2. L'art. 3, n. 2, della direttiva 75/442 impone agli Stati membri l'obbligo di comunicare in tempo utile, cioè prima della sua adozione definitiva, alla Commissione un progetto di normativa inteso a restringere l'utilizzazione e la vendita di recipienti non biodegradabili. Esso non riguarda infatti soltanto i progetti di normativa concernenti in particolare l'impiego dei prodotti che possono causare difficoltà tecniche di smaltimento o comportare costi di smaltimento eccessivi, ma anche, mediante il riferimento al n. 1, ogni progetto diretto a promuovere in particolare la prevenzione, il riciclaggio e la trasformazione dei rifiuti.

Poiché la direttiva non prevede alcuna deroga o limitazione per quanto riguarda tale obbligo di comunicazione, quest'ultimo si estende ai progetti di normativa formulati da tutte le autorità degli Stati membri, compresi gli enti territoriali quali i comuni.

La menzionata disposizione della direttiva riguarda soltanto le relazioni fra gli Stati membri e la Commissione e non attribuisce pertanto ai privati alcun diritto che essi possano invocare dinanzi ai giudici nazionali per ottenere l'annullamento o la disapplicazione di una normativa nazionale rientrante nel campo d'applicazione di questa disposizione deducendo che tale normativa è stata adottata senza aver costituito oggetto di previa informazione.

RELAZIONE D'UDIENZA

presentata nella causa 380/87 *

I — Sfondo normativo

Le precitate direttive 75/442, 76/403 e 78/319 sono volte ad armonizzare le normative degli Stati membri in materia di rifiuti in generale, di PCB e di rifiuti tossici e novici, nel duplice intento di tutelare la salute dell'uomo e l'ambiente nonché di evitare una disuguaglianza nelle condizioni di concorrenza che possa avere un'incidenza diretta sul funzionamento del mercato comune.

Dette direttive dispongono a tal fine che gli Stati membri prendano i provvedimenti necessari, in particolare di sorveglianza e di controllo, onde garantire che i rifiuti vengano eliminati senza mettere a repentaglio la salute dell'uomo e senza danneggiare l'ambiente.

Esse dispongono altresì che gli Stati membri adottino i provvedimenti idonei a favorire la prevenzione, il riutilizzo e il recupero dei ri-

* Lingua processuale: l'italiano

fiuti, compresi quelli tossici e nocivi, o la rigenerazione dei PCB usati.

Infine, per quel che riguarda i rifiuti in generale, l'art. 3, n. 2, della precitata direttiva 75/442 dispone che gli Stati membri:

« informano in tempo utile la Commissione di ogni progetto avente per oggetto tali misure, in particolare qualsiasi progetto di regolamento relativo:

a) all'impiego dei prodotti che possono causare difficoltà tecniche di smaltimento o comportare costi di smaltimento eccessivi;

b) all'incoraggiamento:

— della diminuzione della quantità di taluni rifiuti;

— del trattamento dei rifiuti per il riciclo e il riutilizzo;

— del recupero delle materie prime e/o della produzione di energia da alcuni rifiuti;

c) all'impiego di certe risorse naturali, ivi comprese le risorse energetiche, per usi in cui è possibile sostituirle con materiali di ricupero ».

II — Causa principale

Con provvedimento 16 febbraio 1987, il sindaco di Cinisello Balsamo disponeva che a decorrere dal 1° settembre 1987 sarebbe stato vietato fornire ai consumatori, per l'asporto delle merci acquistate, sacchetti, buste ed altri contenitori non biodegradabili ed altresì vendere o diffondere, in qualsiasi modo, sacchetti di plastica, fatta eccezione per quelli destinati al conferimento di rifiuti.

Le imprese Enichem Base, Montedipe, Solvay, SIPA Industriale, Altene, Neophane e Polyflex Italiana, che operano nel settore della produzione di materie prime nonché della trasformazione, commercializzazione e distribuzione di contenitori, imballaggi e sacchetti in plastica, presentavano al tribunale amministrativo regionale per la Lombardia un ricorso contro il precitato provvedimento di cui veniva chiesto l'annullamento previa la sospensione di efficacia. Esse sostenevano in particolare l'incompatibilità del provvedimento con il diritto comunitario.

