4. Uno Stato membro non può invocare disposizioni, prassi o situazioni proprie del suo ordinamento interno per giustificare l'inosservanza degli obblighi e dei termini risultanti dalle direttive comunitarie.

Nella causa 92/79

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentata dai signori Alberto Prozzillo e Auke Haagsma, in qualità di agenti, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Mario Cervino, consigliere giuridico della Commissione, edificio Jean Monnet, Kirchberg,

ricorrente,

contro

REPUBBLICA ITALIANA, rappresentata dal sig. Arnaldo Squillante, in qualità di agente, assistito dall'avvocato dello Stato Franco Favara, con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'Ambasciata d'Italia,

convenuta,

ricorso volto a far constatare che la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in virtù del Trattato CEE omettendo di adottare entro il termine stabilito le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva del Consiglio 24 novembre 1975, n. 75/716/CEE, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al tenore di zolfo di taluni combustibili liquidi (GU n. L 307, pag. 22).

LA CORTE,

composta dai signori: H. Kutscher, presidente; A. O'Keeffe e A. Touffait, presidenti di Sezione; J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, Mackenzie Stuart, G. Bosco, T. Koopmans e O. Due, giudici;

avvocato generale: H. Mayras;
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

Gli antefatti, il procedimento, le conclusioni, i mezzi e gli argomenti delle parti si possono riassumere come segue:

I — Gli antefatti e la fase scritta del procedimento

La direttiva del Consiglio 75/716/CEE si iscrive sia nel «Programma generale per l'eliminazione degli ostacoli di ordine tecnico agli scambi intracomunitari risultanti da disparità fra le disposizioni legislative regolamentari ed amministrative degli Stati membri», adottato dal Consiglio il 28 maggio 1969 (GU n. C 76, pag. 1 e in particolare GU n. C 38 del 5 giugno 1973, pag. 1), sia nel programma di azione delle Comunità in materia di ambiente (GU n. C 112 del 20 dicembre 1973, pag. 1). Essa mira da un lato ad eliminare le divergenze esistenti fra le norme riguardanti il tenore massimo di zolfo dei combustibili nei vari Stati membri e tende dall'altro a ridurre sensibilmente l'inquinamento atmosferico da anidride solforosa ed a migliorare quindi l'ambiente.

Le disposizioni della direttiva sono concepite in funzione di un'armonizzazione totale; ciò significa che gli Stati membri devono non solo garantire il libero accesso al mercato comunitario dei combustibili che rispondono alle disposizioni della direttiva, ma devono ugualmente vietare l'immissione in commercio dei combustibili che ad esse non rispondono.

L'art. 2 della direttiva stabilisce il tenore massimo dei due tipi di gasolio definiti all'art. 1: 0,5 % dal 1° ottobre 1976 e 0,3 % dal 1° ottobre 1980 per il gasolio di tipo A (utilizzabile in qualsiasi parte degli Stati membri) e, rispettivamente, 0,8 % e 0,5 % per il gasolio di tipo B (utilizzabile nelle zone da stabilirsi da parte degli Stati membri).

Il n. 3 dello stesso articolo dispone che in caso di modifiche nel tenore di zolfo del petrolio, a causa di un mutamento nell'approvvigionamento, uno Stato membro può ammettere nel suo territorio gasoli non conformi alle prescrizioni specifiche, purché ne informi la Commissione, la quale, previa consultazione degli altri Stati membri, decide la durata e le modalità di questa deroga.

L'art. 3 permette agli Stati membri di attuare le disposizioni dell'art. 2, n. 1, con un ritmo più rapido.

L'art. 7 stabilisce metodi di riferimento per la determinazione del tenore di zolfo del gasolio, nonché le norme in base alle quali sarà effettuata l'interpretazione statistica dei risultati dei controlli.

Per quanto riguarda il seguito che gli Stati membri debbono dare alla direttiva, l'art. 8 stabilisce un termine di nove mesi dalla notifica per conformarsi ad essa ed informarne la Commissione. Poiché la direttiva è stata notificata il 25 novembre 1975, il termine è spirato il 26 agosto 1976.

Non essendosi l'Italia conformata alle disposizioni della direttiva nel termine prescritto, la Commissione, con lettera in data 29 ottobre 1976, la poneva in condizioni di presentare le sue osservazioni, come stabilito dall'art. 169 del Trattato.

Dalla risposta della Rappresentanza permanente d'Italia, pervenuta alla Commissione con lettera del 14 gennaio 1977, risulta che il ministero italiano della sanità stava predisponendo un disegno di legge che recepiva la citata direttiva e di cui sarebbe stata inviata copia alla Commissione, non appena fosse stato approvato dalle altre amministrazioni tecniche interessate.

Non avendo ricevuto alcuna informazione che le permettesse di concludere che l'Italia aveva adottato le misure richieste, la Commissione inviava al Governo italiano un parere motivato in data 23 gennaio 1978. Alla Commissione non è pervenuta alcuna risposta ufficiale a tale parere motivato.

Parallelamente a varie altre procedure di infrazione, la Rappresentanza permanente inviava alla Commissione in data 16 marzo 1979, il testo di un disegno di legge per delegare al Governo italiano il potere di emanare le norme legislative necessarie per il recepimento nell'ordinamento interno di una serie di direttive, compresa quella di cui è causa. La Commissione non ha tuttavia ricevuto alcuna informazione in merito all'adozione di tale disegno di legge.

Il presente ricorso è stato proposto il 22 maggio 1979 e registrato in cancelleria il 14 giugno seguente.

La Repubblica italiana non ha presentato controreplica.

