CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE ANTONIO SAGGIO

presentate il 7 maggio 1998 *

1. Il rinvio pregiudiziale del Verwaltungsgericht di Regensburg ha per oggetto l'interpretazione di alcune disposizioni della direttiva del Consiglio 21 marzo 1991, 91/173/CEE, recante nona modifica della direttiva 76/769/CEE, sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri relative alle restrizioni in materia di immissione sul mercato e di uso di talune sostanze e preparati pericolosi [1] (in prosieguo: la «direttiva»).

Alcuni dei quesiti posti dal giudice nazionale concernono poi l'interpretazione dell'art. 100 A del Trattato e, in particolare, del suo n. 4. Essi danno così modo alla Corte di tornare, ove se ne ravvisi la necessità, sul delicato rapporto tra misura comunitaria intesa alla realizzazione del mercato interno e disciplina nazionale derogatoria, tema già oggetto di una precedente causa [2], in cui era in discussione la stessa normativa tedesca che viene in rilievo nel presente procedimento.

Il quadro normativo

2. Il 2 dicembre 1989, la Repubblica federale di Germania adottava un regolamento che vieta la fabbricazione, l'immissione sul mercato e l'uso del pentaclorofenolo (in prosieguo: il «PCP»), dei suoi sali e dei suoi composti, dei preparati che contengono più dello 0,01% di tale sostanza, nonché dei prodotti che, per effetto del loro trattamento mediante quei preparati, contengono la sostanza in questione in concentrazione pari o superiore a 5 mg/kg (ppm) [3].

3. Il 21 marzo 1991 il Consiglio adottava, a maggioranza qualificata e sulla base dell'art. 100 A del Trattato, la direttiva che modificava la direttiva del Consiglio 27 luglio 1976, 76/769/CEE, concernente il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri relative alle restrizioni in materia di immissione sul mercato e di uso di talune sostanze e preparati pericolosi [4] (in prosieguo: la «direttiva di base»), introducendo una disciplina relativa al PCP.

* Lingua originale: l'italiano.

1 — GU L 85, pag. 34.

2 — Sentenza 17 maggio 1994, causa C-41/93, Francia/Commissione (Racc. pag. I-1829).

3 — Il regolamento è pubblicato in BGBl., 1989, I, pag. 2235.

4 — GU L 262, pag. 201.

Viene, in particolare, inserito all'allegato I della direttiva di base un nuovo punto 23, che vieta l'immissione sul mercato di sostanze e preparati contenenti il PCP, i suoi sali e i suoi esteri in concentrazione pari o superiore allo 0,1% in massa. La stessa direttiva prevede specifiche deroghe, dichiarando inapplicabile il divieto alle sostanze e ai preparati destinati ad essere utilizzati negli impianti industriali relativi al trattamento del legno, all'impregnazione dei tessuti pesanti, nonché come agente di sintesi e/o di trasformazione in processi industriali. Le deroghe sono però condizionate, da un lato, al fatto che gli impianti industriali interessati non consentano l'emissione e/o lo scarico di PCP in quantità superiore a quella prescritta dalle vigenti norme; e, dall'altro, e relativamente al trattamento del legno, alla circostanza che il legno trattato non venga poi utilizzato all'interno di edifici e per la fabbricazione di contenitori destinati ad entrare in contatto con materiali aventi incidenza sulla salute umana e/o animale. Il termine per la trasposizione della direttiva era fissato al 1° luglio 1992. Gli Stati membri avevano obbligo di comunicare alla Commissione, entro il 31 dicembre 1991, le disposizioni di diritto interno adottate nel campo di applicazione della direttiva.

4. Il 2 agosto 1991, la Repubblica federale di Germania notificava alla Commissione, in base all'art. 100 A, n. 4, le disposizioni nazionali relative al PCP che riteneva necessario continuare ad applicare.

La Commissione confermava tali disposizioni soltanto in data 2 dicembre 1992 [5]. In seguito ad un ricorso presentato dalla Repubblica francese, la decisione di conferma della Commissione era annullata dalla Corte con sentenza del 17 maggio 1994 [6] per violazione dell'obbligo di motivazione prescritto dall'art. 190 del Trattato.

Con lettera 18 maggio 1994, la Germania confermava alla Commissione la propria volontà di continuare ad applicare il regolamento tedesco relativo al PCP [7] e la Commissione, con decisione del 14 settembre 1994, ne confermava le disposizioni ai sensi dell'art. 100 A, n. 4 [8].

I fatti di causa e i quesiti pregiudiziali

5. Risulta dall'ordinanza del giudice nazionale che, in data 17 dicembre 1992, l'Ispetto-

5 — V. la comunicazione della Commissione, in GU C 334, pag. 8. È appena il caso di ricordare che la «comunicazione» della Commissione è stata poi correttamente ricondotta alla tipologia della decisione dalla sentenza della Corte citata alla nota successiva. In argomento, v. anche le relative conclusioni dell'avvocato generale Tesauro, spec. punto 8.

6 — Causa C-41/93, Francia/Commissione, citata alla nota 2.

7 — Nell'occasione la Repubblica federale di Germania precisava alla Commissione che le disposizioni del 12 dicembre 1989 erano state codificate in due distinti strumenti normativi: il regolamento del 26 ottobre 1993 (BGBl. I del 30 ottobre 1993, all. 4, p. 1782) relativo alla produzione e all'uso del PCP, e il regolamento del 14 ottobre 1993 (BGBl. I del 20 ottobre 1993, pag. 1720) relativo all'immissione sul mercato della medesima sostanza.

8 — GU L 316, pag. 43.

rato dell'industria e del commercio di Regensburg adottava nei confronti del signor Burstein un'ingiunzione di rimozione di 120 000 casse di munizioni che il medesimo deteneva in luogo di sua proprietà in attesa di rivenderle. Ciò perché tali casse risultavano essere state trattate con PCP, sostanza della quale si rinveniva un tenore superiore al limite dei 5 mg/kg previsto dalla normativa tedesca del 1989.

Avverso l'ingiunzione proponeva opposizione il signor Burstein, contestandone la compatibilità con il diritto comunitario e, in particolare, con la direttiva, che prevede limiti meno severi. Sempre secondo il ricorrente nel giudizio nazionale, la prevalenza del diritto comunitario comporterebbe, nel caso di specie, l'inapplicabilità della normativa tedesca sul PCP e, di conseguenza, l'illegittimità dell'ingiunzione. La norma nazionale potrebbe infatti trovare applicazione solo a partire dal 14 settembre 1994, data della seconda conferma da parte della Commissione, la prima (del dicembre 1992) essendo stata annullata dalla Corte di giustizia.