III — Questioni pregiudiziali

Ritenendo che fosse necessario ottenere un'interpretazione del diritto comunitario per pronunciarsi sia sul merito della causa sia sulla domanda di sospensione dell'esecuzione del provvedimento impugnato, il tribunale amministrativo regionale ha sospeso il procedimento ed ha sottoposto alla Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, le quattro questioni pregiudiziali seguenti:

1) Se le direttive 75/442 del Consiglio del 15 luglio 1975, relativa ai rifiuti, 78/319 del Consiglio del 20 marzo 1978, relativa ai rifiuti tossici e nocivi, e 76/403 del Consiglio del 6 aprile 1976, concernente lo smaltimento dei policlorodifenili e dei policlorotrifenili attribuiscano ai singoli cittadini della CEE il diritto soggettivo comunitario che i giudici nazionali debbono tutelare anche nei confronti degli Stati membri (e che quindi gli Stati membri non possono limitare) di vendere o di usare i prodotti presi in considerazione dalle predette direttive, dato che queste (direttive) hanno previsto il principio dell'osservanza di specifiche regole per il relativo smaltimento, non il divieto di vendita o di uso dei prodotti in esame.

2) a) Se dalle direttive comunitarie indicate sopra o comunque dal diritto comunitario si ricavi il principio per cui qualsiasi progetto di regolamento o di atto normativo generale (relativo all'impiego, alla vendita o all'uso dei prodotti de quibus) che possa causare difficoltà tecniche di smaltimento o comportare costi di smaltimento eccessivi debba essere portato in tempo utile a conoscenza della Commissione;

b) se l'obbligo enunciato alla lett. a) sia posto a carico dello Stato e dei Comuni i quali, pertanto, non avrebbero il potere di disporre in merito all'impiego, alla vendita o all'uso di prodotti diversi da quelli che la direttiva 76/403 ha inserito nell'elenco tassativo dei prodotti ritenuti nocivi, in assenza della previa verifica comunitaria che la misura non crei disuguaglianze nelle condizioni di concorrenza.

3) Tenuto presente il primo « considerando » delle tre direttive indicate nella prima « questione » e soprattutto la parte in cui si afferma che una disparità tra le disposizioni in applicazione o in preparazione nei vari Stati membri per lo smaltimento dei prodotti considerati può creare disuguaglianza nelle condizioni di concorrenza ed avere perciò un'incidenza diretta sul funzionamento del mercato comune:

a) se questo considerando e, comunque, le tre direttive citate prevedano il diritto soggettivo comunitario in capo ai cittadini della CEE — con relativo vincolo per tutti gli Stati membri — per cui qualsiasi progetto di regolamento relativo all'impiego dei prodotti in esame, quando possa causare difficoltà tecniche di smaltimento o comportare costi di smaltimento eccessivi, debba essere portato a previa conoscenza in tempo utile della Commissione (art. 3, n. 2, direttiva 75/442);

b) se il diritto soggettivo, di cui alla lett. a) [relativo all'obbligo di portare alla previa conoscenza della Commissione qualsiasi progetto di regolamento, ecc., come enunciato alla lett. a)] — ove esista — concerna anche gli atti *generali* che sono emessi dai comuni e che, quindi, hanno efficacia territoriale limitata.

4) Si chiede alla Corte di giustizia di precisare se — in base al diritto comunitario — la pubblica amministrazione sia tenuta al risarcimento del danno quando essa,

con un suo atto amministrativo illegittimo, produca la lesione (illegittima) di un diritto soggettivo comunitario, il quale dopo il suo trasferimento nell'ordinamento giuridico italiano — pur mantenendo il suo carattere comunitario — si presenti come interesse legittimo.

Nella motivazione di quest'ultima questione, il giudice nazionale chiarisce che, dato che il diritto soggettivo comunitario quando opera nell'ordinamento giuridico italiano si può presentare come diritto soggettivo comunitario-italiano la cui trasgressione da parte di un atto amministrativo illegittimo accertata dall'autorità giudiziaria ordinaria può dar luogo a risarcimento, oppure si può presentare come interesse legittimo comunitario-italiano la cui lesione da parte di un atto amministrativo illegittimo accertata dal giudice amministrativo non dà diritto al risarcimento del danno, la soluzione della questione dovrebbe consentire al tribunale amministrativo regionale di decidere se sia necessario sospendere l'esecuzione del provvedimento del sindaco del comune di Cinisello Balsamo. Infatti, la sospensione può essere concessa solo qualora l'esecuzione possa provocare un danno grave ed irreparabile e detto danno sarebbe irreparabile solo qualora non possa essere risarcito a posteriori. Ora, secondo l'ordinamento giuridico italiano, sono risarcibili solo le lesioni dei diritti soggettivi ma non quelle degli interessi legittimi.

