretto all'annullamento della direttiva del Consiglio 21 giugno 1989, 89/428/CEE, che fissa le modalità di armonizzazione dei programmi per la riduzione, al fine dell'eliminazione, dell'inquinamento provocato dai rifiuti dell'industria del biossido di titanio (GU L 201, pag. 56),

\* Lingua processuale: il francese.

LA CORTE,

composta dai signori O. Due, presidente, G. F. Mancini, T. F. O'Higgins, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias e Díez de Velasco, presidenti di sezione, Sir Gordon Slynn, C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler e M. Zuleeg, giudici,

avvocato generale: G. Tesaurò

cancelliere: H. A. Rühl, amministratore principale

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali delle parti all'udienza del 30 gennaio 1991, alla quale la Commissione è stata rappresentata dai sigg. R. Gosalbo Bono e J. Amphoux, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 13 marzo 1991,

ha pronunciato la seguente

**Sentenza**

- 1 Con atto depositato nella cancelleria della Corte il 28 settembre 1989, la Commissione delle Comunità europee ha chiesto, a norma dell'art. 173, primo comma, del Trattato CEE, l'annullamento della direttiva del Consiglio 21 giugno 1989, 89/428/CEE, che fissa le modalità di armonizzazione dei programmi per la riduzione, al fine dell'eliminazione, dell'inquinamento provocato dai rifiuti dell'industria del biossido di titanio (GU L 201, pag. 56).
- 2 Detta direttiva, adottata all'unanimità dal Consiglio in base all'art. 130 S del Trattato CEE, « fissa (...) le modalità di armonizzazione dei programmi per la riduzione, al fine dell'eliminazione, dell'inquinamento provocato dai rifiuti degli stabilimenti industriali già esistenti ed è intesa a migliorare le condizioni di concorrenza

nel settore della produzione del biossido di titanio » (art. 1). A questo scopo fissa livelli armonizzati per il trattamento dei vari tipi di rifiuti dell'industria del biossido di titanio. Così essa impone un divieto assoluto per taluni rifiuti provenienti da stabilimenti già esistenti che si avvalgono di procedimenti specifici (artt. 3 e 4). Per altri rifiuti provenienti da stabilimenti già esistenti, la direttiva fissa invece valori massimi di sostanze nocive (artt. 6 e 9).

- 3 Emerge dal fascicolo che l'atto impugnato trae origine da una proposta di direttiva, presentata dalla Commissione il 18 aprile 1983 e basata sugli artt. 100 e 235 del Trattato CEE. Dopo l'entrata in vigore dell'Atto unico europeo, la Commissione ha modificato il fondamento giuridico della sua proposta, assumendo come base l'art. 100 A del Trattato CEE, aggiunto dall'Atto unico europeo. Il Consiglio, nel corso della riunione del 24 e 25 novembre 1988, ha però espresso un orientamento comune mirante a fondare la futura direttiva sull'art. 130 S del Trattato CEE. Nonostante le obiezioni avanzate dal Parlamento europeo che, consultato dal Consiglio conformemente all'art. 130 S, aveva ritenuto appropriato il fondamento giuridico proposto dalla Commissione, il Consiglio ha adottato la direttiva considerata in base all'art. 130 S.
- 4 Ritenendo che la direttiva 89/428, in quanto fondata sull'art. 130 S, mentre avrebbe dovuto essere fondata sull'art. 100 A, sia priva di valida base giuridica, la Commissione ha proposto il presente ricorso d'annullamento.
- 5 Con ordinanza 21 febbraio 1990, il Parlamento europeo è stato ammesso ad intervenire a sostegno della ricorrente.
- 6 Per una più ampia illustrazione degli antefatti, dello svolgimento del procedimento, nonché dei mezzi e degli argomenti delle parti, si fa rinvio alla relazione d'udienza. Questi elementi del fascicolo sono richiamati solo nella misura necessaria alla comprensione del ragionamento della Corte.
- 7 A sostegno del ricorso, la Commissione, appoggiata dal Parlamento europeo, deduce che la direttiva, pur contribuendo alla salvaguardia dell'ambiente, ha come