6. Il giudice nazionale, mostrando di nutrire dubbi sulla compatibilità della normativa nazionale, sospendeva il procedimento e sottoponeva alla Corte i seguenti quattro quesiti pregiudiziali:

«A) Se la direttiva del Consiglio 21 marzo 1991, 91/173/CEE, vada interpretata nel senso che gli Stati membri sono vincolati solo con riguardo al divieto di ammettere il pentaclorofenolo, i suoi esteri e i suoi sali in concentrazioni pari o superiori allo 0,1% in massa nelle sostanze e nei preparati, o se al contrario possano fissare limiti autonomi per i prodotti trattati con il pentaclorofenolo.

B) In caso di soluzione negativa del quesito *sub* A:

se la direttiva citata *sub* A osti all'applicazione di una normativa nazionale più severa vigente prima della sua emanazione, fintantoché non venga emanata una decisione della Commissione ai sensi dell'art. 100 A, n. 4, del Trattato CE.

C) In caso di soluzione affermativa della questione *sub* B:

se detta normativa nazionale possa trovare applicazione dal momento in cui sia stata confermata dalla Commissione, anche qualora la decisione della Commissione venga successivamente impugnata dinanzi alla Corte di giustizia e da questa dichiarata nulla.

Se sia rilevante il fatto che la decisione della Commissione sia annullata per motivi puramente formali, e venga in seguito reiterata. Se tale nuova decisione della Commissione abbia effetti retroattivi.

D) In caso di soluzione negativa della questione *sub* C:

se la normativa citata *sub* A possa essere applicata come normativa direttamente vincolante in uno Stato membro fintantoché non sia intervenuta una decisione definitiva sull'applicabilità della normativa nazionale».

7. Attraverso i quesiti pregiudiziali appena riportati, il giudice nazionale intende, in sostanza, ottenere dalla Corte innanzitutto un chiarimento interpretativo circa il campo di applicazione della direttiva (quesito *sub* A). In particolare, viene richiesto alla Corte di stabilire se il limite fissato dalla direttiva come misura di armonizzazione trovi applicazione soltanto nei confronti del PCP, dei suoi sali ed esteri, in quanto sostanze e preparati ai sensi della direttiva di base, ovvero anche nei confronti dei prodotti trattati con quelle sostanze o con quei preparati.

Nel caso in cui la Corte ritenesse che la direttiva non trova applicazione nei confronti dei prodotti trattati con il PCP, ne deriverebbe che, rispetto ad essi, l'ordinamento tedesco era libero di prevedere una normativa a tutela dell'ambiente diversa e anche maggiormente severa, rientrando tale scelta nell'esercizio discrezionale del potere normativo da parte del legislatore nazionale allorquando si colloca al di fuori dell'area di armonizzazione voluta dalle misure comunitarie. In tal caso, non vi sarebbe ragione di rispondere agli altri quesiti, che attengono al regime della deroga di cui si è avvalso, in virtù dell'art. 100 A, n. 4, il legislatore tedesco, ovvero all'efficacia diretta delle norme della direttiva.

8. Qualora, invece, nel campo di applicazione della direttiva dovessero farsi rientrare anche i prodotti trattati con il PCP, l'applicabilità al caso di specie delle più restrittive misure nazionali sarebbe consentita nei limiti della deroga alla misura di armonizzazione prevista dall'art. 100 A, n. 4, sui cui presupposti ed effetti la Corte verrebbe chiamata nuovamente a pronunciarsi [9], rispondendo agli ulteriori quesiti interpretativi formulati dal giudice nazionale (quesiti *sub* B, C e D).

9 — Come si è ricordato, la Corte ha per la prima volta interpretato l'art. 100 A, n. 4, nella precedente sentenza del 17 maggio 1994, citata alla nota 2.

Il primo quesito pregiudiziale

9. Per rispondere al primo quesito occorre, dunque, definire il campo di applicazione *ratione materiae* della direttiva. Più in particolare, la Corte è chiamata a chiarire se la misura di armonizzazione relativa al PCP, ai suoi sali e ai suoi esteri, secondo la quale «essi non sono ammessi in concentrazione pari o superiore allo 0,1% in massa nelle sostanze e nei preparati immessi sul mercato», si applichi anche ai prodotti trattati con il PCP oppure no.

10. Converrà innanzitutto rilevare che la direttiva in esame è stata adottata a modificazione della direttiva di base del 1976, la quale ha come obiettivo generale l'armonizzazione delle discipline nazionali relative all'immissione sul mercato e all'uso delle sostanze e dei preparati pericolosi. In virtù del suo art. 1, n. 1, la direttiva di base ha, infatti, ad oggetto «le restrizioni all'immissione sul mercato e all'uso negli Stati membri della Comunità di sostanze e preparati pericolosi elencati nell'allegato». Il n. 3 del medesimo articolo fornisce una definizione legale di sostanze e preparati, intendendosi, per sostanze, «gli elementi chimici e i loro composti allo stato naturale ovvero ottenuti mediante lavorazioni industriali» e, per preparati, «i miscugli o soluzioni composti da due o più sostanze». L'allegato I alla direttiva di base contiene l'elencazione delle sostanze, dei gruppi di sostanze o dei preparati oggetto di disciplina, con l'indicazione delle restrizioni a cui sono sottoposti il relativo uso e l'immissione sul mercato.

11. Proprio questo allegato è stato oggetto, nel corso degli anni, di numerose modificazioni, attraverso le quali si è ampliato il campo di applicazione della misura di armonizzazione delle sostanze e dei preparati ritenuti pericolosi e, quindi, soggetti a restrizioni.

La direttiva ha introdotto il punto 23 dell'allegato, che riguarda il «pentaclorofenolo (CAS n. 87-86-5) e suoi sali e esteri». Tali composti chimici, come si è ricordato, «non sono ammessi in concentrazione pari o superiore allo 0,1% in massa nelle sostanze e nei preparati immessi sul mercato». È previsto un regime di eccezioni a tale divieto, a condizione che le sostanze e i preparati che contengono il PCP siano destinati ad essere utilizzati negli impianti industriali che non consentono l'emissione e/o lo scarico di pentaclorofenolo in quantità superiore a quella prescritta dalle vigenti norme e comunque limitatamente a certe produzioni.

12. Ritengo che il tenore letterale e la *ratio* stessa della disciplina appena ricordata la rendano inapplicabile ai prodotti trattati al PCP.

In difetto di indicazioni contrarie, le restrizioni che la direttiva pone devono trovare applicazione unicamente con riferimento a materie inquinanti che rispondano alla nozione di «sostanze» e di «preparati» quale risulta dalla direttiva di base. Da questa premessa deriva che il prodotto trattato con il PCP, cioè il prodotto al quale, nel corso del

processo di fabbricazione, è stato in qualunque modo *sommato* il PCP, non può rientrare in quella nozione. Come si è ricordato, la «sostanza» è costituita dall'elemento chimico o da un composto di più elementi chimici, sia esso un corpo semplice presente in natura ovvero il risultato di un procedimento di sintesi. Alla sostanza così intesa non è riconducibile il prodotto finito, nel senso comunemente inteso, e, dunque, neppure una cassa destinata a contenere munizioni. Quanto alla nozione di preparato che figura nella direttiva, per quanto ampia come rilevato dal ricorrente nel giudizio nazionale, la si deve ricondurre pur sempre ad una miscela (miscuglio o soluzione) di due o più elementi chimici (sostanze), con la conseguenza che soltanto con un'evidente e inaccettabile forzatura interpretativa potrebbero farvisi rientrare i prodotti, intesi nei termini sopra chiariti.