IV — Procedimento dinanzi alla Corte

Conformemente all'art. 20 del protocollo sullo statuto della Corte di giustizia delle Comunità europee hanno presentato osservazioni scritte:

— il 24 marzo 1988 la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai suoi consiglieri giuridici Giuliano Marenco e Thomas Van Rijn;

— il 30 marzo 1988 le imprese ricorrenti nella causa principale, con gli avv. ti Leone, Siragusa, Simont e Scassellati Sforzolini;

— il 7 aprile 1988 il governo italiano, rappresentato dall'avvocato dello Stato Pier Giorgio Ferri;

— il 7 aprile 1988 il governo del Regno Unito, rappresentato dal sig. H. R. L. Purse, Treasury Solicitor;

— l'8 aprile 1988, il governo portoghese, rappresentato dai sigg. Luís Fernandes e Rui Falcao De Campos nonché dalla sig. ra Ana Cristina Branco.

V — Sintesi delle osservazioni scritte

1. *Sulla prima questione*

Le *ricorrenti nella causa principale* propongono di risolvere la prima questione in senso affermativo e ciò non solo alla luce del diritto derivato vigente in materia bensì anche alla luce del trattato, in particolare dell'art. 30.

Per quel che riguarda il diritto derivato, le ricorrenti sostengono che delle tre direttive cui si fa riferimento nell'ordinanza di rimessione va applicata solo la direttiva 75/442. Infatti, la direttiva 76/403 è inapplicabile in quanto verte su sostanze che non sono usate per la produzione dei sacchetti di plastica, mentre la direttiva 78/319 è anch'essa irrilevante in quanto detti sacchetti non conterrebbero sostanze tossiche e nocive come quelle indicate nell'allegato alla direttiva e quest'ultima esclude comunque dal suo ambito d'applicazione i rifiuti domestici, categoria in cui possono essere ricompresi i sacchetti di plastica una volta che i consumatori se ne siano disfatti.

La direttiva 75/442, che concerne lo smaltimento di ogni tipo di rifiuti, trova invece applicazione nel caso di specie. Con questa direttiva si è cercato di conciliare l'azione a favore della protezione della salute umana e dell'ambiente con gli obiettivi fondamentali della Comunità, cioè l'abolizione delle restrizioni alla libera circolazione delle merci e la creazione di un regime di concorrenza non falsata.

Misure come il divieto assoluto di smercio di taluni prodotti per il solo motivo che alla fine del loro ciclo di utilizzazione essi vengono inevitabilmente scartati dai consumatori e divengono così rifiuti sono in contrasto con le finalità della direttiva e con l'art. 30 del trattato. Esse comportano infatti conseguenze sproporzionatamente pregiudizievoli per il commercio intracomunitario e per la struttura della concorrenza. A questo proposito le ricorrenti richiamano la giurisprudenza della Corte in materia di misure di effetto equivalente onde sostenere la loro tesi secondo cui i provvedimenti di cui trattasi trasgrediscono il principio di proporzionalità. Nelle sentenze 26 giugno 1980 (causa 788/79, Gilli, Racc. pag. 2071) e 12 marzo 1987 (causa 178/84, Commissione/Repubblica federale di Germania, Racc. pag. 1227) la Corte ha infatti riconosciuto che un divieto assoluto di commercializzazione non può risultare giustificabile in quanto è sempre possibile indicare modi meno restrittivi per conseguire la finalità perseguita.

In conclusione le ricorrenti nella causa principale propongono di risolvere la prima questione nel senso che, allo stato attuale del diritto comunitario, dal complesso dei principi contenuti nella direttiva 75/442 e soprattutto nelle norme del trattato sul divieto di misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative, discende in capo ai cittadini comunitari il diritto di commercializzare sacchetti e contenitori di plastica. A loro parere, tale diritto è soggetto soltanto a misure nazionali relative allo smaltimento dei rifiuti che siano proporzionate allo scopo di tutelare l'ambiente e la salute umana, non quindi ad un divieto assoluto di commercializzazione, posto che esistono modi meno restrittivi di proteggere tali interessi.