- « scopo principale » o « centro di gravità » il miglioramento delle condizioni di concorrenza nell'industria del biossido di titanio. Essa costituirebbe quindi una misura relativa all'instaurazione e al funzionamento del mercato interno, ai sensi dell'art. 100 A, e, per questo motivo, avrebbe dovuto essere fondata su quest'ultima disposizione attributiva di competenza.
- 8 La Commissione precisa che lo stesso tenore degli artt. 100 A e 130 S mette in luce che le esigenze della salvaguardia dell'ambiente fanno parte integrante dell'azione di armonizzazione da realizzare in base all'art. 100 A. Ne conseguirebbe che l'art. 100 A, che contempla l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno, costituisce una *lex specialis* rispetto all'art. 130 S, che non è, di per sé, destinato alla realizzazione di questo obiettivo.
- 9 Il Consiglio, dal canto suo, sostiene che l'art. 130 S costituisce il fondamento giuridico corretto della direttiva 89/428. Pur riconoscendo che questa mira del pari ad armonizzare le condizioni di concorrenza nel settore industriale di cui trattasi e tende, per questo motivo, a promuovere l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno, esso sostiene che il « centro di gravità » dell'atto impugnato consiste nel sopprimere l'inquinamento provocato dai rifiuti derivanti dal procedimento di fabbricazione del biossido di titanio. Orbene, questa finalità rientrerebbe tra quelle contemplate dall'art. 130 R, che sono perseguite mediante misure adottate in virtù dell'art. 130 S.
- 10 Si deve osservare, in via preliminare, che, nell'ambito del sistema della ripartizione delle competenze comunitarie, la scelta del fondamento giuridico di un atto non può dipendere solo dal convincimento di un'istituzione circa lo scopo perseguito, ma deve basarsi su elementi oggettivi, suscettibili di sindacato giurisdizionale (v. sentenza 26 marzo 1987, Commissione/Consiglio, punto 11 della motivazione, causa 45/86, Racc. pag. 1493). Tra detti elementi figurano, in particolare, lo scopo e il contenuto dell'atto.
- 11 Quanto allo scopo perseguito, l'art. 1 della direttiva 89/428 indica che questa mira, da un lato, ad armonizzare i programmi per la riduzione, al fine dell'eliminazione, dell'inquinamento, per quel che riguarda i rifiuti provenienti da stabilimenti già esistenti dell'industria del biossido di titanio, dall'altro, a migliorare le condizioni di concorrenza in detto settore. Essa persegue quindi il duplice scopo di tutela dell'ambiente e di miglioramento delle condizioni di concorrenza.

- 12 Quanto al contenuto della direttiva 89/428, questa vieta, o prescrive di ridurre, in funzione di precisi parametri, lo scarico di rifiuti provenienti da stabilimenti industriali già esistenti nel settore, fissando del pari termini per l'attuazione delle varie disposizioni. Poiché impone dunque obblighi in materia di trattamento dei rifiuti provenienti dal processo produttivo del biossido di titanio, la direttiva è idonea, nel contempo, a ridurre l'inquinamento e ad instaurare condizioni più uniformi di produzione e, quindi, di concorrenza, giacché le norme nazionali in materia di trattamento dei rifiuti che la direttiva intende armonizzare hanno ripercussioni sui costi di produzione dell'industria del biossido di titanio.
- 13 Ne consegue che, secondo il suo scopo e il suo contenuto, quali emergono dalla sua stessa lettera, la direttiva riguarda, inscindibilmente, tanto la tutela dell'ambiente quanto l'eliminazione delle disparità nelle condizioni di concorrenza.
- 14 L'art. 130 S del Trattato stabilisce che il Consiglio decide sull'azione che deve essere intrapresa dalla Comunità in materia di ambiente. L'art. 100 A, n. 1, del Trattato, dal canto suo, contempla l'adozione, da parte del Consiglio, di misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno ad oggetto l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno. Secondo l'art. 8 A, secondo comma, dello stesso Trattato, detto mercato comporta « uno spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali ». Ai sensi degli artt. 2 e 3 del Trattato, il mercato così configurato presuppone condizioni di concorrenza non falsate.
- 15 Per l'attuazione delle libertà fondamentali sancite dall'art. 8 A, le disparità tra gli ordinamenti giuridici degli Stati membri richiedono misure di armonizzazione nei settori ove sussiste il rischio che dette disparità creino o mantengano in essere condizioni di concorrenza falsate. Per questo motivo, l'art. 100 A attribuisce alla Comunità competenza ad adottare, secondo il procedimento che lo stesso articolo contempla, le misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri.