13. È ben vero, come rileva il ricorrente, che l'allegato alla direttiva, nel definire le deroghe al divieto di uso e immissione in commercio del PCP, menziona alcuni prodotti (e in particolare il legno) vietandone determinati usi se trattati con la sostanza in questione, ma ciò non basta per estendere il suo ambito di applicazione ai prodotti in quanto tali e neppure al legno *tout court*, per quanto oggetto di specifica menzione. Infatti, in linea generale, anche il regime di deroga previsto dall'allegato al punto 23 si preoccupa, in realtà, dell'utilizzo delle sostanze e dei preparati nell'ambito degli impianti industriali. In particolare, la norma ne consente l'impiego limitatamente a determinati processi produttivi (trattamento del legno, impregnazione di tessuti ecc.) e a condizione che l'impianto non consenta l'emissione o lo scarico di PCP in quantità superiore a quella prescritta dalle norme vigenti. Inoltre, proprio in relazione al trattamento del legno, essa vieta l'impiego, per determinati usi ritenuti particolarmente sensibili, del legno trattato con PCP in concentrazione superiore a quella prevista.

Ulteriore argomento che conduce ad escludere che la direttiva abbia ad oggetto la disciplina del legno trattato con il PCP o i suoi composti è ricavabile dal tenore del quarto 'considerando', secondo il quale «la Commissione metterà a punto una strategia comunitaria coordinata in materia di immissione sul mercato e di uso dei prodotti chimici impiegati come preservanti del legno». Con la direttiva, il legislatore comunitario ha inteso solo intervenire su specifiche modalità di impiego del legno, in relazione alle quali apparivano più evidenti i rischi per la salute umana e animale, rinviando ad altra e futura normativa organica la disciplina generale dei prodotti chimici, e quindi anche del PCP, impiegati come preservanti del legno.

La *ratio* della disciplina derogatoria appena descritta risponde, dunque, non diversamente dalla regola generale, all'esigenza di consentire l'impiego del PCP in determinati usi industriali salvaguardando però l'ambiente, in particolare quello idrico, nel quale abitualmente confluiscono gli scarichi dei processi produttivi, dalla presenza dei prepa-

rati e delle sostanze che contengono il PCP, come definiti nella disciplina generale. La proibizione di circoscritti impieghi del legno trattato non muta comunque l'obiettivo della disciplina nel suo complesso, che resta quello di regolamentare uniformemente l'uso e l'immissione sul mercato delle sostanze e dei preparati contenenti il PCP, i suoi sali ed esteri.

14. La considerazione appena svolta trova conferma, innanzitutto, in un'altra disposizione dello stesso allegato, ancora riferita al regime derogatorio e quindi anche al trattamento del legno. Infatti, con previsione generale, si dispone [al comma quarto, lett. a) del nuovo punto 23] che il PCP utilizzato in quanto tale o come componente di preparati impiegati nell'ambito delle suddette deroghe [10] deve avere un tenore totale di esaclorodibenzoparadiossina inferiore a 4 parti per milione. Si tratta di una disposizione che attiene esclusivamente al PCP, sia pure utilizzato in regime di deroga e quindi soltanto in relazione a determinati impieghi, ma non anche ai prodotti su cui il PCP venga applicato.

15. A conforto della propria tesi, secondo la quale la direttiva riguarderebbe invece sia il PCP che i prodotti trattati con il PCP, il ricorrente davanti al giudice nazionale osserva che in alcune altre direttive modificative della direttiva di base vengono espressamente regolamentati, in via generale, anche i prodotti contenenti la sostanza pericolosa.

Vengono qui in rilievo, in particolare, la direttiva del Consiglio 19 settembre 1983, 83/478/CEE, recante quinta modifica (amianto) della direttiva di base [11], che disciplina l'immissione sul mercato e l'uso non soltanto della fibra di amianto, ma altresì «dei prodotti che la contengono» [12]; la direttiva del Consiglio 18 giugno 1991, 91/338/CEE, recante decima modifica della direttiva di base [13] concernente il cadmio e i suoi composti, la quale vieta l'immissione sul mercato dei prodotti finiti o dei componenti dei prodotti fabbricati partendo dalle sostanze e dai preparati elencati nella direttiva medesima e colorati con cadmio, qualora il tenore di quest'ultimo elemento sia superiore ad una certa percentuale; la direttiva del Consiglio 18 giugno 1991, 91/339/CEE, recante undicesima modifica della direttiva di base [14], relativa ad un monometile designato dal nome commerciale Ugilec 141 o Ugilec 121, del quale sono vietati l'immissione sul mercato e l'uso anche relativamente ai prodotti che lo contengono.

10 — Nella versione italiana della direttiva, in luogo di «deroghe» compare il vocabolo «regole». Si tratta, come è evidente dalla lettura del testo e dall'esame delle altre versioni linguistiche, di un semplice errore materiale.

11 — GU L 263, pag. 33.

12 — Identiche considerazioni valgono, ancora in materia di fibre di amianto, per la direttiva del Consiglio 20 dicembre 1985, 85/610/CEE (GU L 375, pag. 1).

13 — GU L 186, pag. 59.

14 — GU L 186, pag. 64.

In tutti i casi appena considerati, la norma comunitaria ha imposto espressamente il divieto o la restrizione dell'uso e dell'immissione in commercio tanto in relazione alla sostanza e ai preparati secondo la definizione che ne è data nella direttiva di base, quanto in relazione ai prodotti contenenti la sostanza e i preparati. Ne risulta un diverso e più ampio disegno di armonizzazione da parte del legislatore comunitario, che ha, in quelle materie, inteso unificare le condizioni di impiego non solo della sostanza pericolosa, ma altresì di prodotti diversi dalla sostanza in quanto tale e alla cui composizione la sostanza partecipi. Diversamente, nel caso della direttiva che ci riguarda, la norma comunitaria non accenna ad un'armonizzazione sui prodotti, limitandosi a prescrivere modalità di utilizzo della sostanza. Se ne deve ricavare che, con riferimento ai prodotti, gli Stati hanno conservato intatta la competenza a disciplinarne le caratteristiche di produzione, l'uso e l'immissione in commercio, ovviamente rispetto alle prescrizioni della direttiva. Infatti, la circostanza che gli Stati possano adottare una normativa maggiormente restrittiva rispetto a ciò che non rientra nel campo di applicazione della direttiva non significa che gli ordinamenti nazionali non debbano rispettare altre prescrizioni di diritto comunitario. In particolare, la normativa tedesca relativa ai prodotti trattati con il PCP non dovrà costituire un mezzo di discriminazione arbitraria o una restrizione dissimulata al commercio tra gli Stati membri, ai sensi dell'art. 36 del Trattato.

