ai singoli, i destinatari siano posti in grado di conoscere la piena portata dei loro diritti ed eventualmente di avvalersene dinanzi ai giudici nazionali.

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. Infatti, 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.

2. L'obbligo imposto agli Stati membri di prescrivere valori limite da non superare durante certi periodi ed a determinate condizioni, di cui all'art. 2 della direttiva 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 volto a 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.

3. L'oggetto di un 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.

RELAZIONE D'UDIENZA
presentata nella causa C-361/88 *

I — Antefatti e contesto normativo

La 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, in prosieguo: la « direttiva »), ha prescritto l'armonizzazione delle normative nazionali in merito alla presenza

* Lingua processuale: il tedesco.

di anidride solforosa e di particelle in sospensione nell'aria.

Come emerge dai considerando della direttiva, essa è intesa ad eliminare o a prevenire le condizioni di concorrenza ineguali che possono derivare dalla disparità tra le varie normative nazionali, nonché a proteggere la salute dell'uomo e la qualità dell'ambiente.

Il quarto considerando dispone « che, al fine di proteggere in particolare la salute dell'uomo, occorre fissare per questi due inquinanti valori limite da non superare sul territorio degli Stati membri durante periodi determinati (...) ».

L'art. 2 della direttiva prevede che i valori limite « da 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 », sono quelli indicati nell'allegato I della direttiva.

L'art. 3 della direttiva dispone inoltre quanto segue:

« 1. Gli Stati membri adottano adeguate misure affinché, a partire 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, fatte salve le disposizioni riportate in appresso.

2. Qualora uno Stato membro ritenga che, malgrado le misure adottate, le concentrazioni di anidride solforosa e di particelle in sospensione nell'aria rischino di superare in talune zone, successivamente al 1° aprile 1983, i valori limite riportati nell'allegato I, ne informa la Commissione anteriormente al 1° ottobre 1982.

Esso comunica contemporaneamente alla Commissione i piani per migliorare progressivamente la qualità dell'aria in tali zone. Questi piani, elaborati sulla base di informazioni pertinenti sulla natura, l'origine e l'evoluzione dell'inquinamento, descrivono in particolare le misure già adottate o da adottare e le procedure espletate da parte dello Stato membro. Tali misure e procedure devono avere l'effetto di rendere, in tali zone, le concentrazioni di anidride solforosa e di particelle in sospensione nell'aria pari o inferiori ai valori limite indicati nell'allegato I, al più presto e comunque anteriormente al 1° aprile 1993 ».

Ai sensi dell'art. 15, n. 1, della direttiva, gli Stati membri dovevano mettere in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla stessa entro ventiquattro mesi dalla sua notifica. Nel caso di specie, la direttiva è stata notificata alla Repubblica federale di Germania il 18 luglio 1980 e doveva pertanto essere trasposta nell'ordinamento tedesco entro il 18 luglio 1982.

Con lettera 6 maggio 1986 la Commissione comunicava alla Repubblica federale di Germania di ritenere ch'essa non si fosse interamente conformata agli obblighi impostile dalla direttiva. In proposito, la Commissione formulava cinque censure.

In primo luogo, la Repubblica federale di Germania non avrebbe adempiuto gli obblighi imposti dall'art. 2 della direttiva. Secondo questa norma, sostiene la Commissione, gli Stati membri devono adottare disposizioni imperative e fornite di efficace sanzione che espressamente vietino su tutto il territorio nazionale il superamento dei valori limite fissati nell'allegato I. Disposizioni del genere mancherebbero nel diritto tedesco.

In secondo luogo, la Repubblica federale di Germania non avrebbe comunicato alla Commissione i piani di miglioramento della qualità dell'aria del Land di Berlino, che le avrebbe dovuto fornire a norma dell'art. 3, n. 2, secondo comma, della direttiva. Con lettera 8 ottobre 1982 la Repubblica federale di Germania aveva infatti informato la Commissione che, nel Land di Berlino, le concentrazioni di anidride solforosa e di particelle in sospensione nell'aria rischiavano di superare, dopo la data del 1° aprile 1983 fissata nell'art. 3, n. 1, della direttiva, i valori limite previsti nell'allegato I. Stando così le cose la Repubblica federale di Germania avrebbe dovuto, ai sensi dell'art. 3, n. 2, secondo comma, della direttiva, contemporaneamente comunicare alla Commissione i piani volti al progressivo miglioramento della qualità dell'aria nel Land di Berlino, cosa che appunto non sarebbe stata fatta.

In terzo luogo, la rete di stazioni di misurazione istituita dalla Repubblica federale di Germania non coprirebbe l'intero suo territorio, in contrasto con quanto richiesto dall'art. 6 della direttiva. La Repubblica federale di Germania quindi, avendo omesso di indicare alla Commissione — che ne aveva fatto richiesta — l'esatta ubicazione delle stazioni di misurazione esistenti, sarebbe venuta meno anche all'obbligo di lealtà comunitaria.

In quarto luogo, dal combinato disposto dell'art. 6 della direttiva e degli allegati I e IV, risulterebbe che le stazioni di misurazione predisposte a norma dell'art. 6 della direttiva devono procedere ai controlli in modo continuativo. La normativa tedesca non prevederebbe questo obbligo. La Commissione sostiene di aver chiesto alla Repubblica federale di Germania se i controlli fossero effettivamente continuativi, ma non avrebbe ottenuto risposta, dal che si dovrebbe desumere che tali controlli non vengono effettuati.

