CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE ANTONIO TIZZANO presentate il 16 giugno 2005 [1]

I — Introduzione

1. La Grecia chiede alla Corte di annullare la decisione 2003/3/CE (in prosieguo: la «decisione impugnata») [2], con la quale la Commissione ha respinto la richiesta di quel governo di utilizzare oli combustibili pesanti aventi un tenore di zolfo superiore al limite dell'1 % sancito in via generale dalla direttiva 1999/32/CE (in prosieguo: la «direttiva 1999/32» o la «direttiva») [3].

2. In particolare, la Corte è chiamata a decidere se la Commissione abbia violato il diritto comunitario quando ha negato alla Grecia l'autorizzazione a superare detto limite.

II — Quadro giuridico

3. Ai fini della presente causa conviene ricordare anzitutto che, con decisione del Consiglio 98/686/CE [4], la Comunità ha approvato il Protocollo relativo alla riduzione delle emissioni di zolfo [5] della Convenzione delle Nazioni Unite sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a grande distanza [6].

4. Per contribuire alla realizzazione degli obiettivi enunciati in tali strumenti di diritto internazionale la Comunità ha adottato dapprima la direttiva 93/12/CEE [7] e in seguito la citata direttiva 1999/32, la quale, ai sensi del suo art. 1, n. 1, ha lo «[s]copo [di] ridurre le emissioni di anidride solforosa derivanti dalla combustione di alcuni tipi di combustibili liquidi, diminuendo così gli

1 — Lingua originale: l'italiano.

2 — Decisione della Commissione del 17 dicembre 2002, sulla richiesta di deroga avanzata dalla Grecia per poter autorizzare l'uso di oli combustibili pesanti dal tenore massimo di zolfo del 3 % in peso massa su parte del suo territorio nazionale [notificata con il numero C(2002) 2475] (GU 2003, L 4, pag. 16).

3 — Direttiva del Consiglio del 26 aprile 1999, relativa alla riduzione del tenore di zolfo di alcuni combustibili liquidi e che modifica la direttiva 93/12/CEE (GU L 121, pag. 13).

4 — Decisione del Consiglio del 23 marzo 1998, relativa alla conclusione, da parte della Comunità europea, del protocollo della convenzione sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a grande distanza del 1979 relativo ad una nuova riduzione delle emissioni di zolfo (GU L 326, pag. 34).

5 — Protocollo della Convenzione del 1979 sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a grande distanza relativo all'ulteriore riduzione delle emissioni di zolfo, firmato a Oslo il 14 giugno 1994.

6 — Convenzione sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a grande distanza, firmata a Ginevra il 13 novembre 1979.

7 — Direttiva del Consiglio del 23 marzo 1993, relativa al tenore di zolfo di alcuni combustibili liquidi (GU L 74, pag. 81).

effetti nocivi di tali emissioni per le persone e l'ambiente».

5. A tal fine, l'art. 3, n. 1, della direttiva prevede che «[g]li Stati membri prendono tutte le iniziative necessarie affinché, a decorrere dal 1° gennaio 2003, non siano usati sul loro territorio oli combustibili pesanti il cui tenore di zolfo superi l'1,00 % in massa».

6. Questo limite non è però assoluto, atteso che, ai sensi dell'art. 3, n. 2, della medesima direttiva, «uno Stato membro può autorizzare, su tutto il suo territorio o su una parte di esso, l'uso di oli combustibili pesanti aventi un tenore di zolfo compreso tra 1,00 e 3,00 % in peso massa». Siffatta autorizzazione può essere concessa soltanto a condizione: i) che siano rispettate le «norme di qualità dell'aria relative all'anidride solforosa stabilite nella direttiva 80/799/CEE [8] o in qualsiasi atto legislativo della Comunità che abroghi e sostituisca tali norme e nelle altre pertinenti disposizioni comunitarie», e ii) che «le emissioni [originate nello Stato membro che intende concedere l'autorizzazione] non contribuiscano in modo significativo [9] al superamento dei carichi critici in altri Stati membri». La direttiva precisa in proposito che per «carico critico» s'intende «l'esposizione quantitativa stimata a una o più sostanze inquinanti al di sotto della quale non si verificano secondo le conoscenze attuali effetti nocivi significativi su elementi ambientali sensibili» [10].

7. L'importanza della seconda delle anzidette condizioni è confermata dall'ultima frase dell'art. 3, n. 2, ove si ribadisce nuovamente che [l']«autorizzazione si applica soltanto se le emissioni di uno Stato membro non contribuiscono al superamento dei carichi critici in qualsiasi Stato membro».

8. Quanto alla procedura da seguire per poter concedere l'autorizzazione in questione, l'art. 3, n. 5, della direttiva prevede che lo «Stato membro che intende avvalersi della facoltà di cui al paragrafo 2 ne informa la Commissione e il pubblico con almeno dodici mesi di anticipo», fornendo «le informazioni necessarie per valutare se i criteri previsti (...) siano stati rispettati». Entro sei mesi dalla data di ricezione delle suddette informazioni la Commissione prende una decisione, dopo consultazione del comitato istituito dall'art. 9 della direttiva. Al riguardo, tale disposizione prevede che:

«La Commissione è assistita da un comitato a carattere consultivo, composto dai rappresentanti degli Stati membri e presieduto dal rappresentante della Commissione.

8 — Direttiva del Consiglio del 15 luglio 1980, relativa ai valori limite e ai valori guida di qualità dell'aria per l'anidride solforosa e le particelle in sospensione (GU L 229, pag. 30).

9 — Nelle versioni italiana e spagnola della direttiva si legge che le emissioni non devono contribuire «in modo significativo», «de manera significativa», al superamento. Le altre versioni linguistiche, invece, non contengono alcun riferimento all'entità del contributo.

10 — Art. 2, n. 6.