16. Non ritengo, invece, che l'esclusione della normativa tedesca dal campo di applicazione della direttiva possa ricavarsi dal suo ultimo 'considerando', secondo il quale essa «non incide sullo stato attuale del diritto comunitario concernente l'eventuale adozione, da parte degli Stati membri, di restrizioni più severe per l'uso delle sostanze e dei preparati in questione sul luogo di lavoro». Infatti, sia pur subordinatamente ad accertamenti che competono nel caso specifico al giudice nazionale, non risulta che la normativa tedesca sul PCP abbia a specifico oggetto la salubrità dei luoghi di lavoro, né che il luogo in cui le casse di munizioni erano detenute dal ricorrente sia qualificabile come "luogo di lavoro" [15].

17. Al quesito *sub* A) posto dal giudice nazionale suggerisco dunque di rispondere che la direttiva va interpretata nel senso che gli Stati possono fissare limiti autonomi per i prodotti trattati con il PCP, essendo vincolati solo in relazione alle sostanze e ai preparati immessi sul mercato. Ovviamente, ove la Corte ritenga di accogliere la proposta interpretazione della direttiva, verrà meno la ragione di rispondere ai successivi quesiti che lo stesso giudice nazionale sottopone in via subordinata.

15 — Sul punto, l'ordinanza di rinvio del giudice nazionale si limita a precisare che le casse detenute dal signor Burstein si trovavano «in attesa di acquirente nella di lui proprietà».

Il secondo quesito pregiudiziale

18. Nel caso in cui la Corte intenda seguire una soluzione diversa da quella appena suggerita circa l'interpretazione della direttiva, ritenendo quindi che quest'ultima vincoli gli Stati membri anche in relazione ai prodotti trattati con il PCP, occorrerà valutare la compatibilità della normativa tedesca in relazione alla previsione dell'art. 100 A, n. 4, del Trattato. In relazione a tale ipotesi, ritengo di dover formulare le osservazioni che seguono.

19. Com'è noto, l'art. 100 A venne introdotto nel Trattato CE(E) dall'Atto unico europeo come strumento destinato ad agevolare il conseguimento dell'obiettivo del mercato interno, definito dall'art. 7 A. In particolare, la norma ha consentito il superamento di ostacoli agli scambi derivanti dalle disparità esistenti tra le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri. Rispetto all'art. 100, del quale rappresenta una deroga, l'art. 100 A consente al Consiglio di deliberare a maggioranza qualificata e secondo la procedura di codecisione prevista all'art. 189 B, assicurando quindi un più elevato livello di efficacia e di democrazia al processo decisionale.

Il *quorum* deliberativo della maggioranza qualificata, potendo comportare il sacrificio di interessi nazionali degni di protezione, ha trovato una sorta di compensazione nella previsione di una clausola di salvaguardia. Il n. 4 dell'art. 100 A consente ad uno Stato membro che, successivamente all'adozione di una misura di armonizzazione, ritenga necessario applicare disposizioni nazionali giustificate da esigenze (non economiche) importanti previste dall'art. 36 o relative alla protezione dell'ambiente di lavoro o dell'ambiente, di poterlo fare a condizione di seguire un certo procedimento e sotto un duplice controllo, amministrativo (affidato alla Commissione) ed, eventualmente, giurisdizionale.

20. Quanto al procedimento, lo Stato membro è tenuto a notificare alla Commissione le disposizioni che ritiene necessario applicare. Quanto al controllo, la Commissione dovrà verificare che tali disposizioni non costituiscano uno strumento di discriminazione arbitraria ovvero una restrizione dissimulata nel commercio tra gli Stati membri e, quindi, le confermerà. Nel caso in cui uno Stato membro faccia un «uso abusivo» del potere di deroga previsto dall'art. 100 A, n. 4, la Commissione o qualsiasi altro Stato membro potrà adire direttamente la Corte per accertare l'infrazione, ciò in deroga alla procedura prevista dagli artt. 169 e 170 del Trattato [16].

16 — L'art. 100 A contiene anche, al n. 5, la previsione di future clausole di salvaguardia inserite nel testo stesso della misura di armonizzazione, al fine di consentire allo Stato di adottare «misure provvisoire soggette ad una procedura comunitaria di controllo». La norma è comunque irrilevante nel caso di specie, non contenendo la direttiva alcuna specifica clausola di salvaguardia.

21. Una tecnica redazionale ambigua ha fatto dell'art. 100 A, n. 4, una disposizione di difficile comprensione, sulla quale la dottrina ha dato contributi contrastanti e che la Corte ha sinora interpretato una sola volta, e per di più limitatamente a taluni profili [17].

Il problema che pone il giudice nazionale con il suo secondo quesito è quello di stabilire se le disposizioni nazionali difformi dalla direttiva, che lo Stato membro intenda applicare una volta notificate alla Commissione, possano trovare applicazione immediata nell'ordinamento nazionale ovvero se la loro applicabilità sia subordinata alla conferma della Commissione.

22. Per dare risposta al quesito posto dal giudice nazionale, conviene riferirsi preliminarmente alla *ratio* dell'art. 100 A, che consiste nell'attribuzione alle istituzioni comunitarie di uno strumento, rivelatosi in effetti di fondamentale importanza, per «la realizzazione degli obiettivi dell'art. 7 A» e, quindi, per il conseguimento del mercato interno con il patrimonio di libertà che esso comporta. La misura fondata su tale norma ha, pertanto, essenzialmente lo scopo di armonizzare le condizioni del mercato all'interno della Comunità, anche se accessoriamente o incidentalmente può avere dei riflessi in materie, come quella ambientale, che trovano disciplina in distinte politiche comunitarie [18].

In questo contesto, il "contrappeso" rappresentato dall'art. 100 A, n. 4, non può che essere interpretato restrittivamente e la sua operatività sottoposta a condizioni rigorose, non diversamente, del resto, da ogni altra disposizione che introduca delle eccezioni a principi fondamentali del processo di integrazione comunitaria [19]: ne consegue non soltanto l'esclusione della sua estensione al di là delle giustificazioni espressamente previste, ma altresì la valorizzazione del ruolo che la Commissione è chiamata a svolgere per controllare che effettivamente ricorrano i presupposti affinché uno Stato possa invocare la clausola di salvaguardia.

23. Di fronte ad una misura di armonizzazione finalizzata all'instaurazione o al funzionamento del mercato interno, deve essere salvaguardata l'esigenza di uniforme applicazione del diritto comunitario e, conseguentemente, deve escludersi che gli Stati possano

17 — V. sentenza 17 maggio 1994, citata alla nota 2.

