contemplata dal n. 1 dell'art. 11, abbia luogo anteriormente all'adozione di misure riguardanti le zone frontaliere e che la normativa medesima preveda espressamente la consultazione, di cui al successivo n. 2, in caso di inquinamento sensibile proveniente da uno Stato membro limitrofo.

Conseguentemente, la trasposizione nell'ordinamento interno dell'art. 4 della direttiva non accompagnata da quella dell'art. 11, che prevede un obbligo relativo all'esercizio della facoltà prevista dall'art. 4, costituisce incompleta attuazione della direttiva medesima.

RELAZIONE D'UDIENZA
presentata nella causa C-186/91 *

I — La direttiva

Con la direttiva del Consiglio 7 marzo 1985, 85/203/CEE, concernente le norme di qualità atmosferica per il biossido di azoto (GU L 87, pag. 1; in prosieguo: la «direttiva»), modificata dalla direttiva del Consiglio 20 dicembre 1985, 85/580/CEE (GU L 372, pag. 36), il Consiglio ha fissato un valore limite che la concentrazione di biossido di azoto nell'atmosfera non può superare e ha previsto valori guida ai fini della fissazione di un livello di concentrazione di biossido di azoto nelle zone che devono essere oggetto di tutela particolare.

L'*art. 1, n. 1*, della direttiva definisce nei seguenti termini lo scopo perseguito:

«La presente direttiva ha lo scopo:

— di fissare un valore limite (allegato I) per il biossido di azoto nell'atmosfera, per contribuire particolarmente alla tutela della popolazione dagli effetti del biossido di azoto nell'ambiente;

— di prevedere valori guida (allegato II) per il biossido di azoto nell'atmosfera, destinati a migliorare la protezione della salute umana e a contribuire alla protezione a lungo termine dell'ambiente».

L'*art. 2* della direttiva contiene le seguenti definizioni:

«Ai fini della presente direttiva

* Lingua processuale: il francese.

— per "valore limite" si intende la concentrazione di biossido di azoto, indicata nella tabella dell'allegato I, da non superare sull'insieme del territorio degli Stati membri durante periodi determinati e alle condizioni precisate dagli articoli seguenti;

— per "valori guida" si intendono le concentrazioni di biossido di azoto di cui all'allegato II, considerate durante periodi determinati, destinate a servire in particolare come punti di riferimento per l'istituzione di regimi specifici in zone indicate dagli Stati membri».

L'*art. 3, n. 2*, della direttiva impone agli Stati membri l'obbligo seguente:

«(...) qualora a causa di circostanze particolari le concentrazioni di biossido di azoto nell'atmosfera rischino, nonostante le misure adottate, di superare in talune zone, successivamente al 1° luglio 1987, il valore limite indicato nell'allegato I, lo Stato membro interessato ne informa la Commissione anteriormente al 1° luglio 1987.

Esso comunica al più presto alla Commissione i piani per migliorare progressivamente la qualità dell'aria in tali zone. Questi piani, elaborati sulla base di informazioni pertinenti sulla natura, l'origine e l'evoluzione dell'inquinamento, descrivono in particolare le misure già adottate o da adottare e le procedure espletate o da espletare da parte dello Stato membro. Tali misure e procedure devono tendere a rendere in tali zone le concentrazioni di biossido di azoto nell'atmosfera pari o inferiori al valore limite indicato nell'allegato I, nel più breve tempo possibile e comunque al più tardi il 1° gennaio 1994».

L'*art. 4* della direttiva così recita:

«1. Nelle zone in cui ritiene necessario limitare o prevenire un prevedibile aumento dell'inquinamento provocato da biossido di azoto in seguito a nuovi sviluppi in particolare urbani o industriali, lo Stato membro interessato può fissare valori inferiori al valore limite di cui all'allegato I.

2. Per le zone che, a suo parere, devono essere oggetto di una protezione particolare dell'ambiente, lo Stato membro interessato può fissare valori che sono generalmente inferiori ai valori guida di cui all'allegato II».

