SENTENZA DELLA CORTE
30 maggio 1991 *

Nella causa C-361/88,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. Ingolf Pernice, membro del servizio giuridico, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. Guido Berardis, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

ricorrente,

contro

Repubblica federale di Germania, rappresentata inizialmente dal sig. Martin Seidel, in qualità di agente, e dall'avv. Dietmar Knopp, del foro di Colonia, e poi solo dall'avv. Knopp, con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede dell'ambasciata della Repubblica federale di Germania, 20-22, avenue Émile-Reuter,

convenuta,

avente ad oggetto la domanda intesa a far dichiarare che la Repubblica federale di Germania, non avendo adottato tutte le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie a garantire la completa trasposizione nel diritto nazionale della direttiva del Consiglio 15 luglio 1980, 80/779/CEE, 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), è venuta meno agli obblighi che le impongono in forza del Trattato CEE,

LA CORTE,

composta dai signori O. Due, presidente, G. F. Mancini, T. F. O'Higgins, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias e Díez de Velasco, presidenti di

* Lingua processuale: il tedesco.

sezione, Sir Gordon Slynn, C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler, F. Grévisse, M. Zuleeg e P. J. G. Kapteyn, giudici,

avvocato generale: J. Mischo
cancelliere: sig.ra D. Louterman, amministratore principale

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese delle parti all'udienza del 6 dicembre 1990,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 6 febbraio 1991,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria della Corte il 13 dicembre 1988, la Commissione delle Comunità europee ha proposto un ricorso, a norma dell'art. 169 del Trattato CEE, volto a far dichiarare che la Repubblica federale di Germania, non avendo adottato tutte le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per garantire la completa trasposizione nel diritto nazionale della direttiva del Consiglio 15 luglio 1980, 80/779/CEE, 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), è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza del Trattato CEE.

2 La direttiva in oggetto ha una duplice finalità. In primo luogo, è volta ad eliminare o prevenire le disparità nelle condizioni di concorrenza conseguenti all'esistenza di normative nazionali diverse in merito al contenuto di anidride solforosa e di particelle in sospensione tollerabile nell'aria; in secondo luogo, a proteggere la salute umana e la qualità dell'ambiente. A tal fine essa prescrive il ravvicinamento delle normative nazionali.

3 L'art. 2 della direttiva impone di « non superare sull'insieme del territorio degli Stati membri durante periodi determinati e alle condizioni precisate dagli articoli seguenti, al fine di proteggere in particolare la salute umana », i valori limite relativi alle concentrazioni di anidride solforosa e di particelle in sospensione determinati nell'allegato I.

4 L'art. 3, n. 1, prevede che, fatte salve le disposizioni riportate al successivo n. 2, gli Stati membri debbano adottare adeguate misure affinché, dal 1° aprile 1983, le concentrazioni di anidride solforosa e di particelle in sospensione nell'aria non siano superiori ai valori limite riportati nell'allegato I.

5 L'art. 10, n. 2, autorizza tuttavia gli Stati membri, in via transitoria ed utilizzando determinati metodi di campionamento e di analisi, a ricorrere a valori limite diversi, e cioè a quelli definiti nell'allegato IV.

6 Ai sensi dell'art. 15, n. 1, gli Stati membri dovevano mettere in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva entro ventiquattro mesi dalla sua notifica. Essendo stata la direttiva notificata alla Repubblica federale di Germania il 18 luglio 1980, essa doveva essere trasposta nel diritto tedesco il 18 luglio 1982.

7 La Commissione fa carico alla Repubblica federale di Germania di non aver adempiuto l'obbligo, derivante dall'art. 2, n. 1, della direttiva, di emanare norme cogenti e comminare le adeguate sanzioni al fine di vietare espressamente su tutto il territorio nazionale il superamento dei valori limite fissati nell'allegato I. Contesta inoltre alla Repubblica federale di Germania di non aver adottato, ai sensi dell'art. 3, n. 1, della direttiva, i provvedimenti atti a garantire l'effettiva osservanza dei valori limite.