Il rappresentante della Commissione sottopone al comitato un progetto delle misure da adottare. Il comitato, entro un termine che il presidente può fissare in funzione dell'urgenza della questione in esame, formula il suo parere sul progetto, eventualmente procedendo a votazione.

Il parere è iscritto a verbale; inoltre, ciascuno Stato membro ha il diritto di chiedere che la sua posizione figuri a verbale.

La Commissione tiene in massima considerazione il parere formulato dal comitato. Essa lo informa del modo in cui ha tenuto conto del suo parere».

III — Fatti e procedura

9. Con lettera del 17 dicembre 2001 la Repubblica ellenica ha chiesto alla Commissione di poter concedere, su tutto il suo territorio ad eccezione del bacino dell'Attica, l'autorizzazione di cui all'art. 3, n. 2, della direttiva 1999/32.

10. Ad avviso di quel governo, infatti, ricorrevano nella specie tutte le condizioni all'uopo previste da tale disposizione, atteso che le emissioni di anidride solforosa originate in Grecia rispettavano i limiti imposti dal diritto comunitario e che il contributo greco al superamento dei carichi critici negli altri Stati membri era da considerare pressoché nullo (al massimo si arrivava all'1 % per quel che attiene all'Italia).

11. La Commissione, dopo aver chiesto ed ottenuto ulteriori informazioni al governo greco, sollecitava l'assistenza del programma concertato di sorveglianza continua e di valutazione del trasporto a grande distanza degli inquinanti atmosferici in Europa (in prosieguo: l'«EMEP»), ed in particolare dell'istituto norvegese di meteorologia (Meteorological Synthesizing Center - West, in prosieguo: «MSC - W»), che costituisce il centro scientifico di coordinamento di tale programma. Detto istituto ha effettuato analisi più approfondite sul contributo greco al deposito di zolfo registrato in Italia.

12. Dalla decisione impugnata risulta che tali analisi, di cui davano atto le relazioni del 22 febbraio e del 22 marzo 2002, avevano mostrato che le emissioni di provenienza greca contribuivano al superamento in Italia dei carichi critici di acidità in almeno sei quadrati della griglia in cui il territorio italiano è stato suddiviso a questo fine. In tali quadrati il contributo della Grecia non superava lo 0,5 %. L'EMEP ne deduceva che l'analisi condotta concordava con i calcoli

che attribuiscono alle emissioni provenienti dalla Grecia l'1 % del deposito totale di zolfo presente in Italia [11].

13. Ricevuti i risultati anzidetti, la Commissione convocava per il 15 aprile 2002 una riunione del comitato consultivo previsto dall'art. 9 della direttiva per discutere la richiesta del governo greco. In tale occasione il comitato si esprimeva in favore del progetto di decisione della Commissione che, ritenendo non soddisfatta la condizione relativa all'inquinamento transfrontaliero, si pronunciava negativamente sulla richiesta greca.

14. La Commissione non adottava però immediatamente detto progetto, in quanto il 4 giugno ed il 5 luglio 2002 il governo greco aveva chiesto di riesaminare la questione, adducendo ulteriori elementi di valutazione.

15. Questi venivano effettivamente forniti il 30 luglio e poi completati, su richiesta della Commissione, il 3 ottobre dello stesso anno.

16. Dall'analisi di tali informazioni, ad esso sottoposte dalla Commissione ed esaminate con il supporto del Centro di coordinamento degli effetti sulla mappatura dei carichi e dei livelli critici (in prosieguo: «CCE»), l'EMEP confermava, in una relazione del 19 novembre, che le emissioni greche contribuiscono a depositi che superano i carichi critici di acidificazione in altri Stati membri, in particolare in Italia [12].

17. Il 4 dicembre 2002 la Commissione convocava per il successivo 10 dicembre una nuova riunione del comitato consultivo, inviando anche al governo greco la documentazione da discutere nel corso di tale riunione.

18. Il 17 dicembre 2002 veniva adottata la decisione impugnata, che accoglieva il parere, sfavorevole alla Repubblica ellenica, espresso dal predetto comitato. Una sintesi dello stesso verbale della riunione di quest'ultimo che era stata sottoposta ai Commissari al momento dell'adozione della decisione veniva inviata anche al governo greco.

19. Il 10 gennaio 2003 tale governo sollecitava precisazioni su alcuni punti del verbale. Ricevutane una nuova versione il 14 febbraio 2003, esso ne chiedeva però ulteriori modifiche con lettera del 17 febbraio 2003.

11 — V. nono e decimo 'considerando' della decisione impugnata.

12 — V. tredicesimo 'considerando' della decisione impugnata.

20. Il successivo 26 febbraio la Repubblica ellenica ha finalmente introdotto il presente ricorso, chiedendo alla Corte, per l'essenziale, di annullare la decisione impugnata e di dichiarare inapplicabile la direttiva 1999/32, conformemente all'art. 241 CE, qualora essa dovesse essere interpretata nel senso fatto proprio dalla Commissione.

21. A sostegno di quest'ultima è intervenuto il Consiglio, il quale, al pari della Commissione, ritiene irricevibile, in quanto immotivata, la parte del ricorso che mira a far dichiarare inapplicabile la direttiva 1999/32.

22. Chiusa la procedura scritta, nel corso della quale sono state presentate anche una memoria di replica e una di controreplica, le parti sono state ascoltate in udienza il 28 aprile 2005.

IV — Valutazione

23. Come si è anticipato, il governo greco chiede l'annullamento della decisione impugnata, facendo valere che essa comporta violazioni del diritto comunitario di natura sia procedurale che sostanziale.

A — *Sulle violazioni procedurali*

24. Il governo ricorrente lamenta che nella procedura che ha portato alla decisione impugnata la Commissione avrebbe violato sotto più profili il principio del contraddittorio.