In quinto luogo, avendo la Repubblica federale di Germania scelto di utilizzare i metodi di campionamento e di analisi definiti nell'allegato IV della direttiva, come autorizzato dall'art. 10, n. 2, della direttiva stessa, essa avrebbe dovuto, ai sensi dell'art. 10, n. 3, effettuare misurazioni in parallelo con una serie di stazioni rappresentative e trasmettere regolarmente alla Commissione i relativi risultati almeno due volte all'anno. La Repubblica federale di Germania, nella corrispondenza precedente la lettera di diffida, avrebbe ammesso di non aver adempiuto detto obbligo.

La Commissione concludeva sostenendo che la Repubblica federale di Germania non aveva adempiuto tutti gli obblighi imposti dagli artt. 2, 3, 6 e 10 della direttiva. Ai sensi dell'art. 169 del Trattato metteva quindi in mora lo Stato membro, concedendogli un termine di due mesi per presentare le proprie osservazioni in merito.

Con lettera 4 settembre 1986, la Repubblica federale di Germania contestava le censure contenute nella lettera di diffida.

Quanto alla prima censura, la Repubblica federale di Germania sosteneva di aver trasposto i valori limite di cui al combinato disposto degli artt. 2, 10, n. 2, e dell'allegato IV della direttiva mediante disposizioni di diritto interno aventi efficacia cogente.

Segnalava, in proposito, che l'art. 48 della 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 ») autorizza il governo federale ad adottare, sentiti gli ambienti interessati e con l'approvazione del Bundesrat, disposizioni amministrative generali riguardanti, in particolare, i valori limite di inquinamento da non superare ai fini di tutela della salute.

Sul fondamento di questa disposizione il governo federale adottava nel 1974 la prima circolare amministrativa generale di attuazione della legge contro le immissioni nocive (in prosieguo: la « circolare tecnica sull'aria »), più volte modificata, in particolare il 27 febbraio 1986 (GMBl. pag. 95), per poterla armonizzare con la direttiva.

Il punto 2.5.1 della circolare tecnica sull'aria fisserebbe, per l'anidride solforosa e le particelle in sospensione, valori di nocività che corrisponderebbero a quelli indicati nell'allegato IV della direttiva. Il punto 2.5 della circolare precisa inoltre che i valori di nocività sono validamente determinati solo se sono ottenuti secondo il metodo previsto al punto 2.6 della circolare stessa. Quest'ultimo corrisponderebbe al metodo prescritto dall'allegato IV della direttiva.

La Repubblica federale tedesca sostiene inoltre che la circolare tecnica sull'aria è una norma cogente.

Fa riferimento, in proposito, alla sentenza 28 febbraio 1985 dell'Oberverwaltungsgericht di Lüneburg, relativa alla centrale termica a carbone di Buschhaus (DVBl., 1985, pag. 1322), secondo la quale: « la rilevanza della circolare tecnica sull'aria anche dinanzi al giudice discende non solo dal fatto che è fondata su dati scientifici ma anche dall'iter seguito nell'emanazione, essendo stata adottata dalle massime autorità esecutive competenti mediante procedimento di determinazione centralizzato ex art. 48 della legge contro le immissioni nocive, con la partecipazione degli ambienti sociali interessati (...) ».

In un settore contiguo, il Bundesverwaltungsgericht con sentenza 19 dicembre 1985 in merito alla centrale nucleare di Wyhl (DÖV, 1986, pag. 431) avrebbe dichiarato che la base generale di calcolo per l'esposizione alle radiazioni nel caso di scarichi radioattivi nell'aria o nell'acqua (direttiva del ministro dell'Interno 15 agosto 1979 relativa all'art. 45 del regolamento sulla protezione contro le radiazioni, GMBl. pag. 371) era

intesa « ad attuare in concreto la norma e che, contrariamente alle disposizioni amministrative di mera interpretazione della legge, entro i limiti sanciti dalla norma s'imponeva come vincolante per il giudice amministrativo (...) ».

Sulla scorta di questo argomento, la Repubblica federale di Germania sostiene che la circolare tecnica sull'aria è una norma di portata generale: benché, ai sensi del punto 1, essa si applichi solo ad impianti soggetti all'autorizzazione di cui all'art. 4 della legge contro le immissioni nocive, i valori limite ch'essa stabilisce troverebbero applicazione qualunque sia l'origine dell'inquinamento. La circolare tecnica sull'aria darebbe infatti concreta specificazione alla nozione giuridica imprecisa di « effetto nocivo per l'ambiente » contenuta nella legge contro le immissioni nocive. Questa nozione, così precisata, dovrebbe avere identica portata ogniqualvolta sia utilizzata nella legge contro le immissioni nocive e nei relativi regolamenti di esecuzione.

La Repubblica federale di Germania afferma inoltre di aver adottato provvedimenti atti a garantire l'effettiva osservanza dei valori limite fissati nella circolare tecnica sull'aria, così come prescritto dall'art. 3 della direttiva.

Essa avrebbe anzitutto adottato una serie di disposizioni di legge e di regolamento, comportanti sanzioni penali e amministrative, che garantirebbero il permanere delle concentrazioni di sostanze nocive per l'aria al di sotto dei valori limite fissati dalla direttiva. Cita in proposito le modifiche apportate, dopo l'emanazione della direttiva per cui è causa, alla legge contro le immissioni nocive, al relativo regolamento di esecuzione (quarto regolamento d'esecuzione della legge contro le immissioni nocive del 24 luglio 1985, BGBl. I, pag. 1586) nonché alla circolare tecnica sull'aria.

Inoltre, regolamenti antismog sarebbero stati adottati da tutti i Länder, ad eccezione di quelli di Brema e dello Schleswig-Holstein, nei quali di solito non si verificherebbero concentrazioni elevate di sostanze nocive.