L'*art. 7* della direttiva stabilisce quanto segue:

«1. A decorrere dal 1° luglio 1987 gli Stati membri informano la Commissione, al più tardi sei mesi dopo la scadenza (fissata al 31 dicembre) del periodo annuo di riferimento, dei casi in cui il valore limite indicato nell'allegato I è stato superato e delle concentrazioni rilevate.

2. Gli Stati membri comunicano altresì alla Commissione, al più tardi un anno dopo la fine del periodo annuo di riferimento, le

cause di tali superamenti nonché i provvedimenti presi per farvi fronte.

3. Inoltre gli Stati membri informano la Commissione, a sua richiesta, circa

— le concentrazioni da essi misurate,

— i valori limite, i termini e gli scadenzari da essi stabiliti,

— le eventuali opportune misure da essi adottate,

per le zone di cui ai paragrafi 1 e 2 dell'articolo 4.

Queste informazioni devono essere messe a disposizione anche del pubblico».

Infine, l'*art. 11* della direttiva così dispone:

«1. Gli Stati membri che si propongono di fissare, in una regione vicina alla frontiera con uno o più Stati membri, valori per le concentrazioni di biossido di azoto nell'atmosfera, conformemente all'articolo 4, paragrafi 1 e 2, organizzano una consultazione preliminare con gli Stati membri interessati. La Commissione deve esserne informata e può partecipare alle consultazioni.

2. Quando il valore limite indicato nell'allegato I o i valori di cui all'articolo 4, paragrafi 1 e 2, sempreché questi ultimi siano stati oggetto di consultazioni conformemente al paragrafo 1 sono superati o rischiano di essere superati a causa di un notevole inquinamento proveniente o che può provenire da un altro Stato membro, gli Stati membri interessati si consultano per rimediare alla situazione. La Commissione deve esserne informata e può partecipare alle consultazioni».

Ai sensi dell'*art. 15* della direttiva, gli Stati membri sono tenuti a porre in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva medesima entro il 1° gennaio 1987.

II — La normativa belga

Al fine di conformarsi alla direttiva 85/203, come successivamente modificata, il Regno del Belgio ha emanato il regio decreto 1° luglio 1986, che fissa le norme di qualità dell'aria con riguardo al biossido di azoto (*Moniteur belge* del 23 settembre 1986, pag. 12867, in prosieguo: il «regio decreto»), trasmettendolo alla Commissione il 28 novembre successivo.

Gli articoli indicati con i nn. 1, 1, secondo comma, 2, primo comma, 3, primo comma, 3, secondo comma, 4, 5, 6 nonché gli allegati I-IV del regio decreto corrispondono rispettivamente agli artt. 2, 1, secondo comma, 3, primo comma, 4, primo comma, 4, secondo comma, 6, 9, 10 e agli allegati I-IV della direttiva.

Tuttavia, l'art. 2, secondo comma, del regio decreto, che sembra corrispondere all'art. 3, secondo comma, della direttiva, non menziona l'obbligo di comunicare alla Commissione le informazioni previste. Il detto art. 2, secondo comma, così recita:

«2. Nelle zone in cui venga rilevato che le concentrazioni di biossido di azoto rischiano di superare, oltre il 1° luglio 1987, il valore limite fissato nell'allegato I del presente decreto e in ordine alle quali siano state pianificate misure destinate a un progressivo miglioramento della qualità dell'aria, il valore limite indicato nell'allegato I del presente decreto dovrà essere rispettato, in deroga a quanto previsto dal primo comma, entro e non oltre il 1° gennaio 1994».

Il regio decreto non fa alcuna menzione degli obblighi sanciti dagli artt. 7 e 11 della direttiva.

III — I fatti e il procedimento precontenzioso

Con lettera 25 gennaio 1988 la Commissione richiamava l'attenzione del Regno del Belgio sugli obblighi ad esso incombenti ai sensi della direttiva e, in particolare, dell'art. 11 della medesima.