8 La Repubblica federale di Germania replica che la tutela perseguita dalla direttiva corrisponde a quella risultante dalla legge federale 15 marzo 1974 sulla tutela contro gli effetti nocivi per l'ambiente provocati dall'inquinamento dell'aria, dai rumori, dalle vibrazioni e da altre immissioni analoghe (BGBl. I, pag. 721, in prosieguo: la « legge contro le immissioni nocive ») nonché dai relativi provvedimenti d'attuazione. Aggiunge che i risultati concretamente conseguiti nel campo dell'inquinamento da anidride solforosa e da particelle in sospensione soddisfano ampiamente le esigenze sottese alla direttiva.

9 Per una più ampia illustrazione degli antefatti, dello svolgimento del procedimento nonché dei mezzi e argomenti delle parti, si fa rinvio alla relazione d'udienza. Questi elementi del fascicolo sono richiamati solo nella misura necessaria alla comprensione del ragionamento della Corte.

Sulla mancanza di una norma imperativa generale

10 L'art. 3 della legge contro le immissioni nocive definisce gli effetti nocivi per l'ambiente come « immissioni che, per tipo, proporzioni o durata, possono cagionare gravi danni o grave disturbo alla collettività o al vicinato ». Questa legge non precisa tuttavia quale sia la soglia per considerare nocive per l'ambiente dette immissioni. Ai sensi dell'art. 48 della stessa, spetta al governo federale, sentiti gli ambienti interessati e ottenuto l'accordo del Bundesrat, adottare « le disposizioni amministrative generali per l'attuazione della legge ».

11 In forza del citato art. 48, nel 1974 il governo federale ha emanato la prima circolare amministrativa generale di attuazione della legge contro le immissioni nocive (in prosieguo: la « circolare tecnica sull'aria »). Quest'ultima è stata più volte modificata, in particolare il 27 febbraio 1986 (GMBl., pag. 95). È pacifico che il punto 2.5.1 della circolare fissa valori di nocività per l'anidride solforosa e le particelle in sospensione corrispondenti a quelli di cui all'allegato IV della direttiva.

12 La Commissione reputa tuttavia che detta circolare non abbia natura cogente e che il suo ambito di applicazione sia, rispetto alla direttiva, più limitato.

13 La Commissione sostiene che nell'ordinamento giuridico tedesco le circolari amministrative non sono in via generale considerate norme di legge. La legge fondamentale, in particolare l'art. 80, n. 1, subordina infatti l'adozione di regolamenti da parte dell'amministrazione a determinati requisiti, soprattutto procedurali, che nel caso di specie non sarebbero soddisfatti. Sarebbe inoltre ammesso, sia dalla giurisprudenza sia dalla dottrina, che le circolari amministrative non debbano obbligatoriamente essere rispettate qualora si presenti una fattispecie atipica, cioè una situazione che l'autore delle disposizioni amministrative, nell'affrontare il problema in via generale, non poteva o non voleva direttamente disciplinare. Inoltre le disposizioni della circolare non si applicherebbero alle fonti di inquinamento diverse dai tipi di stabilimenti industriali ivi previsti.

14 La Repubblica federale di Germania sostiene che la circolare tecnica sull'aria non è una disposizione amministrativa ordinaria. In primo luogo, sarebbe stata adottata seguendo un procedimento particolare, implicante la collaborazione dei rappresentanti della scienza, delle categorie interessate, degli operatori economici, dei trasporti e delle massime autorità amministrative dei Länder, ed avrebbe ricevuto l'approvazione dal Bundesrat. Inoltre, essendo volta ad integrare una norma cogente, la circolare ne presenterebbe identica natura vincolante. Non lascerebbe all'amministrazione, sotto questo aspetto, alcun potere discrezionale. Ciò sarebbe confermato dalla giurisprudenza nazionale. Infine, la generica nozione di « effetti nocivi sull'ambiente » di cui alla legge contro le immissioni nocive sarebbe concretamente tradotta nei valori limite posti dalla circolare, che si applicherebbero pertanto a tutti i casi di presenza di anidride solforosa e particelle in sospensione nell'atmosfera.