Infine, la Repubblica federale di Germania sottolinea che, a norma dell'art. 47 della legge contro le immissioni nocive, le autorità competenti dei Länder devono predisporre piani di tutela dell'aria qualora l'inquinamento atmosferico provochi effetti nocivi sull'ambiente o comunque vi sia un rischio in questo senso.

La Repubblica federale di Germania conclude pertanto che il proprio ordinamento giuridico soddisfa pienamente ai requisiti di cui gli artt. 2 e 3 della direttiva, e che la prima censura della Commissione sarebbe di conseguenza infondata.

Per quanto riguarda la seconda censura, relativa alla mancata trasmissione dei piani di miglioramento della qualità dell'aria nel Land di Berlino, la Repubblica federale di Germania elenca una serie di provvedimenti, già adottati o progettati, volti a ridurre l'inquinamento atmosferico a Berlino.

Quanto alla terza censura, vertente sull'obbligo di istituire stazioni di misurazione sull'intero territorio nazionale, la Repubblica

federale di Germania sostiene che l'art. 6 non prescrive di collocare stazioni di misurazione con uguale densità su tutto il territorio nazionale, ma ne impone la predisposizione « in particolare nelle zone in cui i valori limite di cui all'art. 3, paragrafo 1, rischiano di essere raggiunti o superati, e nelle zone di cui all'art. 3, paragrafo 2 ». Sarebbe pertanto giustificato, alla luce della direttiva, collocare un maggior numero di stazioni di misurazione nelle zone a forte inquinamento rispetto alle zone meno inquinate. La Repubblica federale di Germania ha allegato alla propria risposta un elenco con l'ubicazione delle varie stazioni di misurazione, da cui risulterebbe che le stazioni coprono l'intero territorio dello Stato de quo.

La Commissione, ritenendo insoddisfacenti i chiarimenti forniti dalla Repubblica federale di Germania, il 12 novembre 1987 emetteva un parere motivato.

Quanto alla prima censura, relativa alla mancanza di norme che impongano valori limite obbligatori per tutto il territorio nazionale con riguardo alla presenza nell'aria di anidride solforosa e di particelle in sospensione, la Commissione ribadisce che le disposizioni adottate dalla Repubblica federale di Germania non hanno la natura generale e cogente richiesta dall'art. 2 della direttiva.

Con riferimento alla quarta censura, relativa all'obbligo di procedere alle rilevazioni in modo continuativo, la Repubblica federale di Germania sostiene che, nei Länder più fortemente inquinati, effettivamente si procede in tal modo. Nei Länder meno inquinati le misurazioni verrebbero effettuate mediante sondaggi. Nei Länder in cui il livello d'inquinamento è molto basso, non si procederebbe a misurazioni con sondaggi.

La legge contro le immissioni nocive, infatti, non fisserebbe valori limite generali da osservare su tutto il territorio nazionale e applicabili ad inquinamenti di qualunque origine.

La circolare tecnica sull'aria riguarderebbe solo gli impianti soggetti ad autorizzazione (punto 1, primo comma, della circolare) e si applicherebbe non in via generale ma soltanto al momento del rilascio di talune autorizzazioni o dell'espletamento di taluni controlli (punto 1, secondo comma, della circolare), e i valori limite ivi fissati dovrebbero essere osservati solo nella zona circostante a detti impianti.

Per quanto riguarda la quinta censura, concernente la realizzazione di misurazioni in parallelo e la regolare trasmissione dei relativi risultati alla Commissione, la Repubblica federale di Germania precisa di aver trasmesso alla Commissione i risultati delle rilevazioni compiute in parallelo per il periodo che va fino al 31 marzo 1985. Riconosce di aver fornito l'ultimo rapporto in ritardo e assicura che in futuro i termini saranno rispettati.

I regolamenti antismog adottati dai Länder, menzionati dalla Repubblica federale di

Germania nella risposta alla lettera di diffida, potrebbero forse soddisfare i requisiti posti dalla direttiva. Tuttavia, sugli stessi la Repubblica federale di Germania non avrebbe fornito alcun dettaglio. In particolare, non avrebbe precisato né i valori limite né i metodi ivi previsti, così impedendo alla Commissione di verificarne la conformità alla direttiva.

Infine, l'art. 47 della legge contro le immissioni nocive, che impone ai Länder di predisporre piani di tutela dell'aria qualora si verifichino o rischino di verificarsi effetti nocivi per l'ambiente, sarebbe troppo vago ed in particolare non fisserebbe valori limite oltre i quali divenga obbligatorio predisporre piani di tutela dell'aria.

Quanto alla seconda censura, relativa alla mancata comunicazione dei piani concernenti il miglioramento della qualità dell'aria nel Land di Berlino, la Commissione ritiene che i provvedimenti descritti nella risposta alla lettera di diffida non garantiscano il rispetto dei valori limite fissati nella direttiva.

Con riferimento alla terza censura, concernente l'obbligo di istituire stazioni di misurazione sull'insieme del territorio nazionale, la Commissione contesta l'interpretazione data dalla Repubblica federale di Germania all'art. 6 della direttiva. Secondo la Commissione questa norma obbliga infatti gli Stati membri a predisporre stazioni di misurazione su tutto il territorio nazionale, senza lasciar loro in proposito alcun potere discrezionale.

Con riguardo alla quarta censura, sull'obbligo di effettuare misurazioni in via continuativa, la risposta fornita dalla Repubblica federale di Germania alla lettera di diffida dimostrerebbe che in determinati Länder, in particolare in Baviera e in Assia, dette rilevazioni continuative non vengono compiute.

In merito alla quinta censura, relativa all'effettuazione di misurazioni in parallelo e alla regolare trasmissione dei relativi risultati alla Commissione, quest'ultima sostiene che la Repubblica federale di Germania non vi ha provveduto regolarmente, almeno due volte all'anno, come prescritto dall'art. 10, n. 3, della direttiva.