25. In termini generali, esso ricorda che, secondo la costante giurisprudenza della Corte, il rispetto dei diritti della difesa in qualsiasi procedimento promosso nei confronti di una persona, o di uno Stato membro, e che possa concludersi con un atto per essi lesivo, costituisce un principio fondamentale del diritto comunitario [13]. Da tale principio, continua quel governo, deriverebbe che, prima dell'adozione di una decisione, la parte interessata deve ricevere, entro «un termine utile per la preparazione della sua difesa» [14], «un'esposizione precisa e completa degli addebiti che la Commissione intende formulare nei suoi confronti» [15].

26. Nel caso di specie invece, la consultazione del comitato previsto dall'art. 9 della direttiva sarebbe avvenuta, secondo il governo ricorrente, in spregio dei suoi diritti di difesa, e ciò per una serie di motivi di cui dirò tra breve.

13 — V., *ex multis*, sentenza 12 febbraio 1992, Paesi Bassi e a./Commissione, cause riunite C-48/90 e C-66/90 (Racc. pag. I-565, punti 44 e 45).

14 — Sentenza 19 aprile 1988, Misset/Consiglio, causa 319/85 (Racc. pag. 1861, punto 8).

15 — Sentenza Paesi Bassi e a./Commissione, cit., punto 45.

27. Per parte sua, la Commissione contesta, sempre in termini generali, che il principio del rispetto dei diritti della difesa si applichi in casi come quello in discussione nella presente causa. Richiamandosi alle precisazioni fornite al riguardo nella sentenza Danimarca/Commissione [16], essa ricorda che, secondo la Corte, l'obbligo di rispettare quel principio si impone soltanto nel quadro delle procedure che le istituzioni comunitarie avviano contro gli Stati membri, come ad esempio nel caso del controllo degli aiuti. Lo stesso non può dirsi invece quando, come nell'odierna fattispecie, si tratti di procedure introdotte su iniziativa degli stessi Stati membri.

28. Per quanto mi riguarda, osservo che si può anche discutere se la riferita giurisprudenza calzi pienamente al caso di specie. Quel che mi pare invece importante sottolineare è che in realtà, come nota ancora la Commissione, le censure del governo greco non attengono al rispetto del principio del contraddittorio con lo Stato in causa, ma alla regolarità formale e quindi al rispetto delle procedure di consultazione del comitato consultivo. Tutte le censure sopra ricordate rilevano infatti sotto quest'ultimo profilo, a meno che non si voglia fare confusione tra la partecipazione dei rappresentanti degli Stati membri al predetto comitato – come tali, quindi, incardinati in una procedura di natura istituzionale e operanti all'interno della stessa – e i rapporti, per così dire «esterni» a tale procedura, tra la Commissione e lo Stato membro in quanto tale.

16 — Sentenza 20 marzo 2003, causa C-3/00 (Racc. pag. I-2643).

29. Ciò posto, vengo ora alle specifiche censure di carattere procedurale cui ho prima fatto cenno.

30. a) In primo luogo, la Grecia obietta che sarebbe stato troppo breve il termine tra l'invio ai membri del comitato consultivo della documentazione da discutere nel corso della riunione del comitato medesimo (5 dicembre 2002) e la data di tale riunione (10 dicembre 2002).

31. A tal fine, essa invoca il progetto di regolamento interno di detto comitato, il quale prevede che il termine per l'invio della documentazione sia di 14 giorni, ma che esso può essere ridotto a 5 giorni in casi urgenti e qualora i provvedimenti in discussione debbano essere approvati immediatamente.

32. Ora, secondo il governo greco, le condizioni per un termine abbreviato non sussisterebbero nella specie. Infatti, anche se l'art. 3, n. 1, della direttiva impone agli Stati membri di prendere tutte le misure necessarie affinché a partire dal 1° gennaio 2003 vengano utilizzati esclusivamente oli combustibili pesanti il cui tenore di zolfo non superi l'1,00 % in massa, la Commissione non sarebbe stata tenuta a pronunciarsi sulle richieste di deroga prima di tale data.

33. Il ritardo nella convocazione del comitato e nell'invio della documentazione sarebbe poi ancor più ingiustificato, prosegue il governo ricorrente, se si considera che la Commissione disponeva già dal mese di novembre 2002 dei risultati delle nuove analisi svolte dall'EMEP (v. *supra*, paragrafo 16).

34. Per parte mia, rilevo anzitutto che nulla è detto nella direttiva circa il termine che deve trascorrere tra l'invio ai membri del comitato della documentazione da discutere e la data della riunione del comitato stesso. Come si è visto (paragrafo 8), infatti, il suo art. 9 si limita ad affermare che il comitato, una volta ricevuto il progetto delle misure che la Commissione intende adottare, formula il proprio parere entro un termine che il suo presidente, cioè il rappresentante della Commissione, fissa in funzione dell'urgenza della questione in esame.

35. Aggiungo che neanche la decisione 1999/468/CE [17], adottata dal Consiglio per regolamentare in via generale l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione, impone a quest'ultima il rispetto di termini precisi. Essa si limita a prevedere che «ogni comitato adotta il proprio regolamento interno (...) basandosi su un regolamento di procedura tipo che sarà pubblicato nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*», e che in effetti è stato successivamente adottato e pubblicato [18].

36. Per quanto qui interessa, tale regolamento tipo prevede che i documenti da discutere in seno al comitato siano comunicati ai suoi membri 14 giorni prima della riunione, con la possibilità di ridurre tale termine a 5 giorni in caso di urgenza. E questo è quanto per l'appunto dispone anche il progetto di regolamento interno predisposto per il comitato previsto dalla direttiva 1999/32 (come già ricordato più sopra, al paragrafo 31).

37. La specifica normativa qui pertinente tace quindi sulla questione, di cui si occupa invece soltanto il progetto di regolamento appena citato (che però è per l'appunto ancora un progetto), modellato sul regolamento tipo di cui alla decisione 1999/468. Ma anche a voler assumere tale progetto (e il suo modello) come indicazione utile per ipotizzare una soluzione ragionevole della questione in esame, mi sembra che la consultazione del comitato di cui ora si discute debba ritenersi comunque regolare, atteso che la Commissione ha rispettato il termine di 5 giorni consentito dal progetto di regolamento per i casi urgenti.