15 Occorre ricordare in proposito che, per giurisprudenza costante della Corte (v., in particolare, sentenza 28 febbraio 1991, Commissione/Germania, causa C-131/88, Racc. pag. I-825), la trasposizione di una direttiva nel diritto nazionale non im-

plica necessariamente la riproduzione ufficiale e testuale delle sue disposizioni in una norma espressa e specifica. A questo scopo, a seconda del contenuto della direttiva stessa, può essere sufficiente il contesto giuridico generale, purché quest'ultimo garantisca effettivamente la piena applicazione della direttiva in modo sufficientemente chiaro e preciso, affinché, qualora la direttiva miri ad attribuire diritti ai singoli, i destinatari siano posti in grado di conoscere la piena portata dei loro diritti ed eventualmente di avvalersene dinanzi ai giudici nazionali.

16 Occorre rilevare, sotto questo aspetto, che l'obbligo imposto agli Stati membri di prescrivere valori limite da non superare durante certi periodi e a condizioni determinate, di cui all'art. 2 della direttiva, persegue il « fine di tutelare in particolare la salute dell'uomo ». Ciò 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. D'altra parte, la fissazione di valori limite mediante norme inequivocabilmente cogenti è necessaria affinché chi svolge attività potenzialmente inquinanti possa conoscere esattamente gli obblighi cui soggiace.

17 Va però rilevato in primo luogo che i valori limite prescritti dalla direttiva si rinvengono solo nella circolare tecnica sull'aria, la quale ha un campo d'applicazione limitato.

18 Contrariamente a quanto afferma la Repubblica federale di Germania, detta circolare non si applica a tutti i tipi di impianti. Ai sensi del paragrafo 1 della stessa, infatti, il suo ambito d'applicazione si limita agli impianti soggetti ad autorizzazione ai sensi dell'art. 4 della legge contro le immissioni nocive, cioè agli impianti che, per la loro natura o per il tipo di utilizzo, sono atti a produrre effetti particolarmente nocivi per l'ambiente, ad esporre a pericolo o danneggiare in modo considerevole la collettività o il vicinato ovvero ad arrecarvi grave disturbo. Lo stesso paragrafo prevede obblighi per le autorità amministrative essenzialmente solo in occasione delle richieste di autorizzazione a costruire, sfruttare o modificare detti

impianti, ovvero in caso di obblighi supplementari ad essi imposti, ovvero ancora in caso di indagine sulla natura e l'entità delle emissioni provenienti dagli impianti o sugli scarichi nocivi nella zona in cui essi sono attivi.

19 La circolare fa pertanto riferimento alle immediate vicinanze di determinati edifici o impianti, mentre la direttiva ha un campo di applicazione più vasto, comprendente tutto il territorio degli Stati membri. Infatti, come giustamente rileva la Commissione, l'inquinamento da anidride solforosa e particelle in sospensione può avere origini diverse dagli impianti soggetti ad autorizzazione, ad esempio dall'intensa circolazione stradale, dal riscaldamento privato o dagli scarichi provenienti da un altro Stato. La portata generale della direttiva impone di non ritenere sufficiente una trasposizione espressamente limitata a determinate fonti di superamento dei valori limite prescritti e a determinate misure adottate dalle autorità amministrative.