Il 19 maggio 1988 la Repubblica federale di Germania comunicava alla Commissione le proprie osservazioni in risposta al parere motivato.

Vi si sostiene anzitutto che i risultati concretamente raggiunti grazie ai provvedimenti adottati sono ampiamente soddisfacenti. Infatti dal 1986 non sarebbe più stato rilevato alcun superamento dei valori limite di cui alla direttiva.

Per quanto riguarda, in particolare, la prima censura, relativa alla mancanza di norme che fissino valori limite obbligatori per l'intero territorio nazionale, la Repubblica federale di Germania afferma che la circolare tecnica sull'aria impone in via generale e cogente i valori di nocività relativi all'applicazione della legge contro le immissioni nocive.

Precisa, in proposito, che l'Oberverwaltungsgericht del Land della Renania del Nord-Vestfalia con sentenza 9 luglio 1987 (DVBl., 1988, pag. 152) ha dichiarato che, in quanto « disposizione amministrativa che dà concreta attuazione ad una norma di legge », il punto 2.5.1 della circolare tecnica sull'aria, che fissa i valori di nocività, nei limiti stabiliti dalla norma stessa si impone al giudice amministrativo come vincolante. L'Oberverwaltungsgericht avrebbe dunque seguito il ragionamento svolto dal Bundesverwaltungsgericht nella citata sentenza 19 dicembre 1985 sulla centrale nucleare di Wyhl. L'Oberverwaltungsgericht ha precisato inoltre che la circolare tecnica sull'aria ha natura cogente perché adottata in base all'art. 48 della legge contro le immissioni nocive, che ha delegato il governo federale ad adottare norme cogenti.

Quanto ai regolamenti antismog adottati dai Länder, la Repubblica federale di Germania precisa ch'essi si fondano su progetti tipo della commissione dei Länder contro le immissioni nocive. Produce agli atti una « tavola sinottica dei regolamenti antismog » del marzo 1987, pubblicata dall'ufficio federale dell'ambiente.

L'art. 47 della legge contro le immissioni nocive, inoltre, lascerebbe alle autorità dei Länder soltanto un potere discrezionale limitato in merito alla decisione sull'attuazione o meno di piani di tutela dell'aria. Dette autorità sarebbero infatti tenute a predisporre tali piani, a meno che non esistano altri mezzi per evitare il superamento dei valori di nocività fissati nella circolare tecnica sull'aria. Sarebbe peraltro in progetto una modifica della legge contro le immissioni nocive nel senso di rendere obbligatorie l'adozione e l'attuazione di piani di tutela dell'aria allorché siano superati determinati valori di nocività, coincidenti con quelli fissati nella direttiva.

Per quanto riguarda la seconda, la terza e la quarta censura, la Repubblica federale di Germania fornisce alcune precisazioni sul piano di miglioramento della qualità dell'aria nel Land di Berlino, nonché sull'ubicazione e il funzionamento delle stazioni di misurazione. Ne emergerebbe l'infondatezza delle tre censure in parola.

Quanto alla quinta censura, relativa al compimento di misurazioni in parallelo e alla trasmissione dei relativi risultati alla Commissione, la Repubblica federale di Germania sostiene di aver concordato con la Commissione che i primi rapporti riguardassero il periodo 1° aprile 1983 - 31 marzo 1984. Una volta superate le prime difficoltà di trasmissione, a far tempo dal periodo di osservazione 1985-1986, i rapporti sarebbero stati comunicati in conformità alle norme della direttiva. La Repubblica federale di Germania assicura che in futuro continuerà a rispettare scrupolosamente i dettami della direttiva.

Il 13 dicembre 1988 la Commissione ha proposto il presente ricorso per inadempimento.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria. Ha tuttavia deciso di porre al-

cuni quesiti sia alla Repubblica federale di Germania sia alla Commissione. Le parti hanno risposto nel termine loro assegnato.

II — Conclusioni delle parti

La *Commissione* conclude che la Corte voglia:

— dichiarare che la Repubblica federale di Germania, non avendo adottato tutti i provvedimenti legislativi, regolamentari ed amministrativi necessari alla 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, nonché dei relativi requisiti di applicazione, è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza del Trattato;

— condannare la Repubblica federale di Germania alle spese.

La *Repubblica federale di Germania* conclude che la Corte voglia:

— respingere il ricorso;

— condannare la Commissione alle spese.

III — Argomenti delle parti

Secondo la *Commissione*, la Repubblica federale di Germania non ha adempiuto l'obbligo, che ritiene discendere dall'art. 2, n. 1, della direttiva, di adottare una norma cogente che vieti — in via generale e per tutto il territorio nazionale — il superamento dei valori limite ivi previsti. La Repubblica federale di Germania non ha inoltre adottato misure atte a garantire che detti valori limite siano effettivamente rispettati, come richiede l'art. 3, n. 1, della direttiva.

La normativa tedesca in materia si fonda su una concezione completamente diversa da quella sottesa alla direttiva. Laddove la direttiva esige l'adozione di norme cogenti che garantiscano su tutto il territorio nazionale l'osservanza dei valori limite imposti, la legge tedesca si limita a predisporre una serie di strumenti per ottenere il rispetto di detti valori limite, ma senza recepirli in norme cogenti. Questo modo di procedere non soddisfa le esigenze sottese alla direttiva.

È infondata l'asserzione della Repubblica federale di Germania secondo la quale la circolare tecnica sull'aria costituisce una norma generale ed imperativa che impone su tutto il territorio l'osservanza dei valori limite fissati nella direttiva.