18 — V. sentenza 4 ottobre 1991, causa C-70/88, Parlamento/Consiglio (Racc. pag. I-4529, punto 17); sentenza 17 marzo 1993, causa C-155/91, Commissione/Consiglio (Racc. pag. I-939, punto 19). Diversa è la situazione in cui l'atto risulti fondato esclusivamente sull'art. 100 A semplicemente per ragioni di rispetto delle condizioni procedurali poste da quella norma, mentre dal punto di vista degli obiettivi perseguiti appaia riconducibile a due distinte norme di competenza: da un lato l'art. 100 A, dall'altro l'art. 130 S. V. sentenza 11 giugno 1991, causa C-300/89, Commissione/Consiglio (Racc. pag. I-2867).

19 — Con riferimento alle deroghe in materia di libertà di circolazione delle merci previste dall'art. 36, l'esigenza di un'interpretazione restrittiva è stata più volte sottolineata dalla Corte: v. sentenze 25 gennaio 1977, causa 46/76, Bauhuis (Racc. pag. 5, punti 5-12); 5 giugno 1986, causa 103/84, Commissione/Italia (Racc. pag. 1759, punti 21 e 22). Identiche considerazioni valgono per le limitazioni alla libertà di circolazione delle persone: v., per tutte, con riferimento alle restrizioni di cui all'art. 55 del Trattato alla libertà di stabilimento, sentenza 21 giugno 1974, causa 2/74, Reyners (Racc. pag. 631, punti 42-44).

apportare a tale misura delle deroghe in modo unilaterale, e cioè al di fuori della procedura di controllo prevista dalla norma. Ne discende che la decisione che la Commissione è chiamata a pronunciare, dopo aver "verificato" e, quindi, valutato le misure nazionali derogatorie, assume il carattere di un provvedimento a contenuto autorizzatorio, di efficacia costitutiva, vale a dire di *conditio sine qua non* dell'applicabilità delle norme nazionali maggiormente restrittive rispetto alla misura comunitaria.

Alle considerazioni appena svolte, fondate sull'obiettivo della norma e sul raffronto tra gli interessi contrapposti che essa mira a tutelare, possono aggiungersene altre, di carattere sistematico o formale, che egualmente avvalorano la soluzione proposta. Nell'ambito del Titolo V della Parte Terza del Trattato, si trovano, oltre alle disposizioni contenute nel Capo sul ravvicinamento delle legislazioni, le norme sulla concorrenza e, tra queste, quelle sugli aiuti concessi dagli Stati, norme che sono anch'esse finalizzate all'instaurazione di un mercato interno in cui i fattori produttivi circolino in situazioni omogenee o quanto meno comparabili. Tra queste ultime, l'art. 93, n. 3 prevede, per gli aiuti di nuova introduzione, un regime paragonabile a quello previsto dall'art. 100 A, n. 4: lo Stato ha infatti l'obbligo di comunicare il progetto di aiuto alla Commissione affinché questa possa presentare le sue osservazioni. Se l'aiuto è giudicato incompatibile, la Commissione è tenuta ad avviare senza indugio la procedura prevista dall'art. 93, n. 2, ma è espressamente previsto che «lo Stato membro interessato non può dare esecuzione alle misure progettate prima che tale procedura abbia condotto a una decisione finale».

Posto che anche in questo caso, come nell'ipotesi delle misure di armonizzazione, l'esigenza degna di tutela è rappresentata dall'unità del mercato e dalle condizioni di concorrenza non falsate, è ragionevole, come si è ritenuto in dottrina, interpretare l'art. 100 A, n. 4 e il regime procedurale della clausola di salvaguardia nello stesso senso.

Del resto, per quanto nella norma manchi l'espressa previsione della non applicabilità delle disposizioni nazionali notificate in attesa della decisione della Commissione, l'art. 100 A, n. 4 impone allo Stato membro un obbligo di «notifica» e, alla Commissione, un obbligo di «verificare» che le disposizioni notificate non costituiscano uno strumento di discriminazione arbitraria ovvero una restrizione dissimulata del commercio fra gli Stati membri. La «conferma» delle disposizioni nazionali è subordinata all'esito positivo di tale controllo.

L'adempimento dell'obbligo di verifica da parte della Commissione implica, necessariamente, un dovere di valutare gli effetti che la norma nazionale è suscettibile di provocare sul funzionamento del mercato interno, allo scopo di consentirne l'applicazione solo a condizione che non siano pregiudicate finalità primarie del processo di integrazione. Per tale ragione ritengo che la formulazione normativa dell'art. 100 A, n. 4 mal si concilia con l'attribuire valore puramente dichiarativo alla decisione di conferma della Commissione. Se infatti si accogliesse questa tesi, lo Stato rimarrebbe l'unico gestore della clausola di salvaguardia, potendo comunque

applicare le proprie norme nazionali, una volta assolto l'obbligo di notifica.

24. Fuori dalla logica del mercato interno, dove le esigenze di armonizzazione finalizzate alla libera circolazione di merci, persone, servizi e capitali sono destinate a prevalere, le clausole di salvaguardia eventualmente previste possono operare diversamente, così implicitamente confermando l'esigenza di una più rigorosa interpretazione dell'art. 100 A, n. 4.

È il caso delle misure di protezione che il Consiglio adotti per il conseguimento degli obiettivi di politica ambientale, ai sensi dell'art. 130 S del Trattato. Infatti, in tal caso, rispetto all'eventuale misura di armonizzazione, resta intatto il potere degli Stati di «mantenere e di prendere provvedimenti per una protezione ancora maggiore», in base al successivo art. 130 T. Rispetto a tali provvedimenti, che devono comunque essere compatibili con il Trattato, lo Stato ha soltanto l'onere di notifica alla Commissione, senza che sia previsto alcun ulteriore intervento degli organi comunitari. La diversità di procedura e il conseguente maggior potere che viene riconosciuto agli Stati si giustificano sulla base della considerazione che la misura maggiormente restrittiva adottata dallo Stato è comunque allineata, senza perciò costituirne una deroga, con lo stesso obiettivo della norma comunitaria, rappresentato, in tal caso, non dalla realizzazione del mercato interno, ma dalla protezione dell'ambiente.

Non va poi dimenticato che le considerazioni di tutela dell'ambiente, per il loro carattere tipicamente "trasversale", non sono estranee alle altre politiche comunitarie e, in particolare, alle iniziative finalizzate alla realizzazione del mercato interno. Lo stesso art. 100 A, n. 3, infatti, prevede che la Commissione, nell'elaborare le proposte di misure di armonizzazione, debba basarsi, in materia ambientale [20], «su un livello di protezione elevato». Almeno con riferimento alla tutela ambientale, dunque, le esigenze invocabili da parte dello Stato membro che intenda avvalersi dell'art. 100 A, n. 4, dovrebbero già essere state oggetto di adeguata considerazione in sede di elaborazione della misura di armonizzazione. Pertanto, appare ancor più giustificata una rigorosa, e previa, verifica da parte della Commissione delle ragioni addotte dallo Stato per giustificare la misura derogatoria.