20 Occorre aggiungere, in secondo luogo, che la preoccupazione di consentire a singoli di far valere i propri diritti non trova soddisfazione nemmeno nell'ambito di applicazione della circolare, e cioè quello degli impianti soggetti ad autorizzazione. La Repubblica federale di Germania e la Commissione sostengono infatti tesi contrapposte sulla misura in cui la giurisprudenza e la dottrina tedesche hanno riconosciuto la natura cogente delle circolari tecniche. La Commissione ha fatto valere una giurisprudenza che nega tale natura, con riferimento in particolare al settore tributario; la Repubblica federale di Germania ha da parte sua prodotto una giurisprudenza che ammette detta natura nell'ambito nucleare. Si deve rilevare che, con riferimento al caso specifico della circolare tecnica sull'aria la Repubblica federale di Germania non è stata in grado di documentare una giurisprudenza nazionale che esplicitamente riconosca a detta circolare, oltre all'obbligatorietà per l'amministrazione, anche un'efficacia diretta nei confronti dei terzi. Non si può pertanto affermare che i singoli siano in grado di conoscere con certezza la portata dei loro diritti al fine di eventualmente avvalersene dinanzi ai giudici nazionali, né che coloro che svolgono attività potenzialmente inquinanti siano sufficientemente informati della portata dei propri obblighi.

21 Occorre pertanto rilevare che l'art. 2, n. 1, della direttiva non è stato attuato con efficacia cogente incontestabile né con la specificità, precisione e chiarezza neces-

sarie, secondo la giurisprudenza della Corte, per garantire pienamente la certezza del diritto.

Sulla mancanza di provvedimenti atti a garantire l'osservanza dei valori limite

22 La Commissione contesta alla Repubblica federale di Germania di non aver adottato misure adeguate affinché, come imposto dall'art. 3 della direttiva, i valori limite prescritti siano effettivamente osservati. Essa rileva anzitutto che non esiste alcun regolamento « antismog » nei Länder di Brema e dello Schleswig-Holstein. Inoltre, i piani per la tutela dell'aria, che ai sensi degli artt. 44-47 della legge contro le immissioni nocive, i Länder dovrebbero predisporre ed attuare qualora l'inquinamento atmosferico rischi di produrre effetti nocivi per l'ambiente, non garantiscono secondo la Commissione l'effettiva osservanza dei valori limite fissati dalla direttiva. Ciò per tre motivi: in primo luogo, perché dette misure non varrebbero per tutto il territorio ma soltanto per le zone determinate nei regolamenti dei Länder; in secondo luogo, perché in merito alla decisione di attuare i citati piani di tutela dell'aria le autorità amministrative godrebbero di un potere discrezionale; in terzo luogo, perché non esisterebbe alcuna norma che preveda che detti piani devono far rispettare i valori limite di cui alla direttiva.

23 La Repubblica federale di Germania sostiene che, di fatto, i valori limite prescritti dalla direttiva non sono più stati superati fin dal 1983. Precisa che i regolamenti « antismog » sono previsti solo in quelle zone in cui può verificarsi un inquinamento atmosferico. Sarebbe puro formalismo, aggiunge, imporre misure preventive in regioni in cui non vi è alcun rischio di superamento dei valori limite prescritti dalla direttiva. Rileva inoltre che le autorità amministrative non hanno alcun potere discrezionale in ordine alla decisione di attuare i piani di tutela dell'aria allorché si prospettino rischi concreti. Precisa infine che dal 1° settembre 1990 detti piani devono recepire i valori limite di cui alla direttiva.

24 Occorre ricordare anzittutto che la conformità di una prassi alle norme imperative di tutela dettate da una direttiva non dispensa dall'obbligo di recepire la direttiva stessa nell'ordinamento interno mediante disposizioni atte a delineare situazioni abbastanza precise, chiare e trasparenti per consentire ai singoli di conoscere i propri diritti e di avvalersene. Come dichiarato dalla Corte nella sentenza 15 marzo

1990, Commissione/Paesi Bassi, punto 25 della motivazione (causa C-339/87, Racc. pag. I-851), al fine di garantire la piena applicazione delle direttive, in diritto e non solo in fatto, gli Stati membri devono stabilire un preciso ambito normativo nel settore di cui trattasi.

25 Ne consegue che l'argomento della Repubblica federale di Germania, secondo il quale nella pratica non è stato segnalato nessun caso in contrasto con la direttiva, dev'essere disatteso.