38. Ora, nella specie, l'urgenza derivava, come fa valere la Commissione in via subordinata, dall'esigenza di evitare situazioni di incertezza giuridica. Visto che a partire dal primo 1° gennaio 2003 la direttiva obbligava gli Stati membri a consentire l'uso soltanto di oli combustibili pesanti aventi un tenore di zolfo non superiore all'1 %, anche le deroghe a tale limite dovevano essere concesse entro la data suddetta. In caso

17 — V. art. 3, n. 2, della decisione del Consiglio 28 giugno 1999, recante modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione (GU L 184, pag. 23).

18 — Art. 7, n. 1. Il regolamento di procedura tipo è pubblicato in GU 2001, C 38, pag. 3.

contrario, infatti, gli operatori economici greci che utilizzavano i carburanti in questione non avrebbero potuto sapere per tempo e con certezza se in futuro avrebbero potuto ancora disporre o meno degli oli combustibili più ricchi di zolfo.

39. Né potrebbe dirsi, come fa il governo greco, che la Commissione abbia creato essa stessa l'urgenza in quanto ha protratto troppo a lungo l'esame della richiesta di deroga. Conviene infatti osservare in proposito che solo il 3 ottobre 2002 il governo greco ha fornito tutte le informazioni richieste e che l'analisi di tali dati svolta dall'EMEP è pervenuta alla Commissione il 21 novembre 2002. In tali condizioni, per essere certa di poter adottare entro la fine dell'anno una decisione valida, che intervenisse dunque dopo l'espressione del parere del comitato, la Commissione non poteva attenersi al termine «ordinario» di 14 giorni ed era tenuta soltanto a rispettare, come ha effettivamente fatto, il termine di 5 giorni per i casi di urgenza.

40. La procedura di consultazione del comitato mi pare pertanto legittima sotto questo profilo.

41. b) In secondo luogo, il governo greco eccepisce che la documentazione sottoposta dalla Commissione ai membri del predetto comitato non era completa, atteso che non sarebbe stata comunicata una nota informativa preparata dalla direzione generale dell'ambiente nella quale la Commissione ammetterebbe che la constatazione da parte dell'EMEP di un contributo greco al superamento dei carichi critici in altri Stati membri potrebbe dipendere dal modello matematico utilizzato nell'analisi.

42. Devo però ribattere che, come ha precisato la Commissione nel controricorso senza essere smentita dal governo greco, la predetta nota informativa era stata redatta dopo la conclusione della riunione del comitato, nel quadro e ai fini delle procedure interne alla Commissione. La censura quindi non mi pare fondata.

43. c) La Repubblica ellenica considera poi come un vizio di procedura il fatto che alla riunione del comitato del 10 dicembre 2002 la maggioranza degli altri Stati membri non abbia inviato come rappresentanti gli stessi soggetti che avevano preso parte alla precedente riunione del 15 aprile 2002 (v. *supra*, paragrafo 13).

44. Anche questo argomento però non può essere accolto. Basterà osservare infatti che l'invio di quei rappresentanti e la loro scelta rientra nella piena discrezionalità degli Stati membri e che nessuna norma impone che il comitato sia composto sempre dalle stesse persone.

45. d) Infine, il governo greco rimprovera alla Commissione di aver adottato la decisione impugnata prima che i membri del comitato potessero verificare l'esattezza del verbale della riunione del comitato stesso. Così facendo la Commissione avrebbe deliberato sulla base di un verbale che la Repubblica ellenica non riteneva completo (v. *supra*, paragrafo 19). Il progetto di regolamento di procedura del comitato prevede invece la trasmissione dei verbali delle riunioni ai membri del comitato in tempo utile per permettere loro di formulare osservazioni.

46. A tal riguardo, conviene ricordare che la direttiva 1999/32 si limita a disporre che il parere del comitato sia iscritto a verbale, che ogni membro del comitato abbia il diritto di far figurare la sua posizione in tale documento e che la Commissione tenga in massima considerazione il parere [19]. A sua volta, il ricordato progetto di regolamento di procedura prevede che i verbali siano trasmessi ai membri del comitato, i quali informano il presidente, per iscritto, di eventuali osservazioni. Le proposte di modifica sono discusse dal comitato e in caso di persistente disaccordo vengono allegate al verbale.

47. Ora, anche a voler ignorare il carattere non vincolante del progetto di regolamento, non ritengo di dovermi dilungare qui sulla questione se effettivamente fosse stato accordato al rappresentante greco tutto il tempo dovuto (alla luce del progetto stesso, ma soprattutto della direttiva) per reagire alla bozza di verbale. Mi limito a sottolineare che nelle sue comunicazioni alla Commissione il governo greco aveva chiesto solo di precisare alcuni aspetti della posizione del proprio rappresentante e che tale posizione era stata e restava comunque largamente minoritaria in seno al comitato. A giusto titolo, quindi, la Commissione può pretendere che in ogni caso la decisione impugnata era stata adottata in conformità con il parere (della maggioranza dei membri) del comitato.

48. Ad ogni modo, anche se si volesse riscontrare, come pretende il governo ricorrente, un vizio di procedura nel comportamento della Commissione, credo che troverebbe qui applicazione la giurisprudenza della Corte secondo cui «[un']irregolarità procedurale implicherebbe l'annullamento (...) della decisione solo se fosse provato che, in mancanza di questa irregolarità, la decisione impugnata avrebbe potuto avere un contenuto diverso» [20].

49. Anche questa censura va dunque respinta.

19 — V. art. 9, riportato *supra* al paragrafo 8.

20 — Sentenza 29 ottobre 1980, cause riunite 209/78 215/78 e 218/78, Van Landewyck/Commissione (Racc. pag. 3125, punto 47). V. altresì sentenza 21 marzo 1990, causa C-142/87, Belgio/Commissione (Racc. pag. I-959, punto 48).