25. L'interpretazione dell'art. 100 A, n. 4, nel senso dell'inapplicabilità delle norme nazionali prima della loro conferma da parte della Commissione è già stata fatta propria dalla Corte nella sentenza Francia/Commissione più volte ricordata. In tale sentenza la Corte ha precisato che «uno Stato membro è autorizzato ad applicare le disposizioni nazionali notificate solo dopo aver ottenuto una decisione di conferma da parte della Commissione», e ciò appunto per evitare che possano essere unilateralmente vani-

20 — Come anche in materia di sanità, sicurezza e protezione dei consumatori.

ficate l'opera di armonizzazione delle legislazioni nazionali e, quindi, la realizzazione del mercato interno [21].

26. In quel caso, però, la Corte non ha affrontato un profilo di cui invece, nella specie, ci si deve far carico: mi riferisco alla questione se il divieto di applicare la norma nazionale maggiormente restrittiva seguiti ad essere una soluzione accettabile anche qualora, come nel presente caso, la Commissione ritardi irragionevolmente, e comunque oltre i termini per la trasposizione della direttiva, l'adozione della decisione in ordine alla conferma [22].

Ritengo che, anche in relazione a questa particolare prospettiva, la soluzione non possa che essere la medesima.

È evidente che il sistema conosce una sua dimensione "fisiologica" nella quale non si prevedono inconvenienti. A seguito dell'adozione della direttiva, lo Stato membro deve, al più presto, notificare le disposizioni che ritiene di continuare ad applicare. La Commissione ha l'onere di provvedere tempestivamente alla verifica delle norme nazionali. Dalla lettera dell'art. 100 A, n. 4, non è espressamente ricavabile alcun termine entro il quale la Commissione debba approvare oppure no la misura nazionale [23]. Tuttavia, l'onere della Commissione di agire in tempi utili ad evitare ogni possibile incertezza nell'individuazione del regime applicabile può dedursi dal generale dovere di collaborazione che è imposto, anche alle istituzioni nei confronti degli Stati, dalla previsione dell'art. 5 del Trattato [24]. Più concretamente, per la Commissione il termine ultimo per assolvere il proprio obbligo di valutazione delle norme notificate potrebbe essere ragionevolmente individuato nella data entro la quale la direttiva deve essere trasposta: verrebbero così evitate situazioni d'incertezza, in quanto, sino a quel momento, lo Stato ha legittimamente applicato le proprie disposizioni nazionali [25]. Ritengo si tratti di soluzione condivisibile, specie allorché lo Stato membro abbia, come nella fattispecie, provveduto con adeguata tempestività alla notifica delle proprie disposizioni derogatorie.

21 — Sentenza 17 maggio 1994, causa C-41/93 (citata alla nota 2), in particolare punti 29 e 30.

22 — Converrà ricordare che, a fronte della notifica avvenuta il 2 agosto 1991, la Commissione ha confermato le disposizioni tedesche soltanto in data 2 dicembre 1992, mentre il termine per la trasposizione della direttiva nell'ordinamento nazionale si era compiuto il 1° luglio 1992.

23 — Esplicita, invece, è la previsione che risulterà dalle modifiche introdotte dal Trattato di Amsterdam. Il nuovo testo dell'art. 100 A (art. 95 nella nuova numerazione) prevede, tra le numerose innovazioni, che la Commissione debba approvare o respingere le disposizioni nazionali notificate entro sei mesi dalla notifica. In mancanza di decisione, le disposizioni nazionali si considerano approvate.

24 — La deducibilità dall'art. 5 di obblighi di leale cooperazione anche a carico delle istituzioni a vantaggio degli Stati trova ormai più di una conferma in giurisprudenza: ordinanza 13 luglio 1990, causa C-2/88 Imm., Zwartveld (Racc. pag. I-3365); sentenza 23 febbraio 1995, causa C-349/93, Commissione/Italia (Racc. pag. I-343, punto 13) e, tra le pronunce del Tribunale, sentenza 11 febbraio 1992, causa T-16/90, Panagiotopoulou/Parlamento (Racc. pag. II-89, punto 51). Sostanzialmente informata allo stesso principio di leale collaborazione reciproca è la giurisprudenza che ha dedotto dall'art. 93, n. 3, l'esistenza di un termine ragionevole di due mesi entro il quale la Commissione è tenuta a decidere circa la compatibilità dell'aiuto: sentenza 20 marzo 1984, causa 84/82, Germania/Commissione (Racc. pag. 1451, punto 11).

25 — Per giurisprudenza costante, non si può contestare allo Stato l'omessa trasposizione della direttiva prima della scadenza del termine indicato dalla direttiva medesima: sentenza 5 aprile 1979, causa 148/78, Ratti (Racc. pag. 1629, punti 41 -45). Va peraltro ricordato come, recentemente, la Corte abbia riconsiderato la situazione giuridica dello Stato durante il decorso del termine per la trasposizione, assortendola di una sorta di obbligo di *standstill*, nel senso che, in pendenza del termine, esso deve comunque astenersi dall'adottare disposizioni che possano compromettere gravemente il risultato prescritto dalla direttiva stessa: sentenza 18 dicembre 1997, causa C-129/96, Inter-Environnement Wallonie (Racc. pag. I-7411, punti 45-49).

27. Venendo all'ipotesi di un "patologico" funzionamento del sistema dovuto al mancato rispetto del termine da parte della Commissione, ritengo che il rimedio possa essere offerto dalla possibilità, per lo Stato che abbia effettuato tempestivamente la notifica, di adire la Corte per far constatare, nelle forme di cui all'art. 175 del Trattato, l'illegittima carenza della Commissione. In effetti, l'istituzione comunitaria si troverebbe a versare in una situazione di colpevole omissione, per essersi astenuta dal pronunciare la decisione in violazione dell'obbligo derivante dal combinato disposto degli artt. 5 e 100 A, n. 4, del Trattato. Nel caso in cui lo Stato tenuto a non dare applicazione alla propria normativa nazionale ravvisi il *periculum* di un grave pregiudizio agli interessi che l'art. 100 A, n. 4, gli consente di tutelare, potrà richiedere in via d'urgenza, nelle more del ricorso diretto ad accertare l'illegittima omissione della Commissione, l'adozione dei provvedimenti provvisori necessari per la tutela di quegli interessi.

Il sistema consente quindi di assicurare un'adeguata tutela all'esigenza di uniforme applicazione del diritto comunitario, senza peraltro sacrificare gli interessi dello Stato, che, intendendo avvalersi della clausola di salvaguardia prevista dall'art. 100 A, n. 4, non deve vedersi irrimediabilmente gravato delle conseguenze negative che discendono da un colpevole ritardo della Commissione [26].