26 Si deve quindi esaminare se le disposizioni richiamate dalla Repubblica federale di Germania garantiscano una corretta attuazione della direttiva.

27 Ai sensi dell'art. 44 della legge contro le immissioni nocive, le autorità competenti a norma delle legislazioni dei Länder devono definitivamente fissare la natura e l'entità di determinati inquinamenti atmosferici atti a provocare effetti nocivi per l'ambiente in talune zone particolarmente esposte. A norma dell'art. 47, nella versione vigente al momento della presentazione del ricorso, qualora i rilievi comprovino l'esistenza di inquinamenti atmosferici atti a cagionare effetti nocivi per l'ambiente o comunque vi sia un rischio del genere per tutta la zona esposta o una sua parte, le stesse autorità competenti devono predisporre un piano di tutela dell'aria per detta zona.

28 L'art. 3, n. 1, di detta direttiva richiede che gli Stati adottino adeguate misure affinché le concentrazioni di anidride solforosa e di particelle in sospensione nell'aria non siano superiori ai valori limite.

29 Occorre rilevare in proposito che le autorità competenti dei Länder devono attuare i piani di tutela dell'aria solo allorché si constatino effetti nocivi per l'ambiente.

Orbene, come già detto, la legge contro le immissioni nocive non precisa la soglia di nocività per l'ambiente. La circolare tecnica sull'aria, a sua volta, impone obblighi alle autorità amministrative solo in occasione di atti ben definiti ed in merito ad impianti determinati. Non esistono quindi norme generali ed imperative che impongano alle autorità amministrative di adottare provvedimenti ogniqualvolta i valori limite di cui alla direttiva rischiano di essere superati.

30 Ne deriva che l'art. 3 della direttiva non è stato trasposto nell'ordinamento nazionale in modo tale da ricomprendere tutti i casi che si possono presentare e che la normativa tedesca non ha quella natura cogente necessaria a garantire la certezza del diritto.

31 Il fatto che, dopo la presentazione del ricorso, la normativa tedesca sia stata modificata non consente di cambiare questa valutazione. Per giurisprudenza costante, infatti, l'oggetto del ricorso proposto a norma dell'art. 169 del Trattato è determinato dal parere motivato della Commissione e, pure nel caso in cui l'inosservanza sia stata sanata dopo scaduto il termine stabilito a norma del secondo comma dello stesso articolo, vi è interesse alla prosecuzione del giudizio onde stabilire il fondamento dell'eventuale responsabilità dello Stato membro, in conseguenza dell'inadempimento, nei confronti di altri Stati membri, della Comunità o di singoli.

32 In considerazione di tutto ciò, si deve dichiarare che, non avendo adottato nel termine prescritto tutti i provvedimenti necessari per conformarsi alle disposizioni della citata direttiva 80/779 relativa ai valori limite e ai valori guida di qualità dell'aria per l'anidride solforosa e le particelle in sospensione, la Repubblica federale di Germania è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza del Trattato CEE.

Sulle spese

33 A norma dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese. Poiché la Repubblica federale di Germania è rimasta soccombente, le spese vanno poste a suo carico.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1) **La Repubblica federale di Germania, non avendo adottato nel termine prescritto tutti i provvedimenti necessari per conformarsi alle disposizioni della direttiva del Consiglio 15 luglio 1980, 80/779/CEE, relativa ai valori limite e ai valori guida di qualità dell'aria per l'anidride solforosa e le particelle in sospensione, è venuta meno agli obblighi impostile dal Trattato CEE.**

2) **La Repubblica federale di Germania è condannata alle spese.**

Due Mancini O'Higgins Moitinho de Almeida

Rodríguez Iglesias Díez de Velasco Slynn Kakouris

Joliet Schockweiler Grévisse Zuleeg Kapteyn

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 30 maggio 1991.

Il cancelliere

J.-G. Giraud

Il presidente

O. Due