50. Alla luce di quanto precede, mi pare dunque di poter dire, in conclusione, che nessuna delle eccezioni sollevate dal governo greco può essere ritenuta fondata.

52. Osservo in proposito, con la Commissione, che le affermazioni contenute nella lettera non possono essere considerate come un'opinione personale, atteso che l'autore di tale lettera è il direttore dell'istituto che ha svolto lo studio, il quale ha firmato la lettera proprio in ragione della sua funzione ufficiale.

B — *Sulle violazioni sostanziali*

Sull'esistenza del contributo al superamento dei carichi critici

53. Nel merito, poi, mi limito a rilevare che l'esame compiuto dal menzionato istituto fornisce elementi idonei a supportare la conclusione della Commissione secondo cui la situazione greca non soddisfaceva la seconda delle condizioni necessarie ai fini della concessione della deroga (v. *supra*, paragrafi 6 e 7). Lo studio afferma infatti chiaramente che, sulla base delle conoscenze scientifiche acquisite negli ultimi trent'anni, risulta provato che le emissioni greche contribuiscono al superamento dei carichi critici in Austria, Germania, Italia e Svizzera, sebbene l'entità del contributo in questione sia ridotta, pari al massimo allo 0,5 %.

51. Nel merito, il governo ricorrente fa valere anzitutto che dalle analisi effettuate dall'EMEP, che hanno costituito il fondamento scientifico della decisione impugnata, non risulta affatto che la seconda delle condizioni previste perché lo Stato membro possa autorizzare l'uso di oli combustibili più ricchi di zolfo (v. *supra*, paragrafo 6) non sia soddisfatta. In particolare, non sarebbe per nulla «provato con ragionevole certezza che le emissioni greche contribuiscono a depositi che superano i carichi critici di acidificazione in altri Stati membri, particolarmente l'Italia», come recita invece il tredicesimo 'considerando' della decisione. Tale affermazione, contenuta soltanto nella lettera che accompagnava lo studio inviato alla Commissione, costituirebbe l'opinione personale del direttore del MSC - W (l'istituito incaricato di svolgere le analisi, v. *supra*, paragrafo 11), non già il risultato dello studio scientifico effettuato.

54. Ora, a me pare che, trovandoci qui in presenza dell'esercizio di un potere discrezionale della Commissione il cui esame comporta valutazioni di indole tecnica, debba trovare applicazione la nota giurisprudenza della Corte secondo cui, in casi siffatti, il giudice comunitario «può censurare il contenuto delle decisioni adottate dalla Commissione in conformità al parere [di un comitato] soltanto in caso di errore manife-

sto di fatto o di diritto o di sviamento di potere» [21].

55. Ora, dagli atti della presente causa non emerge alcun elemento che consenta di constatare un siffatto errore o uno sviamento di potere. In effetti, da un lato, la Commissione si è dichiaratamente conformata al parere di un autorevole istituto scientifico; dall'altro, la Grecia, al di là di generiche contestazioni e del rinvio agli stessi argomenti già avanzati nel comitato e da questo respinti, non ha fornito alcuna prova dell'esistenza di un simile errore.

56. Ritengo pertanto che la censura vada respinta.

Sulla nozione di contributo al superamento dei carichi critici

57. Il governo greco sostiene poi che, anche a voler ammettere che alcune particelle di anidride solforosa provenienti dalla Grecia arrivino in Italia, non sarebbe comunque riscontrabile alcun contributo al superamento dei carichi critici ai sensi dell'art. 3, n. 2, della direttiva. La nozione di «contributo al superamento dei carichi critici» implicherebbe infatti che, in assenza delle emissioni greche, gli ecosistemi italiani in cui si registra un deposito di anidride solforosa superiore al carico critico scendano al di sotto del livello a partire dal quale tale carico è considerato superato. In altri termini, secondo quel governo, il contributo dovrebbe essere decisivo ai fini del superamento del carico critico, circostanza questa che non si verificherebbe nel caso di specie.

58. A favore dell'interpretazione meno rigida da esso proposta il governo greco fa valere altresì che le versioni italiana e spagnola della direttiva specificano che le emissioni non devono contribuire «in modo significativo» al superamento dei carichi critici.

59. D'altra parte, prosegue quel governo, l'interpretazione restrittiva della condizione in esame sostenuta dalla Commissione priverebbe di ogni effetto utile l'art. 3, n. 2, della direttiva, giacché in tal modo questo non troverebbe mai applicazione.

60. Per parte mia, però, credo che a ragione la Commissione faccia valere che la direttiva parla di emissioni che «contribuiscano» al superamento dei carichi critici in altri Stati membri, non che lo «provochino». La lettura dell'art. 3, n. 2, operata dal governo greco sembra dunque in contraddizione con il testo stesso di tale disposizione.

21 — Sentenza 27 settembre 1983, Universität Hamburg, causa 216/82 (Racc. pag. 2771, punto 14). V. altresì sentenza 25 ottobre 1984, causa 185/83, Regia Università di Groningen (Racc. pag. 3623, punti 14 e 15).

61. Per di più, come ricorda la Commissione, la necessità di accedere ad un'interpretazione restrittiva della condizione in parola è dimostrata altresì dai lavori preparatori della direttiva. Secondo la proposta presentata dalla Commissione, infatti, la deroga poteva essere concessa a condizione che «il contributo all'inquinamento transfrontaliero [fosse] trascurabile» [22]. Il Consiglio si è invece dimostrato più severo [23], stabilendo che la deroga può essere concessa solo se, in conseguenza della stessa, lo Stato membro non contribuisce al superamento dei carichi critici negli altri Stati membri, e ciò a prescindere dall'entità di tale «contributo».