I *governi* italiano, britannico e portoghese nonché la *Commissione* sostengono invece che la prima questione sollevata dal giudice nazionale va risolta in senso negativo.

Secondo il *governo italiano*, le precitate direttive non impongono obblighi vincolanti agli Stati membri per quel che riguarda la vendita e l'uso di prodotti che potrebbero trasformarsi in rifiuti se non nei limiti espressamente contemplati dalle direttive stesse. Ora, ai sensi dell'art. 3 della direttiva 75/442, gli Stati membri sono autorizzati ad adottare misure atte a promuovere la pre-

venzione della produzione dei rifiuti per mezzo di una disciplina dell'uso dei prodotti che possono causare difficoltà tecniche di smaltimento o comportare costi di smaltimento eccessivi.

Il governo del *Regno Unito* sostiene anzitutto che nessuna delle direttive cui viene fatto riferimento nell'ordinanza del giudice nazionale trova applicazione nel caso di specie. Infatti, le direttive 75/442 e 78/319 riguardano i rifiuti, definiti come qualsiasi sostanza di cui il detentore si disfi o abbia l'obbligo di disfarsi secondo le disposizioni nazionali vigenti; secondo il Regno Unito, i sacchetti di plastica forniti per l'asportazione delle merci non costituiscono rifiuti ai sensi di questa definizione. Quanto alla direttiva 76/403, essa non comprende i sacchetti di plastica poiché questi ultimi non contengono alcuna delle sostanze elencate nella direttiva; d'altronde, detta direttiva concerne solo lo smaltimento dei PCB e non la loro distribuzione e vendita.

In ogni caso, il fatto che le direttive di cui trattasi procedono all'armonizzazione delle norme nazionali sullo smaltimento dei rifiuti non può implicitamente precludere agli Stati membri di prendere provvedimenti per limitare la fornitura o vendita di taluni prodotti che dopo un certo periodo possono essere gettati via dopo l'uso. Di conseguenza, a parere del Regno Unito, le direttive di cui è causa non possono creare un diritto soggettivo dei singoli a distribuire e vendere sacchetti di plastica.

Il *governo portoghese* sottolinea innanzitutto che gli obblighi imposti dalle direttive di cui trattasi sono rivolti agli Stati membri e che spetta a questi ultimi adottare i provvedimenti necessari per garantire che i rifiuti vengano eliminati senza mettere a repentaglio la salute umana e senza danneggiare l'ambiente. A tale scopo le direttive lasciano agli Stati membri un ampio margine discrezionale nella scelta dei provvedimenti idonei.

D'altra parte, secondo il governo portoghese, la questione riguarda un'attività, cioè la vendita e l'uso di taluni prodotti, che non è direttamente contemplata dalle direttive di cui è causa. Esse predispongono solo una tutela minima della salute e dell'ambiente. Di conseguenza, provvedimenti come quelli indicati nell'ordinanza di rinvio, i quali, pur essendo più rigorosi di quelli contemplati nelle direttive, rientrano nell'ambito delle finalità da esse perseguite, sono consentiti agli Stati membri.

Ciò risulta dal tenore dell'art. 8 della direttiva 78/319, il quale consente agli Stati membri di adottare, per i rifiuti tossici e nocivi, disposizioni più rigorose di quelle previste dalla direttiva e dall'art. 2, n. 1, della direttiva 75/442, il quale dispone che gli Stati membri possono adottare specifiche regolamentazioni per categorie particolari di rifiuti.

Il governo portoghese ricorda in proposito anche la giurisprudenza della Corte secondo la quale in mancanza di un'armonizzazione comunitaria gli Stati membri possono stabilire il livello di tutela che intendono assicurare nel loro ordinamento interno alla salute ed alla vita delle persone (sentenza 30 novembre 1983, causa 227/82, Van Bennekom, Racc. pag. 3883).

La *Commissione* sostiene che anche se le direttive di cui è causa vertono in primo luogo sullo smaltimento dei rifiuti e non sulla loro prevenzione, non se ne può inferire che vietino agli Stati membri di occuparsi anche della prevenzione, tanto più che due delle tre direttive contemplano espressamente anche l'obbligo di promuovere la prevenzione dei rifiuti.

Di conseguenza, le direttive non vietano agli Stati membri di adottare misure che limitino la vendita o l'uso di prodotti che provocano la formazione di rifiuti. Le misure così prese non sono pertanto contrarie al diritto comunitario, salva la necessità che esse si conformino alle regole generali del trattato, quali l'art. 30.