In primo luogo, il campo di applicazione della circolare è limitato. È espressamente specificato, al punto 1 della stessa, ch'essa si applica solo agli impianti soggetti ad autorizzazione. Inoltre, le norme ivi previste vanno rispettate solo in occasione di determinati provvedimenti amministrativi concernenti detti impianti: autorizzazioni a costruirli o a modificarli, obblighi imposti a

posteriori, indagini relative alla natura e all'entità delle emissioni provenienti dagli stessi nonché alle immissioni nelle zone circostanti (punto 1, secondo comma, della circolare). I valori limite fissati nella circolare tecnica sull'aria non trovano quindi applicazione allorché le immissioni abbiano cause diverse dal funzionamento di impianti soggetti ad autorizzazione, ad esempio un'alta densità di circolazione, il riscaldamento privato o un inquinamento prodottosi in un altro Stato.

Non è tutto: anche qualora trovino applicazione i valori di nocività fissati nella circolare tecnica sull'aria, non è loro riconosciuta, secondo la giurisprudenza del Bundesverwaltungsgericht, la natura di prescrizioni imperative, ma solo quella di « fonti di cognizione adeguate, se non ottimali » (sentenza 17 febbraio 1978, BVerwGE 55, pag. 258).

La citata sentenza del Bundesverwaltungsgericht 19 dicembre 1985, relativa alla centrale nucleare di Wyhl, cui la Repubblica federale di Germania ha fatto riferimento nel corso della fase precontenziosa, non riguarda le circolari amministrative adottate in base all'art. 48 della legge contro le immissioni nocive, bensì un'altra circolare, relativa al regolamento sulla protezione contro le radiazioni. Il Bundesverwaltungsgericht ha precisato, nella stessa sentenza, che la propria pronuncia non statuiva in merito all'« estensione della natura cogente » della circolare richiamata nella presente causa. Non è quindi esatto sostenere che il Bundesverwaltungsgericht, nella citata sentenza, abbia riconosciuto in via generale che le circolari amministrative sono norme di legge.

In una sentenza resa nel 1986 in merito ad una circolare in materia di sovvenzioni, il Bundesverwaltungsgericht ha anzi dichiarato che « le circolari amministrative — qualunque ne sia l'efficacia pratica — non sono norme di legge ai sensi dell'art. 47 del codice di procedura amministrativa » (BVerwG DÖV 1987, pagg. 289-291).

Il Bundesverfassungsgericht è stato ancor più esplicito in una recente sentenza in merito ad una circolare di diritto tributario: « Le circolari amministrative generali (...) non sono leggi ai sensi dell'art. 20, n. 3, e dell'art. 97, n. 1, della Legge fondamentale (nel senso cioè che si impongono al giudice come vincolanti) (...) » (BVerfG, NJW, 1989, pagg. 666 e 667).

Pare quindi chiaro alla Commissione che le circolari amministrative non sono, in via generale, riconosciute come norme di legge. Questa soluzione s'impone, d'altronde, alla luce dell'art. 80, n. 1, della Legge fondamentale, che subordina l'adozione di norme di legge da parte dell'amministrazione a determinati requisiti non soddisfatti nel caso di specie.

La Commissione rileva inoltre che, poiché la circolare tecnica sull'aria non ha carattere di norma cogente nell'ambito di applicazione che le è proprio, cioè quello degli impianti soggetti ad autorizzazione, a fortiori non può avere tale carattere al di fuori di esso, come invece sostiene la Repubblica federale di Germania.

Infine, è ammesso sia dalla giurisprudenza sia dalla dottrina che le circolari ammini-

strative non devono essere obbligatoriamente 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 ». Le autorità amministrative sono, in casi siffatti, libere di derogare alle norme della circolare.

Da quanto precede, la Commissione conclude che non esistono al momento nella Repubblica federale di Germania norme imperative che vietino, in via generale e sull'intero territorio dello Stato, il superamento dei valori limite prescritti dalla direttiva.

La Repubblica federale di Germania non ha inoltre adottato i provvedimenti atti a garantire l'effettiva osservanza dei valori limite imposti dalla direttiva, come vorrebbe l'art. 3 della stessa.

La Repubblica federale di Germania ha infatti essa stessa ammesso, in fase precontenziosa, che non esistono regolamenti antismog per i Länder di Brema e dello Schleswig-Holstein, cioè per una parte significativa del suo territorio. Inoltre, i regolamenti antismog esistenti contengono valori limite molto meno severi di quelli prescritti dalla direttiva (0,60 mg/m³ anziché 0,06 mg/m³ per l'anidride solforosa). Su quest'ultimo punto, tuttavia, la Commissione ammette che è pressocché impossibile confrontare detti valori, in quanto i periodi di riferimento non sono gli stessi. Infine, la circostanza che talvolta i regolamenti antismog vengono applicati prova che, di fatto, talvolta si verificano superamenti dei valori limite imposti dalla direttiva.

Quanto ai piani di tutela dell'aria che i Länder devono predisporre qualora l'inquinamento atmosferico provochi effetti nocivi sull'ambiente ovvero detti effetti nocivi possano verificarsi (artt. 44-47 della legge contro le immissioni nocive), neppure questi garantiscono l'effettiva osservanza dei valori limite fissati dalla direttiva.

In primo luogo, le misure di tutela e prevenzione da adottare nel quadro di detti piani non valgono per tutto il territorio nazionale ma solo per le zone previamente identificate come « zone esposte » dai regolamenti dei Länder.