62. Né mi sembra che si possano trovare validi appigli a sostegno di un'interpretazione più generosa nelle versioni italiana e spagnola della direttiva, che affermano che le emissioni non devono contribuire «in modo significativo» al superamento.

63. Premesso infatti che tali versioni non possono di per sé prevalere sulle altre, ben più numerose, di diverso tenore, inclusa quella greca, mi limito ad aggiungere che la condizione di cui qui si discute è sancita a due riprese dall'art. 3, n. 2, della direttiva (v. *supra*, paragrafo 7). Orbene, quando ribadisce la condizione in parola nella sua ultima frase, la disposizione precisa, anche nelle versioni italiana e spagnola, che la deroga può essere concessa soltanto se le emissioni «non contribuiscono al superamento», senza nulla aggiungere quanto all'entità del contributo.

64. Le osservazioni svolte mi portano a ritenere che quella scelta dalla Commissione sia l'unica interpretazione corretta della condizione in esame.

65. Di conseguenza, avendo accertato nel caso di specie che i depositi provenienti dalla Grecia «contribuivano» al superamento dei carichi critici in alcune regioni italiane in cui già si registravano problemi di acidificazione provocati dall'anidride solforosa, la Commissione non poteva accogliere la richiesta presentata dal governo greco, anche se detto contributo al superamento non oltrepassava lo 0,5 %.

66. Né può obiettarsi, come invece fa il governo greco, che l'interpretazione da esso contestata priverebbe la disposizione di ogni effetto utile. È vero in effetti che tale interpretazione restringe di parecchio i margini per la concessione della deroga. Trattandosi però per l'appunto di misure derogatorie, essa non può essere certo considerata come una scelta sorprendente e ingiustificata. Ciò nonostante, comunque, a me pare che la disposizione in questione mantenga pur sempre un margine di appli-

22 — Art. 3, n. 2, della proposta di direttiva del Consiglio relativa alla riduzione del tenore di zolfo di alcuni combustibili liquidi e recante modificazione della direttiva 93/12/CEE (GU 1997, C 190, pag. 9).

23 — Nel documento della Presidenza del Consiglio n. 9271/98, dell'11 giugno 1998, si legge che «[t]he Presidency *has sharpened* the conditions under which a derogation may be granted» (il corsivo è mio).

cabilità, e ciò segnatamente, come per l'appunto prevede l'art. 3, n. 2, della direttiva, in tutti i casi in cui il deposito di zolfo proveniente dallo Stato membro richiedente non contribuisce affatto (o al più, se si vuole, contribuisce in modo assolutamente trascurabile) al superamento dei carichi critici negli altri Stati membri.

67. Ritengo pertanto che anche gli argomenti in esame vadano respinti.

Sul metodo di stima utilizzato

68. Il governo greco sostiene ancora che la Commissione avrebbe dovuto valutare la sua richiesta applicando, ai fini della stima dei contributi al superamento dei carichi critici negli altri Stati membri, lo stesso metodo che era stato utilizzato durante i lavori preparatori della direttiva. Il cambiamento di modello matematico operato dalla Commissione avrebbe prodotto nella specie gravi conseguenze, atteso che il nuovo modello, a differenza del precedente, presenterebbe caratteristiche tecniche tali per cui le stime dei contributi non potrebbero mai risultare nulle, ma farebbero emergere sempre, seppure a livelli infinitesimali, la presenza di tali contributi.

69. Poiché tale cambiamento avrebbe in sostanza modificato il campo di applicazione della deroga, la Commissione non avrebbe potuto apportarlo senza ricorrere alla procedura di cooperazione di cui all'art. 252 CE, la cui applicazione, prevista per l'adozione della direttiva, dovrebbe valere anche per apportarvi modifiche.

70. Per parte mia, rilevo anzitutto che, come dimostrato dalla Commissione in sede di controreplica, è molto dubbio che il nuovo e diverso modello matematico utilizzato per la stima dei contributi non possa mai dare risultati nulli. Ad esempio, relativamente all'Italia sono risultate nulle le stime dei contributi provenienti da Lussemburgo, Svezia e Finlandia.

71. Ciò detto, osservo che nulla nella direttiva vincola la Commissione alla scelta di uno specifico modello matematico. Essa era pertanto libera di prendere la propria decisione sulla base delle analisi scientifiche ritenute più adeguate e affidabili. Nella specie, mi pare che non si possa rimproverare alla Commissione di essersi rivolta ad un istituto di fama internazionale, quale l'MSC - W, e di aver utilizzato il metodo di stima da esso ritenuto più appropriato, anche se diverso da quello assunto a riferimento in occasione dei lavori preparatori.

72. Ne deriva che anche questi argomenti sono infondati.

Sul principio del legittimo affidamento

73. Il governo greco ritiene inoltre che, negandogli la deroga, la Commissione abbia violato il principio del legittimo affidamento, atteso che prima dell'adozione della direttiva essa aveva chiaramente lasciato intendere che sarebbe stato possibile continuare ad utilizzare in Grecia oli combustibili pesanti più ricchi di zolfo.

74. In particolare, obietta quel governo, nella comunicazione al Consiglio e al Parlamento concernente la strategia comunitaria per combattere l'acidificazione (in prosieguo: la «comunicazione sull'acidificazione») [24], presentata congiuntamente alla proposta di direttiva e alla quale fa riferimento anche il nono 'considerando' della versione finale della direttiva medesima, la Commissione aveva indicato la Repubblica ellenica come uno degli Stati membri che avrebbero potuto beneficiare della deroga.

24 — COM(97) 88 def. del 12 marzo 1997.

75. Per parte mia, ricordo anzitutto che, secondo la costante giurisprudenza della Corte, «il principio della tutela del legittimo affidamento può essere fatto valere nei confronti di una normativa comunitaria solo se la Comunità stessa ha precedentemente determinato una situazione tale da giustificare l'applicazione di questo principio» [25]. Inoltre, sebbene quest'ultimo miri a tutelare gli operatori economici nei quali «un'istituzione abbia ingenerato fondate aspettative, [n]ulla si oppone (...) a che uno Stato membro faccia valere, nell'ambito di un ricorso di annullamento, che un atto delle istituzioni pregiudica il legittimo affidamento di» tali soggetti [26].