La rappresentanza permanente belga rispondeva alla Commissione con lettera 13 aprile 1988 sostenendo che:

— la Commissione non aveva mai preteso una trasposizione giuridica letterale nei termini indicati nell'art. 11 della direttiva con riguardo agli obblighi di cooperazione con i paesi vicini;

— gli obblighi di cui all'art. 11 riguardano obblighi operativi o strumentali della direttiva e non gli obblighi di base;

— la trasposizione giuridica dell'art. 11 della direttiva si presenta, alla luce del suo contesto, priva di senso, in quanto la detta disposizione riguarda l'ipotesi in cui uno Stato membro intenda indicare una zona caratterizzata da *esigenze di qualità più elevate* rispetto ai valori limite o ai valori guida. Le possibilità di soddisfare o meno tale esigenza di qualità dipendono in larga misura dall'inquinamento dell'aria che attraversa le frontiere. In altri termini, una siffatta zona *non può* essere *utilmente* determinata in assenza di un esame o di attività condotte in cooperazione riguardanti l'inquinamento proveniente d'oltre frontiera. Far gravare un obbligo giuridico su uno Stato membro che intenda designare una siffatta zona appare superfluo. Diversa sarebbe la cosa se, ai sensi dell'art. 3, il Belgio intendesse determinare una zona nei pressi di una frontiera in cui fossero consentiti dei superamenti, vale a dire una qualità dell'aria inferiore.

A seguito di tale risposta la Commissione emanava, ai sensi dell'art. 169 del Trattato CEE, il parere motivato 30 gennaio 1990, in cui esponeva i motivi per i quali riteneva che le disposizioni necessarie affinché la normativa belga si conformasse agli obblighi previsti dalla direttiva non erano state ancora emanate e invitava il Regno del Belgio a conformarsi alla direttiva medesima entro il termine di due mesi a decorrere dalla notificazione di tale parere.

Con lettera 11 settembre 1990 il rappresentante permanente belga reiterava la tesi espressa nella risposta del 13 aprile 1988, affermando che l'art. 11 della direttiva non doveva costituire oggetto di trasposizione nell'ordinamento nazionale.

A fronte di tale ultima risposta del Regno del Belgio, la Commissione proponeva il presente ricorso.

IV — Il procedimento scritto e le conclusioni delle parti

Il ricorso della Commissione è stato depositato nella cancelleria della Corte il 23 luglio 1991. Il procedimento scritto si è svolto regolarmente.

La Corte, su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, decideva, in data 17 giugno 1992, di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

La Commissione delle Comunità europee, ricorrente, conclude che la Corte voglia:

— dichiarare che il Regno del Belgio, omettendo di emanare le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie ai fini della trasposizione nell'ordinamento interno dell'obbligo contenuto nell'art. 11 della direttiva del Consiglio 7 marzo 1985, 85/203/CEE, concernente le norme di qualità atmosferica per il biossido di azoto, è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti ai sensi dell'articolo medesimo nonché dell'art. 189 del Trattato CEE;

— condannare il Regno del Belgio alle spese del giudizio.

Il Regno del Belgio conclude che la Corte voglia dichiarare infondato il ricorso della Commissione.

V — Mezzi e argomenti delle parti

La *Commissione* sottolinea, in limine, che i criteri di trasposizione di una direttiva devono essere stretti e rigorosi. Secondo la giurisprudenza della Corte, le disposizioni di una direttiva che riguardino in particolare gli aspetti procedurali, come quelle contenute nell'art. 11, che implichino norme precise e dettagliate per quanto attiene la consultazione tra gli Stati membri e la partecipazione della Commissione e che siano atte a far sorgere in capo ai singoli diritti e doveri, devono essere conseguentemente contenute nella normativa nazionale (v. sentenza della Corte 28 febbraio 1991, causa C-131/88, Commissione/Germania, Racc. pag. I-825, punto 61 della motivazione).