Inoltre, come risulta dall'art. 44, n. 2, della legge contro le immissioni nocive, le autorità amministrative dispongono di un potere discrezionale in merito alla decisione di attuazione dei piani di tutela dell'aria. Ai sensi del citato articolo sono « zone esposte » quelle in cui si sono prodotti o potrebbero prodursi effetti « particolarmente » nocivi sull'ambiente. Analogamente, l'art. 47 della citata legge non dispone che le autorità competenti dei Länder debbano (« müssen »), ma solo che dovrebbero (« sollen ») predisporre, in determinati casi, piani di tutela dell'aria.

Inoltre, le procedure per l'attuazione delle misure previste nel quadro dei piani di tutela dell'aria sono tanto complicate da non consentire interventi rapidi per garantire l'effettiva osservanza dei valori limite.

Infine, da nessuna disposizione legislativa o regolamentare può evincersi che i piani regionali di tutela dell'aria devono obbligatoriamente rispettare i valori limite sanciti dalla direttiva. La Repubblica federale di Germania ha segnalato l'esistenza di un progetto di modifica della legge contro le immissioni inquinanti nel senso di rendere obbligatoria l'attuazione di piani di tutela dell'aria ogniqualvolta vengano superati i valori limite fissati dalla direttiva. La Commissione afferma che, finché dette modifiche non saranno apportate, la legge contro le immissioni nocive non soddisfa le esigenze espresse dalla direttiva.

La Commissione chiede pertanto alla Corte di dichiarare che la Repubblica federale di Germania non ha completamente trasposto la direttiva nel proprio diritto nazionale.

La *Repubblica federale di Germania* sostiene che il ricorso dev'essere respinto.

Il ricorso è interamente fondato sul presupposto che la trasposizione della direttiva richieda l'adozione di una norma che espressamente vieti su tutto il territorio dello Stato membro il superamento dei valori limite prescritti dalla direttiva stessa.

In realtà la direttiva non impone affatto agli Stati membri l'adozione di una norma siffatta. L'art. 3, n. 1, della direttiva si limita a richiedere l'adozione di « adeguate misure » al fine di raggiungere un certo risultato, e cioè che, « a partire 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 (...) ».

La direttiva lascia quindi agli Stati membri libertà di scelta circa il metodo da adottare per raggiungere l'obiettivo perseguito, e cioè l'osservanza di determinati valori limite.

Detti valori limite sono nella Repubblica federale di Germania effettivamente rispettati. Risulta da rilevazioni effettuate mediante una fitta rete di stazioni, che ricopre tutto il territorio nazionale, che i valori limite non sono stati più superati dal 1983. Nel 1988 i valori misurati si sono addirittura attestati, in media, più del 50% al di sotto dei valori limite. Dette misurazioni sono state peraltro effettuate, a norma del punto 2.6 della circolare tecnica sull'aria, entro un raggio molto breve dagli impianti inquinanti, laddove la direttiva consente di misurare i valori anche in luoghi non così vicini alla fonte di inquinamento. Nella Repubblica federale di Germania le rilevazioni sono state quindi effettuate secondo un metodo più rigoroso di quanto richiesto dalla direttiva.

I fatti dimostrano pertanto che il sistema tedesco di tutela dell'ambiente è idoneo a garantire il perseguimento dello scopo della direttiva.

Quanto alla circostanza che alcuni Länder applicano a volte regolamenti antismog, non se ne può desumere un superamento dei valori limite fissati dalla direttiva. I piani contenuti nei regolamenti antismog servono a fronteggiare rapidamente un momentaneo superamento di alcuni valori limite, che non produce tuttavia alcun effetto decisivo sul valore medio annuale delle immissioni che occorre rispettare secondo la direttiva.

Più in generale, la Repubblica federale di Germania afferma che la propria normativa in materia di tutela ambientale poggia su tre principi fondamentali.

In primo luogo, il sistema tedesco non si fonda soltanto, come la direttiva, sul principio della tutela secondo il quale i diversi provvedimenti devono essere adottati per far fronte a minacce concrete, bensì anche sul principio della prevenzione. Ciò implica che, ancor prima dell'insorgere di una concreta minaccia, siano adottate tutte le disposizioni necessarie affinché l'inquinamento si mantenga ad un livello così basso da evitare il verificarsi di qualunque pericolo.

In secondo luogo, il sistema giuridico tedesco è caratterizzato dall'essere inteso a rimediare alle cause dell'inquinamento e dal prevedere misure specificamente mirate alla tutela dell'ambiente naturale di volta in volta minacciato, ossia l'aria, l'acqua, ecc. In questo modo vengono introdotte misure appositamente selezionate in rapporto al settore che le necessita, mentre nessun provvedimento è adottato laddove non vi sia il rischio di raggiungere la soglia critica d'inquinamento. Grazie ad un sistema siffatto si realizza pienamente l'obiettivo della tutela dell'ambiente naturale minacciato su tutto il territorio nazionale.

In terzo luogo, i requisiti di fondo per la tutela ambientale sono fissati mediante norme di legge, mentre l'attuazione concreta di dette norme e delle nozioni giuridiche ivi impiegate è affidata a disposizioni amministrative di carattere tecnico. Esse sono adottate seguendo un procedimento particolare, implicante in particolare la consultazione degli ambienti sociali interessati. Detto procedimento consente l'adozione di regole appropriate in settori che riguardano la scienza, la tecnica e il diritto, garantendo contemporaneamente la chiarezza e la certezza del diritto.

Questi tre principi spiegano la configurazione della normativa tedesca in discussione.

Le disposizioni della legge contro le immissioni nocive ispirate al principio di prevenzione conferiscono all'autorità amministrativa un certo potere discrezionale. Al contrario, le norme inerenti a concrete minacce per la salute umana non lasciano all'amministrazione alcun margine di valutazione.