76. Ora, a me pare che nel caso di specie non ricorrano i presupposti per invocare tale giurisprudenza.

77. Non poteva in effetti sfuggire alla Repubblica ellenica che tanto la predetta comunicazione quanto la conseguente proposta costituivano orientamenti della Commissione che dovevano ancora tradursi in un atto normativo del Consiglio, e che nel corso dell'iter legislativo quest'ultimo ben poteva introdurre — come sovente accade e come in effetti è accaduto anche nella specie, almeno

25 — Sentenze 10 gennaio 1992, causa C-177/90, Kühn (Racc. pag. I-35, punto 14), e 29 ottobre 1998, causa C-375/96, Zaninotto (Racc. pag. I- 6629, punto 50).

26 — Sentenza 10 marzo 2005, causa C-342/03, Spagna/Consiglio (Racc. pag. I-1975, punto 47 e giurisprudenza ivi citata).

sul punto che qui interessa – modifiche (anche profonde) alla proposta [27].

78. Né rileva il fatto che nel nono 'considerando' della direttiva il Consiglio abbia operato un esplicito riferimento alla comunicazione, perché evidentemente questo non significa che la direttiva abbia «recepito» e quindi dato valore normativo a tutte le affermazioni contenute nella stessa comunicazione, confermando così in qualche modo le presunte «aspettative» maturate sulla base di tale comunicazione presso la Repubblica ellenica.

79. Come ho già ricordato (paragrafo 61), in effetti, nel corso dell'iter legislativo il Consiglio ha modificato, e proprio sul punto che qui interessa, la strategia descritta nella comunicazione, sicché questa doveva ritenersi valida, sul piano normativo, soltanto per la parte effettivamente recepita nel testo definitivo della direttiva.

80. Nessuna aspettativa meritevole di tutela giuridica poteva quindi fondarsi sulla proposta (e sulla sottostante strategia), in quanto tale.

27 — V., in tal senso, sentenza 11 luglio 1985, cause riunite 87/77 e 130/77, 22/83, 9/84 e 10/84, Salerno/Commissione e Consiglio (Racc. pag. 2523), ove si afferma che «una risoluzione del Parlamento non ha natura vincolante e non può far sorgere il legittimo affidamento che le istituzioni vi si attengano» (punto 59).

81. Mi pare quindi giocoforza concludere che anche l'argomento basato sul legittimo affidamento deve ritenersi non fondato.

Sul principio di proporzionalità

82. Il governo greco fa valere infine che nella ricordata comunicazione la Commissione aveva affermato che la strategia di cui la Comunità si sarebbe dotata per combattere l'acidificazione avrebbe dovuto comportare misure economicamente razionali, che tenessero conto cioè del rapporto costi/efficacia. Dalla decisione impugnata deriverebbero invece per la Repubblica ellenica costi eccessivi rispetto ai vantaggi che ne derivano per l'ambiente. Ciò costituirebbe una violazione del principio di proporzionalità, principio che invece la Commissione era tenuta a rispettare nell'esercitare il potere discrezionale che, secondo il governo ricorrente, la direttiva le riconosce.

83. Ora, poiché dall'analisi che precede discende che nell'adottare la decisione impugnata la Commissione non ha fatto altro che applicare l'unica interpretazione possibile della seconda condizione sancita dalla diret-

tiva ai fini della concessione della deroga, mi pare che il test della proporzionalità finisca per riguardare in realtà non tanto la decisione, quanto la stessa direttiva.

84. Ciò è del resto confermato indirettamente dallo stesso governo ricorrente. Infatti, nel caso in cui la Corte dovesse ritenere, come suggerisco, che la direttiva impone alla Commissione di negare la deroga senza prendere in considerazione il rapporto costi/efficacia, quel governo chiede che la direttiva sia dichiarata inapplicabile, ai sensi dell'art. 241 CE, in quanto violerebbe il principio di proporzionalità.

85. La Commissione e il Consiglio contestano tuttavia la ricevibilità di questa parte del ricorso perché, a loro dire, il governo greco non avrebbe indicato in modo chiaro e preciso i motivi invocati a sostegno dell'eccezione d'illegalità.

86. A me sembra però che, sia pur molto succintamente, il governo greco abbia comunque indicato nel ricorso le ragioni per cui la direttiva dovrebbe essere dichiarata inapplicabile ai sensi dell'art. 241 CE. Esso ha infatti eccepito la violazione del principio di proporzionalità da parte del legislatore comunitario nella misura in cui le condizioni previste ai fini della deroga non rispetterebbero i criteri di razionalità economica cui fa riferimento la comunicazione sull'acidificazione.

87. Credo dunque che si potrebbe considerare in qualche modo soddisfatta la condizione della motivazione, specie alla luce della giurisprudenza della Corte secondo cui «le condizioni di forma poste dall'art. 38 del regolamento di procedura» sono soddisfatte se sono indicati «con sufficiente chiarezza i principi giuridici che sarebbero stati violati» [28].

88. Ciò detto, devo però subito aggiungere che, anche qualora se ne ammetta la ricevibilità, l'eccezione mi sembra non fondata nel merito. In effetti, il governo greco basa la violazione del principio di proporzionalità sul fatto che in alcuni passaggi della comunicazione sull'acidificazione la Commissione aveva osservato che per alcuni Stati membri, tra cui la Grecia, la riduzione del tenore di zolfo degli oli combustibili pesanti poteva non essere un'opzione valida sotto il profilo dei costi.

89. Ora, come ho già osservato ai paragrafi 77-79, le valutazioni contenute nella comu-

28 — Sentenza 15 dicembre 1966, causa 62/65, Serio (Racc. pag. 757).

nicazione non sono state recepite interamente dal Consiglio al momento dell'adozione della direttiva. Pertanto, il test della proporzionalità andrà effettuato esclusivamente rispetto a quanto previsto dalla direttiva.