Ne risulta che le tre direttive di cui trattasi non conferiscono ai privati il diritto di vendere o di usare i prodotti da esse presi in considerazione.

2. *Sulla seconda questione*

Le *ricorrenti nella causa principale* propongono di risolvere la seconda questione sollevata dal giudice nazionale nel senso che gli Stati membri sono tenuti ad informare la Commissione in tempo utile di ogni progetto di normativa che possa comportare difficoltà tecniche di smaltimento o costi di smaltimento eccessivi e che essi non possono dare attuazione a detti atti normativi senza che la Commissione abbia previamente accertato la loro compatibilità con il mercato comune, a pena dell'illegittimità degli atti stessi.

Infatti, la direttiva 75/442 è volta a coordinare l'azione degli Stati membri nel perseguimento delle finalità da essa stabilite senza contemplare un'attività normativa a livello comunitario. Lo strumento più efficace che la direttiva predispone per evitare il prodursi di disparità nocive per il buon funzionamento del mercato comune è l'obbligo di comunicazione preventiva imposto dall'art. 3, secondo comma, della direttiva 75/442, unica direttiva che imponga un obbligo del genere, che si estende ad ogni progetto di normativa interna inerente allo scopo della direttiva qualunque sia l'organo interno che adotta il progetto.

Quest'obbligo è analogo a quello di cui all'art. 93, n. 3, del trattato per quel che riguarda gli aiuti di Stato o ancora a quello di cui alla direttiva 83/189 che fissa gli standard tecnici per i prodotti industriali.

Stando alle ricorrenti, poiché il dovere di previa comunicazione costituisce un obbligo preciso e determinato ed è posto a carico degli Stati membri all'importante scopo di evitare il prodursi di ostacoli agli scambi intracomunitari, si deve dedurne che la disposizione che impone tale dovere sia una norma di carattere imperativo, necessariamente corredata da un'immediata sanzione di invalidità della misura nazionale non comunicata.

A questo proposito le ricorrenti respingono l'argomento secondo cui non si può vedere un'analogia fra la direttiva 75/442 e la direttiva 83/189 poiché la prima non prevede l'elaborata regolamentazione della procedura di riesame, che invece è presente nella direttiva 83/189. Infatti, neppure l'art. 93 del trattato, laddove dispone la preventiva

comunicazione degli aiuti concessi dagli Stati alle imprese, contiene indicazioni precise quanto alla procedura. Tuttavia la Corte, nella sentenza 12 dicembre 1973 (causa 120/73, Lorenz, Racc. pag. 1471), ha stabilito essa stessa un termine ragionevole entro il quale la Commissione può indirizzare osservazioni agli Stati membri e prima dello spirare del quale alle misure nazionali non può essere data esecuzione.

La *Commissione* e il *governo italiano* sono concordi nel risolvere la seconda questione nel senso che l'art. 3, n. 2, della direttiva 75/442 contempla l'obbligo per gli Stati membri d'informare la Commissione in tempo utile circa ogni progetto di normativa concernente le misure di cui al n. 1 di questo articolo ma che, in difetto di una procedura comunitaria di controllo dei progetti comunicati, non è possibile dedurre da questa disposizione un obbligo di status quo per gli Stati membri.

Secondo il governo italiano, le disposizioni dell'art. 3, n. 2, si collocano in un rapporto generale di cooperazione tra gli Stati membri e la Commissione, non esplicando quindi effetti in ordine alla legittimità delle misure adottate per quanto attiene ai rapporti tra autorità nazionali e soggetti interessati.

I *governi britannico* e *portoghese* sostengono invece che la decisione nazionale di cui è causa, disciplinando la vendita e l'uso di taluni prodotti non biodegradabili, non rientra nell'ambito d'applicazione della direttiva 75/442 e pertanto dell'obbligo di previa comunicazione disposto all'art. 3, n. 2, poiché non riguarda l'uso di prodotti che possono causare difficoltà tecniche di smaltimento o comportare costi di smaltimento eccessivi.

3. *Sulla terza questione*

Le *ricorrenti nella causa principale* sostengono che la disposizione di cui all'art. 3, n. 2, della direttiva 75/442 vedrebbe compromessa la propria portata qualora l'obbligo di comunicazione da essa imposto non potesse essere fatto valere dai singoli dinanzi al giudice nazionale nei confronti di una disposizione nazionale che non sia stata comunicata alla Commissione, sia che la disposizione emani da un'autorità centrale e si applichi a tutto il territorio nazionale sia che emani da un'autorità locale ed abbia efficacia territoriale limitata.