La legge contro le immissioni nocive contiene peraltro una serie di norme volte a prevenire l'insorgere di possibili cause di inquinamento, la cui trasgressione comporta sanzioni penali. La legge de qua comprende in particolare disposizioni intese a tutelare taluni specifici ambienti naturali. Ad esempio, gli artt. 44 e seguenti riguardano la sorveglianza dell'inquinamento atmosferico e i piani di protezione dell'aria. Sulla scorta di questo principio — la lotta contro le cause dell'inquinamento — si spiega perché i provvedimenti a carattere regionale, come i regolamenti antismog, sono previsti solo nelle zone in cui è possibile il verificarsi di un inquinamento atmosferico.

L'art. 48 della legge contro le immissioni nocive, infine, quanto alle modalità tecniche della lotta contro l'inquinamento, in particolare per la fissazione dei valori limite di nocività, fa rinvio a disposizioni amministrative. Queste ultime devono essere adottate seguendo un procedimento speciale che prevede la cooperazione degli ambienti sociali elencati nell'art. 51 della legge. Si tratta dei rappresentanti della ricerca, dei privati, dell'economia e dei servizi di trasporto interessati, nonché delle massime autorità amministrative del Land competenti in materia di inquinamento. Ai sensi dell'art. 48, le norme devono poi essere approvate dal Bundesrat.

Le disposizioni adottate in base all'art. 48 della legge contro le immissioni nocive non sono quindi norme amministrative ordinarie. Dato che hanno la funzione di integrare una norma cogente, esse ne presentano lo stesso carattere vincolante. È stato necessario ricorrere ad un siffatto sistema legislativo su due livelli a causa del carattere eminentemente tecnico del diritto dell'ambiente. Del resto, le istituzioni comunitarie ricorrono ad un sistema analogo nelle direttive di armonizzazione, che fanno rinvio a documenti recanti norme di carattere tecnico i quali acquistano a loro volta efficacia cogente solo grazie al collegamento con le direttive stesse.

In ogni caso, nel diritto tedesco non vi è alcun dubbio circa il carattere cogente della circolare tecnica sull'aria. La Repubblica federale di Germania ha allegato alla controreplica uno studio realizzato dal ministero federale dell'Ambiente, della Tutela della natura e della Sicurezza nucleare, da cui risulta che la natura cogente della circolare tecnica sull'aria è riconosciuta sia dalla giurisprudenza sia dalla dottrina.

Quanto alla censura della Commissione secondo la quale i valori limite fissati nella circolare tecnica sull'aria hanno applicazione solo con riferimento agli impianti soggetti ad autorizzazione (punto 1 della circolare in esame), la Repubblica federale di Germania sostiene che la nozione di « effetti nocivi per l'ambiente » va necessariamente interpretata in modo univoco in tutto l'ambito di applicazione della legge contro le immissioni nocive. Questa è l'interpretazione contenuta nella circolare tecnica sull'aria, che fissa i valori limite a partire dai quali la presenza di anidride solforosa e di particelle in sospensione nell'aria rappresenta un pericolo per la salute umana. La Repubblica federale di Germania ha quindi trasposto i valori limite previsti dalla direttiva nell'intero settore della tutela ambientale.

Quanto al fatto che alcuni Länder non hanno definito le « zone esposte », la Repubblica federale di Germania sostiene che sarebbe puro formalismo obbligare gli Stati membri a predisporre ingenti misure di prevenzione e controllo nelle regioni in cui non v'è alcun rischio di superamento dei valori limite prescritti dalla direttiva. In ogni caso, la legge contro le immissioni nocive obbliga alla predisposizione di piani di tutela dell'aria ogniqualvolta le misurazioni effettuate facciano temere un superamento dei valori limite e detto rischio non sia altrimenti eliminabile.

pubblicata sul *Bundesgesetzblatt* il 22 maggio 1990 (BGBl. I, pag. 870) ed è entrata in vigore il 1° settembre 1990.

Ha inoltre informato la Corte che il testo della legge contro le immissioni nocive, nella versione vigente a partire dal 1° settembre 1990, è stato ripubblicato nel *Bundesgesetzblatt* (BGBl. 1990, I, pag. 880) ed ha allegato il testo della legge nella nuova versione.

IV — Risposte ai quesiti posti dalla Corte

A — *Quesiti posti alla Repubblica federale di Germania*

Con il primo quesito, la Repubblica federale di Germania è stata invitata a trasmettere alla Corte il progetto di legge recante modifiche alla legge contro le immissioni nocive, menzionato a pag. 7, punto III, delle osservazioni 19 maggio 1988 (risposta al parere motivato). È stata pregata di precisare a quale stadio di elaborazione si trovi attualmente tale progetto.

La Repubblica federale di Germania ha risposto comunicando il testo del progetto di terza legge recante modifiche alla legge contro le immissioni nocive (Bundestagsdrucksache 11/4909) e sottolineando che nel frattempo detta modifica è stata varata dal Bundestag l'11 maggio 1990, è stata

La Repubblica federale di Germania ha aggiunto che le modifiche così apportate sono formulate in modo ben più ampio di quanto non fosse richiesto dal diritto comunitario, cosicché le censure della Commissione che hanno dato luogo alla presente controversia — già prive di fondamento nel contesto giuridico precedente — devono essere senz'altro respinte.

Con il secondo quesito la Corte ha chiesto alla Repubblica federale di Germania se il fatto che il citato progetto di legge preveda espressamente l'obbligo di predisporre piani di tutela dell'aria qualora siano raggiunti i valori limite fissati dalle direttive 80/779/CEE e 82/884/CEE non provi che, allo stadio attuale, il diritto tedesco dell'ambiente non contempla un obbligo siffatto.