90. A questo fine, è appena il caso di ricordare che, «secondo una costante giurisprudenza, [per] stabilire se una norma di diritto comunitario sia conforme al principio di proporzionalità, si deve accertare se i mezzi da essa predisposti siano idonei a conseguire lo scopo perseguito e non eccedano quanto è necessario per raggiungere detto scopo» [29].

91. Quanto al primo aspetto, ho già più volte ricordato che lo scopo della direttiva è di ridurre le emissioni di anidride solforosa. Poiché, come afferma l'ottavo 'considerando', «lo zolfo (...) da decenni è stato riconosciuto come la fonte principale di [tali emissioni] che sono una delle grandi cause delle "piogge acide"», mi pare chiaro che una condizione restrittiva per la deroga alla limitazione del tenore di zolfo negli oli combustibili pesanti può essere considerata di per sé idonea al perseguimento dell'obiettivo indicato.

92. Quanto alla necessarietà della condizione nei termini restrittivi previsti dal Consiglio, mi pare che la valutazione operata da quest'ultimo sia ben esplicitata nei 'considerando' della direttiva, in particolare nel decimo 'considerando', che non compariva nella proposta di direttiva e che sembra proprio voler alludere al principio di proporzionalità.

93. Si legge infatti in tale 'considerando' che «degli studi hanno indicato che i vantaggi che si ottengono riducendo le emissioni di anidride solforosa mediante riduzioni del tenore di zolfo dei combustibili saranno spesso, nel quadro della presente direttiva, notevolmente superiori ai costi stimati per l'industria e che la tecnologica necessaria per ridurre il tenore di zolfo dei combustibili liquidi esiste ed è ben consolidata». A ciò il quindicesimo 'considerando' aggiunge che è opportuno prevedere per gli Stati membri deroghe al limite fissato per il tenore di zolfo «quando lo consentono le condizioni ambientali», cioè, come specificato all'art. 3, n. 2, quando, tra l'altro, non si verifica alcun contributo al superamento dei carichi critici negli altri Stati membri.

29 — V., *ex multis*, sentenza 14 luglio 1998, causa C-284/95, Safety Hi-Tech (Racc. pag. I-4301, punto 57), e 13 maggio 1997, causa C-233/94, Germania/Parlamento e Consiglio (Racc. pag. I-2405, punto 54).

94. Come osserva la Commissione, dunque, nel prevedere il limite del tenore di zolfo negli oli combustibili pesanti il Consiglio ha preso in considerazione le esigenze legate al principio di proporzionalità, configurando le condizioni per la deroga nei termini, invero assai restrittivi, più volte indicati. Ciò, evidentemente, anche in considerazione del fatto che la politica della Comunità in materia ambientale è fondata sul principio di precauzione (art. 174 CE) e che quindi anche «quando sussistono incertezze riguardo all'esistenza o alla portata di rischi per la salute delle persone, le istituzioni possono adottare misure protettive senza dover attendere che siano esaurientemente dimostrate la realtà e la gravità di tali rischi» [30].

95. Certo, come osservato dalla stessa Commissione in altra occasione [31], anche le misure basate sul principio di precauzione non possono ignorare le esigenze legate al principio di proporzionalità, ma la valutazione di quest'ultima va effettuata rispetto al livello di protezione prescelto dal legislatore; e, come si è visto, quest'ultimo ha optato, nel caso di specie, per un livello di tutela assai elevato.

96. D'altra parte, proprio la Corte ha sottolineato che, stante l'ampia discrezionalità di cui il Consiglio gode nell'attuare gli obiettivi della politica della Comunità in materia ambientale, «il controllo giurisdizionale deve necessariamente limitarsi a verificare se [esso] (...) abbia commesso un errore di valutazione manifesto» [32].

97. Un simile errore di valutazione non mi sembra però dimostrato nel caso di specie. In effetti, se anche il rifiuto della deroga comporta un maggior costo per la Grecia, deve ritenersi che la finalità di evitare aggravamenti del superamento dei carichi in altri Stati membri che già ne hanno di elevati possa legittimamente giustificare la misura restrittiva in causa e le sue conseguenze [33].

98. Sulla base di tali considerazioni, ritengo che la direttiva non violi il principio di proporzionalità e che pertanto l'eccezione di illegalità debba essere respinta.

30 — Sentenze 5 maggio 1998, causa C-157/96, National Farmers' Union e a. (Racc. pag. I-2211, punto 63), e causa C-180/96, Regno Unito/Commissione (Racc. pag. I-2265, punto 99).

31 — Comunicazione della Commissione sul principio di precauzione del 2 febbraio 2000, COM(2000) 1 def., sezione 6.3.1.

32 — Sentenza Safety Hi-Tech, cit., punto 37.

33 — V. sentenze 13 novembre 1990, causa C-331/88, Fedesa e a. (Racc. pag. I-4023, punto 17), e 17 luglio 1997, causa C-183/95, Affish (Racc. pag. I-4315, punto 42).

V — Sulle spese

99. Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ha chiesto la condanna della Repubblica ellenica e quest'ultima è rimasta soccombente nei motivi proposti, tale Stato membro va condannato a sopportare le proprie spese e quelle sostenute dalla Commissione. In applicazione dell'art. 69, n. 4, del medesimo regolamento di procedura, gli Stati membri e le istituzioni intervenuti nella causa sopportano le proprie spese. Il Consiglio, parte interveniente, sopporta dunque le proprie spese.

VI — Conclusioni

Alla luce delle considerazioni esposte, propongo alla Corte di dichiarare che:

«1) Il ricorso è respinto.

2) La Repubblica ellenica è condannata alle spese sostenute dalla Commissione.

3) Il Consiglio sopporterà le proprie spese».