26 — Si suggerisce così una soluzione al problema già individuato dall'avvocato generale Tesauro nelle conclusioni presentate il 26 gennaio 1994 nella causa Francia/Commissione, più volte citata: si vedano, in particolare, il punto 9, *in fine*, e la nota 8.

Il terzo quesito del giudice nazionale

28. Il terzo quesito sottoposto alla Corte si scompone, in realtà, in tre distinti sottoquesiti, che, per chiarezza, verranno esaminati separatamente.

Nel primo di essi, il giudice nazionale chiede, in sostanza, se la norma nazionale sia applicabile dal momento dell'adozione di una decisione di conferma da parte della Commissione, anche se successivamente sia stata impugnata di fronte alla Corte e da questa annullata.

Nel caso di specie, la normativa nazionale è stata legittimamente applicata nel periodo tra il 2 dicembre 1992 (decisione di autorizzazione della Commissione) e il 17 maggio 1994 (sentenza di annullamento della Corte). L'impugnazione della decisione da parte della Francia, non producendo di per sé alcun effetto sospensivo dell'efficacia dell'atto impugnato [27], è irrilevante per la soluzione del problema. La sentenza di annullamento della Corte, in base alla previsione generale dell'art. 174, ha effetto retroattivo, salvo che vengano precisati gli effetti dell'atto annullato da considerarsi come definitivi.

27 — V. art. 185 del Trattato. La Francia non aveva richiesto la sospensione dell'atto impugnato.

La sentenza 17 maggio 1994, non contenendo alcuna limitazione degli effetti dell'annullamento [28], ha travolto con effetto *ex tunc*, e quindi dal 2 dicembre 1992, la validità della prima decisione di conferma. Ne discende che le norme nazionali confermate sono da considerarsi inapplicabili sino alla successiva decisione di conferma del settembre 1994. Ovviamente, a tale regime fanno eccezione le situazioni esaurite nel periodo di validità della prima decisione.

29. Con il secondo sottoquesito, il giudice nazionale chiede se nella determinazione degli effetti della decisione annullata abbia qualche rilevanza il fatto che essa sia stata annullata «per motivi puramente formali». Converrà rammentare che la decisione della Commissione 2 dicembre 1992 è stata annullata per difetto di motivazione e quindi per violazione dell'art. 190 del Trattato, non contenendo alcuna puntualizzazione dei motivi di fatto e di diritto per i quali le condizioni poste dall'art. 100 A, n. 4, dovevano dirsi soddisfatte nel caso di specie [29].

Il fatto che l'atto venga annullato perché inficiato dal vizio di violazione delle forme sostanziali [30] non modifica in alcun modo gli effetti della sentenza di annullamento, non prevedendo l'art. 174 alcuna distinzione o eccezione al regime dell'annullamento *ex tunc*, salvo quanto previsto al secondo comma [31]. Può anche aggiungersi che l'obbligo di motivazione, lungi dal costituire un mero adempimento formale, è garanzia, ad un tempo, del sindacato giurisdizionale della Corte e del diritto degli Stati membri e dei cittadini di conoscere le condizioni nelle quali le istituzioni comunitarie hanno fatto applicazione del Trattato.

30. Con il terzo sottoquesito, il giudice nazionale chiede alla Corte di precisare se la seconda decisione di conferma, adottata dalla Commissione il 14 settembre 1994, abbia effetto retroattivo, così da assicurare l'applicabilità delle disposizioni nazionali derogatorie fin dalla data della prima decisione.

La certezza delle situazioni giuridiche, principio generale di diritto comunitario, esclude, in linea generale, l'applicazione retroattiva delle norme comunitarie, salvo che lo esiga lo scopo da raggiungere e a condizione che sia rispettato il legittimo affidamento degli

28 — La lettera dell'art. 174, n. 2, prevede il potere della Corte di limitare nel tempo gli effetti delle proprie sentenze di annullamento solo nei riguardi dei regolamenti. Ragioni di certezza del diritto hanno, peraltro, indotto la Corte ad estendere l'applicazione della norma ad ipotesi di annullamento di direttive (v. sentenza 7 luglio 1992, causa C-295/90, Parlamento/Consiglio, Racc. pag. I-4193, punti 23-27), e di decisioni indirizzate a tutti gli Stati membri (v. sentenza 26 marzo 1996, causa C-271/94, Parlamento/Consiglio, Racc. pag. I-1689). Identiche considerazioni potrebbero condurre ad applicare la norma in questione all'ipotesi di annullamento di decisione di cui è destinatario il singolo Stato.

29 — V. sentenza 17 maggio 1994 (citata alla nota 2), punto 35.

30 — Il difetto di motivazione rappresenta, nella tipologia dei vizi censurabili in base all'art. 173, n. 2, un tipico caso di violazione delle forme sostanziali.

31 — Al più, può rilevarsi che il vizio di forma quale ragione dell'annullamento avrebbe potuto essere considerato dalla Corte per indurla a limitare nel tempo gli effetti della propria sentenza.

interessati [32]. Nel caso che ci riguarda, una volta che si è ritenuta l'inapplicabilità delle norme nazionali derogatorie in assenza di una decisione confermativa e comunque dopo l'annullamento della medesima, rendere applicabili retroattivamente le misure maggiormente restrittive finirebbe, in sostanza, per ledere il legittimo affidamento di coloro che hanno operato ritenendo che il regime vigente fosse quello, maggiormente liberale, derivante dalla norma comunitaria [33].

Inoltre, la decisione retroattiva deve indicare nella propria motivazione, o quanto meno lasciare dedurre con sufficiente chiarezza, le ragioni che giustificano, eccezionalmente, l'efficacia retroattiva che si intende attribuire alle stesse [34]. La decisione di conferma del 14 settembre 1994, pur dando atto dell'intervenuto annullamento della precedente decisione, nulla dispone circa la sua efficacia retroattiva, né contiene qualche riferimento all'esigenza di applicare le norme nazionali a situazioni sorte in passato. Ne discende l'irretroattività della decisione medesima, con conseguente applicabilità delle norme nazionali confermate alle sole situazioni future.

32 — V. sentenza 25 gennaio 1979, causa 98/78, Racke (Racc. pag. 69, punto 20).

33 — Al contrario, coloro che hanno operato nel rispetto delle più severe norme nazionali potranno comunque immettere sul mercato o usare la sostanza o il preparato perché contenente PCP in quantità consentite dalla direttiva.

34 — Ordinanza 1° febbraio 1984, causa 1/84 R, Ilford/Commissione (Racc. pag. 423, punto 19).

Il quarto quesito pregiudiziale

31. Con il quarto quesito, il giudice nazionale chiede alla Corte di interpretare la direttiva per stabilire se essa possa essere applicata come normativa direttamente vincolante in uno Stato membro fino a che non sia intervenuta la decisione della Commissione sulla conferma della norma nazionale. In sostanza, il giudice nazionale chiede se alla direttiva possa riconoscersi la caratteristica dell'efficacia diretta, così che le sue disposizioni siano invocabili di fronte al giudice nazionale.