La Repubblica federale di Germania ha risposto negativamente, aggiungendo che:

« Anche ai sensi dell'art. 47 della legge nella sua precedente versione esisteva l'obbligo di predisporre piani di tutela dell'aria qualora fossero raggiunti i valori limite fissati dalle direttive 80/779 e 82/884. Sotto questo profilo, la nuova versione dell'art. 47 non costituisce sostanziale modifica del diritto vigente ma ha natura puramente dichiarativa.

Quanto sopra si evince dalle seguenti riflessioni di carattere teleologico e sistematico.

a) Come risulta dall'esposizione dei motivi del progetto di legge (Bundestagsdrucksache 4909, pag. 22; sull'art. 1, n. 21), la nuova versione dell'art. 47, n. 1, è intesa a far sì che, anche al di fuori delle zone esposte (attualmente: zone di controllo) fissate dall'art. 44, n. 1, prima frase, della legge contro le immissioni nocive, sia elaborato un progetto di azione relativo a determinati territori (e non a determinati impianti) sotto forma di piano di tutela dell'aria, potendosi trattare anche solo di limitare l'insorgere a livello locale della diffusione di singole sostanze tossiche.

Sotto questo profilo il nuovo art. 47, n. 1, si spinge oltre la precedente versione della legge. Poiché al di fuori delle zone di controllo già fissate, vista l'estensione regionale di dette zone, un superamento dei valori limite è di fatto da escludersi, l'estensione geografica del campo di applicazione dell'art. 47 vale in definitiva solo per l'eventuale superamento dei valori limite nazionali (riferiti agli impianti), che possono essere superati anche qualora i valori limite di cui alla direttiva non sono ancora raggiunti.

b) La precedente versione dell'art. 47, n. 1, seconda frase, della legge così disponeva:

" Se da questa valutazione emerge che, nell'intera zona esposta o in alcune sue parti, esistono o *sono prevedibili* effetti nocivi sull'ambiente provocati da inquinamenti dell'aria, l'autorità locale competente a norma del diritto dei Länder *deve* (« soll ») predisporre un piano di tutela dell'aria ".

A proposito di questa norma occorre in primo luogo riaffermare due elementi interpretativi che nel diritto tedesco hanno natura cogente:

— qualora siano superati i valori limite fissati per la tutela della salute dalla direttiva comunitaria applicabile, si è di fronte ad " effetti nocivi per l'ambiente " ai sensi della legge contro le immissioni nocive e, pertanto, dell'art. 47, n. 1;

— il verbo " dovere " di cui all'art. 47 (" sollen ") esprime un obbligo cogente in tutti i casi in cui è minacciato il bene tutelato, che è la salute, come appunto nel caso degli " effetti nocivi per l'ambiente ".

In merito a questi due punti, si fa rinvio agli argomenti già svolti dalla Repubblica federale di Germania nelle memorie presentate nella presente causa e nella causa C-59/89.

In tutti i casi di inquinamenti atmosferici inferiori alla soglia dei valori limite — e quindi in particolare nei casi in cui si tratti di un superamento dei valori limite solo " prevedibile " in mancanza di interventi da parte delle autorità —, l'autorità competente può valutare se sia in grado di far fronte alla minaccia di un superamento dei valori limite — e quindi alla minaccia di effetti ambientali nocivi per la salute — mediante misure diverse altrettanto efficaci o anche più efficaci. Con l'art. 47, n. 1, seconda frase, il legislatore ha continuato, come in passato, a lasciare alle autorità competenti questo margine di valutazione nel settore che si trova a monte del superamento dei valori limite. Nella versione precedente, la seconda frase dell'art. 47, n. 1, della legge contro le immissioni nocive ricomprendeva quindi — per quanto riguarda l'obbligo di predisporre piani di tutela dell'aria — ciò che nella nuova versione è ripartito tra la prima e la seconda frase del n. 1. Nella nuova versione, la prima frase chiarisce con riferimento al caso del superamento dei relativi valori limite quanto già prima valeva sulla scorta di un'interpretazione cogente della prima versione dell'art. 47, mentre la seconda frase disciplina in modo autonomo l'aspetto della prevenzione, anch'esso precedentemente ricompreso nell'unica frase della vecchia versione.

Sostanzialmente, non v'è pertanto alcuna modifica ».

Con il terzo quesito la Repubblica federale di Germania è stata pregata di trasmettere alla Corte i progetti tipo dei regolamenti antismog elaborati dalla commissione dei Länder, di cui alla pag. 5, punto II, 1, delle osservazioni 19 maggio 1988 (in risposta al parere motivato).

La Repubblica federale di Germania ha risposto trasmettendo il progetto tipo dei citati regolamenti ed affermando ch'esso ha costituito il fondamento per l'adozione da parte di tutti i Länder dei propri regolamenti antismog ed ha consentito loro di intervenire su fenomeni di inquinamento atmosferico dalle manifestazioni temporaneamente circoscritte.

B — *Quesiti posti alla Commissione*

Quesito: La Commissione è pregata di precisare se le censure di cui ai punti 2, 3, 4 e 5 della lettera di diffida 6 maggio 1986 siano state riprese nel ricorso o nella replica e, in caso affermativo, in quale preciso punto del ricorso o della replica essa abbia svolto gli argomenti a sostegno delle censure indicate.

Risposta: « La Commissione ha concentrato il ricorso sul punto 1 della lettera di diffida, cioè sulla mancanza di un efficace valore limite da applicare a tutto il territorio nazionale nonché di ogni garanzia dell'osservanza dei valori limite prescritti dalla direttiva. Quanto alle contestazioni di cui ai punti 2-5 della lettera di diffida, al momento della proposizione del ricorso non si è più ritenuto di dover rilevare gravi violazioni delle norme della direttiva ».

R. Joliet
giudice relatore