Il *Regno del Belgio* ritiene invece infondato il ricorso in quanto, finora, la Commissione non avrebbe mai preteso una trasposizione letterale di disposizioni analoghe a quelle della direttiva di cui trattasi. Il Regno del Belgio si richiama alle direttiva in materia di qualità delle acque 76/160/CEE (GU 1976, L 31, pag. 1), 78/659/CEE (GU 1978, L 222, pag. 1) e 79/923/CEE (GU 1979, L 281, pag. 47) che prevedono rispettivamente agli artt. 4, n. 4, 10, e 10 che gli Stati membri devono procedere a concertazione qualora acque di balneazione, acque dolci o acque destinate alla molluschicoltura siano designate in prossimità di una frontiera. Nello stesso senso, le direttive 82/176/CEE (GU 1982, L 81, pag. 29), 83/513/CEE (GU 1983, L 291, pag. 1), 84/156/CEE (GU 1984, L 74, pag. 49) e 84/491/CEE (GU 1984, L 274, pag. 11) prevedono che gli Stati membri debbano procedere a concertazione al fine di coordinare i

propri controlli sugli scarichi di mercurio, di cadmio e di esaclorocicloesano nelle acque transfrontaliere. La direttiva 80/779/CEE sulla qualità dell'aria in materia di anidride solforosa (GU 1980, L 229, pag. 30) contiene una disposizione analoga all'art. 11 della direttiva 85/203.

La *Commissione* replica affermando che il potere di avviare il procedimento ai sensi dell'art. 169 del Trattato CEE rientra sempre nel proprio potere discrezionale (v. sentenza 14 febbraio 1989, causa 247/87, Star Fruit/Commissione, Racc. pag. 291, in particolare pag. 301, punto 11 della motivazione). Tuttavia, contrariamente a quanto sostenuto dal Regno del Belgio, le disposizioni non devono essere trasposte in modo «letterale» (sentenza 30 maggio 1991, causa C-59/89, Commissione/Germania, Racc. pag. I-2607, punto 18 della motivazione), sempreché la trasposizione sia effettuata «con la precisione e la chiarezza richieste per garantire pienamente la certezza del diritto» (sentenza 28 febbraio 1991, Commissione/Germania, citata, punto 61 della motivazione, v., anche, sentenza 30 maggio 1991, Commissione/Germania, citata, punto 18).

La Commissione sostiene che nella specie, alla luce del contesto e della finalità dell'art. 11 della direttiva, appare indispensabile introdurre un meccanismo di consultazione tra gli Stati membri al fine di evitare divergenze eccessive tra i valori che le autorità nazionali possono fissare nelle regioni frontaliere ai sensi dell'art. 4, n. 1, ovvero dell'art. 4, n. 2. In mancanza di una siffatta consultazione, considerato che l'inquinamento dell'aria è per sua natura transfrontaliero e che ogni Stato può fissare, ai sensi della direttiva, valori che possono variare da una regione all'altra o da uno Stato membro ad un altro, una determinata regione, in cui valgano valori limiti più restrittivi rispetto a quelli stabiliti dalla direttiva, potrebbe risultare compromessa dall'inquinamento proveniente da uno Stato membro limitrofo in cui valgano valori limiti più elevati e meno restrittivi.

Inoltre, la direttiva non avrebbe potuto conseguire i propri scopi ambientali nelle regioni vicine alle frontiere con uno o più Stati membri se non fossero stati previsti i sistemi di consultazione tra gli Stati membri e la Commissione, come quelli previsti dall'art. 11, n. 1, e dall'art. 11, n. 2, in caso di superamento o di rischio di superamento dei valori limite.

Nella specie, la normativa belga avrebbe espressamente previsto, all'art. 3 del regio decreto, che le autorità nazionali o le stesse autorità regionali belghe possano fissare, con riguardo alle regioni frontaliere, valori inferiori a quelli di cui all'allegato I o all'allegato II. Ma, in mancanza di un contesto giuridico generale che assicuri effettivamente la piena applicazione dell'art. 11, il Regno del Belgio, non imponendo alcun obbligo giuridico di consultazione con gli Stati membri limitrofi, lascerebbe aperta la possibilità di una fissazione unilaterale di valori da parte delle autorità competenti nell'ipotesi in cui la direttiva imponga un'azione concertata tra gli Stati membri. La Commissione si richiama al riguardo alla giurisprudenza della Corte (v. sentenza della Corte 14 gennaio 1988, cause riunite 227/85-230/85, Commissione/Belgio, Racc. pag. 1, in particolare pag. 11, punti 9 e 10 della motivazione). Peraltro, nemmeno il segretario di Stato competente per l'Ambiente incaricato di dare