Pur ammettendo che la giurisprudenza della Corte riguarda solo casi in cui la normativa nazionale contrastava con disposizioni di natura sostanziale dettate da una direttiva comunitaria, le ricorrenti si fondano sulle prese di posizione della Commissione in merito alla direttiva 83/189, in particolare sulla comunicazione del 1° ottobre 1986, per concludere che si deve ritenere idonea a conferire diritti ai singoli nei confronti degli Stati membri anche una disposizione contenuta in una direttiva che detta agli Stati membri obblighi procedurali sufficientemente chiari e precisi, qual è nel caso di specie l'art. 3, secondo comma, della direttiva 75/442.

Perciò lo Stato non può imporre ai singoli misure rientranti nell'ambito di applicazione della direttiva che non siano state comuni-

cate preventivamente alla Commissione e i singoli possono far valere in giustizia la violazione di tale obbligo per ottenere dai giudici la disapplicazione o annullamento di tali misure.

I *governi britannico e italiano* concordano nel sostenere che l'obbligo stabilito dall'art. 3, n. 2, della direttiva è soltanto inteso ad agevolare la cooperazione fra le autorità nazionali e la Commissione per l'attuazione della direttiva e non può quindi essere fatto valere dai singoli dinanzi ad un giudice nazionale.

Anche per la *Commissione*, il fatto che l'obbligo imposto all'art. 3, n. 2, della direttiva di cui è causa non abbia effetto sospensivo implica che detto articolo non conferisce ai singoli diritti soggettivi invocabili davanti ai giudici nazionali.

Il governo portoghese non presenta osservazioni sulla terza questione.

4. *Sulla quarta questione*

Le *ricorrenti nella causa principale* propongono di risolvere la quarta questione in senso affermativo. Esse sottolineano in proposito che, sebbene, in assenza di regole comunitarie relative alla risarcibilità del danno arrecato ai diritti dei singoli in violazione del diritto comunitario da parte di una pubblica amministrazione, il diritto al risarcimento e le modalità del suo esercizio siano retti da norme di diritto interno, tuttavia tali norme devono rispettare i limiti imposti dal diritto comunitario ed in particolare i principi generali comuni agli Stati membri.

Secondo le ricorrenti, la Corte ha infatti rilevato l'esistenza nei dodici Stati membri di un principio generale comune applicabile tanto ai privati che ai pubblici poteri secondo cui chi viola un diritto altrui deve assumerne le conseguenze (vedasi sentenza 22 gennaio 1976, causa 60/75, Russo, Racc. pag. 45). Tale principio di responsabilità non può essere vanificato da parte di uno Stato membro tramite la semplice qualificazione in un modo o in un altro nel suo ordinamento giuridico interno della posizione soggettiva lesa, in quanto simile trasformazione darebbe luogo a disparità di trattamento fra i vari cittadini degli Stati membri.

La Corte ha quindi posto limiti importanti alla libertà degli Stati membri in materia. Nella sentenza 9 novembre 1983 (causa 199/82, San Giorgio, Racc. pag. 3595) essa ha in particolare dichiarato che le condizioni per il risarcimento stabilite dalle diverse normative nazionali non devono rendere praticamente impossibile l'esercizio dei diritti conferiti dal diritto comunitario.

È quanto si verifica appunto nel diritto italiano quando taluni diritti soggettivi comunitari vengono qualificati come interessi legittimi, che fruiscono pertanto di una tutela indiretta e mediata nel diritto interno caratterizzata dalla competenza dei giudici amministrativi a conoscere delle controversie che li riguardano e dall'impossibilità di ottenere un risarcimento dei danni in caso di trasgressione, e non come diritti soggettivi, che fruiscono di una tutela diretta ed immediata nel diritto interno caratterizzata

dalla possibilità di chiedere un risarcimento dei danni dinanzi al giudice ordinario in caso di trasgressione di detti diritti da parte dell'amministrazione.

templato per le analoghe situazioni disciplinate soltanto dal diritto interno.