- 16 Ne consegue che, tenuto conto del suo scopo e del suo contenuto, la direttiva in esame riveste nel contempo carattere di azione in materia di ambiente, ai sensi dell'art. 130 S del Trattato, e di misura d'armonizzazione avente ad oggetto l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno, ai sensi dell'art. 100 A del Trattato.
- 17 Come la Corte ha rilevato nella sentenza 27 settembre 1988, Commissione/Consiglio, punto 11 della motivazione (causa 165/87, Racc. pag. 5545), qualora la competenza di un'istituzione riposi su due norme del Trattato, l'istituzione deve adottare gli atti corrispondenti sulla base di ambedue le norme considerate. Tuttavia questa giurisprudenza non può essere applicata nella fattispecie.
- 18 Infatti, una delle disposizioni attributive di competenza considerate, cioè l'art. 100 A, prescrive l'approvazione del procedimento di cooperazione, contemplato dall'art. 149, n. 2, del Trattato, mentre l'altra disposizione, cioè l'art. 130 S, prescrive il voto all'unanimità nell'ambito del Consiglio previa semplice consultazione del Parlamento europeo. In un caso simile, il cumulo di basi giuridiche potrebbe svuotare il procedimento di cooperazione della sua stessa sostanza.
- 19 A questo proposito si deve ricordare che, nel procedimento di cooperazione, il Consiglio delibera a maggioranza qualificata allorché intende accettare gli emendamenti della sua posizione comune proposti dal Parlamento europeo e recepiti dalla Commissione nella sua proposta riesaminata, mentre deve ottenere l'unanimità allorché intende deliberare dopo il rigetto della posizione comune da parte del Parlamento o allorché intende modificare la proposta riesaminata dalla Commissione. Questo elemento essenziale del procedimento di cooperazione sarebbe compromesso se, a motivo del simultaneo riferimento agli artt. 100 A e 130 S, il Consiglio dovesse in ogni caso votare all'unanimità.
- 20 Verrebbe così messo a repentaglio lo scopo stesso del procedimento di cooperazione, che è quello di rafforzare la partecipazione del Parlamento europeo al processo legislativo della Comunità. Orbene, come ha osservato la Corte nelle sentenze 29 ottobre 1980, Roquette Frères/Consiglio, punto 33 della motivazione (causa 138/79, Racc. pag. 3333), e Maizena/Consiglio, punto 34 della motivazione (causa 139/79, Racc. pag. 3393), questa partecipazione è il riflesso, sul piano comunitario, di un fondamentale principio di democrazia secondo il quale i popoli partecipano all'esercizio del potere per il tramite di un'assemblea rappresentativa.

- 21 Ne consegue che, nella fattispecie, il ricorso alla duplice base giuridica costituita dagli artt. 100 A e 130 S è escluso e che si deve perciò determinare quale di dette due norme costituisca il fondamento giuridico appropriato.
- 22 A questo proposito, si deve osservare anzitutto che, a tenore dell'art. 130 R, n. 2, seconda frase, del Trattato, « le esigenze connesse con la salvaguardia dell'ambiente costituiscono una componente delle altre politiche della Comunità ». Questo principio implica che un provvedimento comunitario non può rientrare nel disposto dell'art. 130 S per il solo fatto di perseguire anche obiettivi di tutela dell'ambiente.
- 23 Va poi rilevato che, come la Corte ha affermato nelle sentenze 18 marzo 1980, Commissione/Repubblica italiana (causa 91/79, punto 8 della motivazione, Racc. pag. 1099, e causa 92/79, punto 8 della motivazione, Racc. pag. 1115), le disposizioni richieste da considerazioni di tutela dell'ambiente possono essere tali da costituire oneri per le imprese cui si applicano e, in mancanza di un ravvicinamento delle disposizioni nazionali in materia, la competenza potrebbe risultarne sensibilmente falsata. Ne consegue che un'azione mirante a ravvicinare le norme relative alle condizioni di produzione in un determinato settore dell'industria, allo scopo di eliminare le distorsioni di concorrenza in questo settore, è tale da contribuire alla realizzazione del mercato interno e rientra, perciò, nella sfera d'applicazione dell'art. 100 A, disposizione particolarmente adeguata ai fini del completamento del mercato interno.
- 24 Si deve rilevare, infine, che l'art. 100 A, n. 3, obbliga la Commissione, nelle sue proposte di provvedimenti in materia di ravvicinamento delle normative degli Stati membri, aventi ad oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno, a basarsi su un livello di protezione elevato segnatamente in materia di tutela dell'ambiente. Questa disposizione indica quindi espressamente che gli scopi di tutela dell'ambiente contemplati dall'art. 130 R possono essere perseguiti efficacemente mediante misure di armonizzazione adottate in base all'art. 100 A.
- 25 Dalle considerazioni che precedono emerge che l'atto impugnato avrebbe dovuto essere fondato sull'art. 100 A del Trattato CEE e, pertanto, va annullato.

## Sulle spese

- 26 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese. Il Consiglio è rimasto soccombente e quindi dev'essere condannato alle spese, comprese quelle dell'interveniente.

Per questi motivi,

## LA CORTE

dichiara e statuisce:

- 1) È annullata la direttiva del Consiglio 21 giugno 1989, 89/428/CEE, che fissa le modalità di armonizzazione dei programmi per la riduzione, al fine dell'eliminazione, dell'inquinamento provocato dai rifiuti dell'industria del biossido di titanio.
- 2) Il Consiglio è condannato alle spese, comprese quelle dell'interveniente.

Due Mancini O'Higgins Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias

Díez de Velasco Slynn Kakouris Joliet Schockweiler Zuleeg

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo l'11 giugno 1991.

Il cancelliere  
J.-G. Giraud

Il presidente  
O. Due