esecuzione al regio decreto ai sensi dell'art. 7 di quest'ultimo sarebbe obbligato a procedere alle consultazioni previste dall'art. 11 della direttiva, né sarebbe competente quanto alla sua applicazione.

Ne consegue che a carico del Regno del Belgio resta l'omissione consistente nel non aver previsto regole precise atte a fissare le modalità di tali consultazioni nonché le competenze delle diverse autorità nazionali interessate a procedere alle consultazioni medesime.

Il *Regno del Belgio* non condivide la tesi della Commissione e fa valere che la consultazione prevista dall'art. 11 non sarebbe diretta allo scopo di consentire allo Stato limitrofo di contestare norme più severe emanate dallo Stato belga, bensì di convincere lo Stato limitrofo ad emanare norme analoghe. In ogni caso, il Regno del Belgio non intenderebbe attualmente avvalersi della facoltà prevista dall'art. 11 della direttiva, vale a dire designare zone con valori limiti più restrittivi e, conseguentemente, inferiori a quelli vigenti in altre zone. Nell'ipotesi, quod non, in cui il Belgio designasse delle zone ai sensi dell'art. 11 della direttiva, avrebbe necessariamente luogo una consultazione con i paesi limitrofi.

La *Commissione* fa valere che la trasposizione delle disposizioni dell'art. 11 appare ancor più importante atteso che la fissazione di valori limite di emissione di biossido di azoto (artt. 3 e 4 della direttiva) fa sorgere diritti ed obblighi nei confronti dei singoli. Conseguentemente, i singoli interessati dalla fissazione dei valori limite possono legittimamente attendersi che le autorità nazionali rispettino le condizioni previste dall'art. 11 della direttiva — nell'ipotesi in cui tale disposizione trovi applicazione — e possono, nell'eventualità, legittimamente invocare la disposizione medesima dinanzi ai giudici nazionali (sentenza 30 maggio 1991, causa C-59/89, Commissione/Germania, Racc. pag. I-2607, punto 18 della motivazione). Nella specie, non vi è un contesto giuridico generale che garantisca effettivamente la piena attuazione dell'art. 11 della direttiva, che manca completamente nel regio decreto.

Il *Regno del Belgio* sostiene che la fattispecie oggetto della causa C-59/89 non sia assolutamente paragonabile a quella in esame. Nella detta causa si tratterebbe di norme concernenti un valore limite per il piombo contenuto nell'atmosfera. Al punto 19 della sentenza, la Corte ha affermato che la direttiva 82/884/CEE «quindi (...) implica che ogniqualvolta il superamento dei valori limite possa mettere in pericolo la salute, gli interessati devono potersi avvalere di norme imperative a tutela dei propri diritti». Nella causa attualmente oggetto di esame dinanzi alla Corte si tratta di una consultazione tra Stati, obbligatoria prima dell'emanazione di misure più restrittive rispetto a quelle previste dalla direttiva. Tuttavia, nulla impedisce né obbliga lo Stato membro ad emanare misure più restrittive, vale a dire, adottare valori inferiori, a seguito di consultazioni con gli Stati membri. Conseguentemente, misure più restrittive non hanno alcun senso laddove lo Stato limitrofo non fissi norme analoghe. Il Regno del Belgio ritiene, in conclusione, che si tratti nella specie di una procedura senza la quale l'utilizzazione della possibilità di cui all'art. 4, n. 2, non avrebbe ragion d'essere.

Per questi motivi, il Regno del Belgio ritiene che un siffatto obbligo di consultazione non faccia sorgere diritti nei confronti dei singoli.

D.A.O. Edward

giudice relatore