Una qualificazione del genere, che secondo le ricorrenti è puramente formale, priva di un'effettiva sanzione la violazione, da parte delle amministrazioni nazionali, delle norme comunitarie dotate di efficacia diretta in quanto nega la risarcibilità del danno prodotto dalla lesione di tale diritto da parte della pubblica amministrazione quando tale diritto si caratterizza nell'ordinamento interno come interesse legittimo.

Il governo britannico sottolinea in proposito che la Corte di giustizia non ha mai ritenuto che il risarcimento vada considerato una condizione sine qua non per rendere praticamente possibile l'esercizio dei diritti comunitari aventi efficacia diretta. Un principio generale in questo senso non può infatti essere dedotto né dal diritto interno degli Stati membri né dal diritto comunitario stesso.

Le ricorrenti propongono pertanto di risolvere la quarta questione nel senso che la pubblica amministrazione è tenuta a risarcire i danni causati da un atto amministrativo illegittimo da essa adottato che leda un diritto soggettivo comunitario il quale si presenti come un interesse legittimo dopo il recepimento nel diritto interno.

Quanto ai diritti nazionali il Regno Unito sostiene che il diritto italiano non è l'unico a negare l'esistenza di un diritto sistematico al risarcimento nei confronti di un atto illegittimo dell'amministrazione. Detto diritto non esiste nemmeno nel Regno Unito, dove l'amministrazione è tenuta a risarcire le vittime del danno causato da un provvedimento normativo o quasi normativo solo qualora abbia adottato detto provvedimento in mala fede o scientemente. La responsabilità dell'amministrazione sorge pertanto solo qualora l'interessato sia in grado di provare un grave abuso da parte dell'amministrazione.

Il *governo del Regno Unito* richiama innanzitutto la giurisprudenza della Corte ai sensi della quale spetta all'ordinamento giuridico nazionale stabilire quale sia il giudice competente a decidere sulla domanda del singolo che lamenti la violazione dei suoi diritti ai sensi del diritto comunitario. Stando a questa giurisprudenza, mentre i giudici nazionali debbono valersi di tutti i mezzi giuridici disponibili nell'ordinamento nazionale per garantire l'applicazione delle norme comunitarie aventi efficacia diretta, ad essi non si può richiedere di creare nuovi mezzi giuridici a tal fine (vedasi sentenza 7 luglio 1981, causa 158/80, Rewe, Racc. pag. 1805). Ne risulta che nel caso di specie i ricorrenti non avrebbero alcun diritto al risarcimento se esso non è in alcun modo con-

Ciò è d'altronde conforme al diritto comunitario in materia. Infatti, la responsabilità extracontrattuale della Comunità non deriva automaticamente dall'emanazione di un atto normativo o amministrativo invalido.

È giurisprudenza costante della Corte che la responsabilità della Comunità per un atto normativo implicante scelte di politica economica sussiste solo in caso di violazione

grave di una norma giuridica superiore che tutela i singoli (sentenza 25 maggio 1978, cause riunite 83 e 94/76, 4, 5 e 40/77, HNL, Racc. pag. 1209). Quest'obbligo di prendere in considerazione il tipo di atto della pubblica amministrazione sta alla base dei principi generali comuni dei diritti degli Stati membri sintetizzati dalla Corte di giustizia, e per la sua natura ed origine è rilevante al fine della responsabilità della pubblica amministrazione degli Stati membri nell'emanazione di atti generali vuoi nell'esercizio della competenza nazionale vuoi di quella regionale.

Il Regno Unito propone pertanto di risolvere la quarta questione nel senso che è compito dell'ordinamento giuridico nazionale fornire appropriati mezzi giuridici nazionali per garantire la possibilità pratica di esercizio dei diritti comunitari aventi efficacia diretta e che da ciò non deriva che l'amministrazione debba in ogni caso corrispondere il risarcimento dei danni qualora un atto amministrativo illegittimo da essa emanato trasgredisca un diritto avente efficacia diretta secondo la normativa comunitaria.

La *Commissione* e il *governo italiano*, viste le soluzioni da essi proposte alle prime questioni, concordano nel sostenere che la quarta questione diviene superflua. Il governo italiano sottolinea tuttavia che spetta esclusivamente al diritto nazionale disciplinare le forme e le condizioni in cui i giudici nazionali garantiscono la protezione dei soggetti interessati contro le violazioni di norme del diritto comunitario che li riguardano.

Il *governo portoghese* non presenta osservazioni sulla quarta questione.

G. C. Rodríguez Iglesias
giudice relatore