È noto che, in assenza di norme di adeguamento e decorso il termine utile per la trasposizione della direttiva, il singolo può invocarne le disposizioni a condizione che il loro contenuto precettivo sia sufficientemente chiaro e preciso e inoltre tale da non essere condizionato all'emanazione di atti ulteriori [35]. Nel nostro caso, l'allegato I alla direttiva 76/769/CEE, come modificato dalla direttiva 91/173/CEE, prevede al punto 23 che il pentaclorofenolo e i suoi sali e esteri «non sono ammessi in concentrazione pari o superiore allo 0,1% in massa nelle sostanze e nei preparati immessi sul mercato». Questo divieto è dichiarato inapplicabile allorché la

35 — Si tratta di una giurisprudenza costante: sentenze 19 gennaio 1982, causa 8/81, Becker (Racc. pag. 53); 17 ottobre 1989, cause riunite 231/87 e 129/88, Carpaneto Piacentino (Racc. pag. 3233); 19 novembre 1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90, Francovich (Racc. pag. I-5357); 23 febbraio 1994, causa C-236/92, Regione Lombardia (Racc. pag. I-483).

sostanza e i preparati siano destinati ad essere utilizzati in impianti industriali che non consentono l'emissione e lo scarico di PCP in quantità superiore a quella prescritta dalle vigenti norme, ma ciò unicamente per certe produzioni specificamente indicate.

A fronte di una norma di siffatto tenore, ritengo indiscutibile il carattere chiaro e incondizionato del precetto: esso consente l'impiego della sostanza e dei preparati in questione a condizione che il PCP, i suoi sali e esteri non vi si trovino in concentrazione pari o superiore allo 0,1% in massa. Il singolo potrà dunque avvalersi della norma comunitaria che gli attribuisce il diritto di produrre a condizioni meno restrittive di quelle poste dalla norma nazionale [36]. Il quesito sull'applicabilità diretta della direttiva investe, peraltro, anche un diverso profilo, poiché il giudice nazionale chiede alla Corte di chiarire se dalla norma comunitaria possa ricavarsi anche l'obbligo per il singolo di produrre entro i limiti di ammissibilità del PCP fissati dalla direttiva. Il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se dalla direttiva non tempestivamente trasposta e dotata di contenuto precettivo chiaro preciso e incondizionato possa ricavarsi un obbligo a carico del singolo.

Nella giurisprudenza della Corte, com'è noto, la teoria dell'effetto diretto delle direttive è stata costruita non tanto sulla base delle intrinseche qualità della norma comunitaria, quanto piuttosto quale reazione all'inadempimento dello Stato rispetto all'obbligo di trasporre correttamente e tempestivamente la direttiva. Pertanto, con il conforto del dato letterale dell'art. 189, che espressamente prevede l'effetto vincolante della direttiva solo nei confronti dello Stato, la Corte ha affermato che la direttiva non può creare obblighi per il singolo, in assenza delle misure di attuazione [37]. Ne deriva che lo Stato non può comprimere la posizione giuridica del singolo facendo discendere obblighi da una norma comunitaria che esso stesso non si è curato di trasporre nell'ordinamento interno [38].

36 — L'effetto diretto sarà invocabile solo nei confronti dello Stato che non abbia tempestivamente o correttamente attuato la direttiva o comunque nei confronti di organismi o enti soggetti all'autorità o al controllo dello Stato o che dispongono di poteri che eccedono i limiti di quelli risultanti dalle norme che si applicano nei rapporti fra singoli e non nei confronti dei soggetti privati: c. d. effetto diretto verticale (sentenze 12 luglio 1990, causa C-188/89, Foster, Racc. pag. I-3313, punto 18; 14 luglio 1994, causa C-91/92, Faccini Dori, Racc. pag. I-3325). Nel caso di specie, invocando il ricorrente di fronte al giudice nazionale le disposizioni della direttiva nei confronti di un'autorità pubblica tedesca, non vi è dubbio che l'effetto diretto della norma comunitaria sia invocato in un rapporto verticale.

37 — Sentenze 26 febbraio 1986, causa 152/84, Marshall (Racc. pag. 723), e, specialmente, 11 giugno 1987, causa 14/86, Pretore di Salò (Racc. pag. 2545) dove si afferma che «da una direttiva non trasposta nell'ordinamento giuridico interno di uno Stato membro non possono pertanto derivare obblighi per dei privati né nei confronti di altri privati né, a maggior ragione, nei confronti dello Stato» (punto 19).

38 — La conclusione è indiscutibile sulla base dell'orientamento giurisprudenziale fino ad ora elaborato sull'argomento. Ammetto comunque di condividere le perplessità che la teoria dell'effetto diretto della direttiva fa sorgere in buona parte della dottrina, soprattutto in considerazione delle disparità di trattamento cui può condurre la distinzione tra la dimensione verticale e quella orizzontale di tale effetto.

Conclusione

32. In base alle considerazioni che precedono, suggerisco pertanto alla Corte di rispondere come segue ai quesiti posti dal Bayerisches Verwaltungsgericht di Regensburg:

«A) La direttiva del Consiglio 21 marzo 1991, 91/173/CEE, recante nona modifica della direttiva 76/769/CEE concernente il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alle restrizioni in materia di immissione sul mercato e di uso di talune sostanze e preparati pericolosi, deve essere interpretata nel senso che gli Stati membri sono vincolati solo con riguardo al divieto di ammettere il pentaclorofenolo, i suoi sali e esteri in concentrazioni pari o superiori allo 0,1% in massa nelle sostanze e nei preparati immessi sul mercato, mentre possono fissare limiti autonomi per i prodotti trattati con il pentaclorofenolo».

Nel caso in cui la Corte adotti la soluzione opposta a quella suggerita *sub* A), si conclude come segue in relazione ai successivi quesiti:

«B) La direttiva citata *sub* A) osta all'applicazione di una normativa nazionale più severa vigente prima della sua emanazione, fintantoché non venga emanata una decisione della Commissione ai sensi dell'art. 100 A, n. 4, del Trattato.

C) La normativa nazionale in questione trova applicazione solo successivamente alla conferma della Commissione, ma, nel caso in cui tale conferma sia stata annullata, l'effetto retroattivo della pronuncia di annullamento impedisce l'applicazione della norma nazionale fino all'adozione di una nuova decisione di conferma. Al riguardo è irrilevante che la decisione della Commissione sia stata annullata per difetto di motivazione. La nuova decisione della Commissione non ha effetto retroattivo.

D) La direttiva citata *sub* A) è invocabile dal singolo in una controversia con l'amministrazione pubblica per impedire l'applicazione della norma nazionale. Dalla direttiva non possono farsi discendere obblighi a carico del singolo».