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

II — Le conclusioni delle parti

La *Commissione* conclude che la Corte voglia:

— constatare che la Repubblica italiana, omettendo di adottare nei termini prescritti le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva del Consiglio 75/716/CEE del 24 novembre 1975 concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al tenore di zolfo di taluni combustibili liquidi, è venuta meno ad un obbligo impostole dal Trattato;

— condannare la Repubblica italiana alle spese del giudizio.

La *Repubblica italiana* conclude che la Corte voglia:

— dichiarare che il ricorso della Commissione delle Comunità europee è incompleto ed inammissibile; in subordine

— constatare che la Repubblica italiana è solo in ritardo nell'adeguamento dell'ordinamento statale alla direttiva 75/716/CEE per circostanze non determinate da assenza della ordinaria diligenza;

— compensare le spese del giudizio.

III — I mezzi e gli argomenti delle parti

Nell'istanza la *Commissione* sostiene che il carattere vincolante della direttiva, per

quanto riguarda il risultato da raggiungere, implica per gli Stati membri l'obbligo di rispettare i termini assegnati. In tal senso è la giurisprudenza della Corte (cfr. sentenza in causa 10/76, Commissione c/Repubblica italiana, Racc. 1977, pag. 1359).

La giurisprudenza (sentenza in causa 100/77, Commissione c/ Repubblica italiana, Racc. 1978, pag. 879) indica anche chiaramente che uno Stato membro non può invocare difficoltà interne o norme dell'ordinamento nazionale, ancorché di natura costituzionale, per giustificare la mancata osservanza degli impegni e dei termini risultanti dalle direttive comunitarie.

Nel controricorso il *Governo italiano* rileva che la legislazione italiana comprende già norme in tema di trattamento industriale degli oli minerali (decreto legge 2 novembre 1933, n. 1741, modificato dalla legge 8 febbraio 1934, n. 367) e di inquinamento atmosferico (legge 13 luglio 1966, n. 615 e legge 3 giugno 1971, n. 437).

Esso si chiede se la situazione contemplata all'art. 2, n. 3, della direttiva non si possa considerare, al presente, attuata.

Il Governo italiano precisa di non avere l'intenzione di sollevare la questione della validità della direttiva, per il motivo che la lotta contro l'inquinamento non compare fra le materie riservate dal Trattato alla Comunità, pur ritenendo che la materia si colloca «al confine» delle competenze comunitarie e che, in sostanza, ci si trova in presenza di una convenzione raggiunta con le forme della direttiva.

Il Governo italiano non ignora che la giurisprudenza della Corte equipara il «ritardo» al «rifiuto», per fondere i due concetti nel termine generale di «inadempimento», ma ritiene che sarebbe più corretto far uso della nozione di «conflitto sostanziale» e considerare che si abbia un conflitto del genere soltanto in caso di rifiuto esplicito o implicito.

Il Governo italiano chiede alla Corte di esaminare se per la soluzione della presente controversia debba farsi meccanica applicazione di un criterio di responsabilità oggettiva, o se invece si possano e debbano valutare le circostanze concrete che hanno dato origine al «ritardo», cioè le vicissitudini dalle quali sono stati caratterizzati la breve durata della settima legislatura del Parlamento italiano e, soprattutto, il suo anticipato termine.

Il Governo italiano si augura che il disegno di legge, che sarà ripresentato dinanzi al nuovo Parlamento, venga adottato nel più breve termine, in modo che possa cessare la materia del contendere.

Nella replica, la *Commissione* sostiene che le disposizioni della direttiva hanno un'incidenza diretta sull'instaurazione e sul funzionamento del mercato comune. A suo avviso, senza che sia necessario stabilire se una direttiva il cui unico oggetto sia una materia appartenente alla politica dell'ambiente possa essere basata sull'art. 100, è opportuno constatare che la direttiva in causa non si trova affatto «al limite delle competenze comunitarie».

L'obbligo di informazione, che ha per oggetto di consentire alla Commissione di verificare se le legislazioni degli Stati membri sono conformi alla direttiva, riguarda tanto le disposizioni adottate

dopo l'emanazione della direttiva, quanto le norme già esistenti all'atto della sua adozione. Nel suo ricorso la Commissione non tratta della mancanza di conformità di norme della legislazione italiana a disposizioni della direttiva, ma della mancata osservanza dell'obbligo, previsto dall'art. 8 della direttiva, di conformarsi ad essa e di comunicare le misure adottate, mancata osservanza che è stata riconosciuta dal Governo italiano.

Per quanto riguarda l'applicabilità dell'art. 2, n. 3, della direttiva, la Commissione ritiene che non si tratti di una possibilità di rimandare la trasposizione della direttiva per un periodo indeterminato, bensì della possibilità di derogare alle disposizioni «armonizzate», sulla base di una procedura stabilita dalla direttiva e per un periodo e secondo le modalità fissate dalla Commissione.

Quanto al problema se, per determinare se uno Stato membro abbia commesso un'infrazione, si debba applicare un criterio obiettivo oppure occorra valutare le circostanze di fatto che hanno portato all'inadempimento, la Commissione ritiene che si possa adottare soltanto un criterio obiettivo. L'obbligo di cui all'art. 8 della direttiva è chiaro, netto e di natura obiettiva. Circostanze particolari, interne ad uno Stato membro, non possono influire sulla natura di tale obbligo e non possono quindi incidere sull'esistenza o meno dell'inosservanza. Ciò non esclude, tuttavia, che la Commissione, allorché deve decidere se avviare o proseguire la procedura prevista dall'art. 169, tenga conto di tali circostanze.

Nella fattispecie, la Commissione ha trasmesso il parere motivato in data 23 gennaio 1978. L'istanza introduttiva del presente ricorso è stata peraltro inviata soltanto nel giugno 1979. Le misure necessarie per conformarsi alla direttiva dovevano d'altronde essere già state adottate il 26 agosto 1976.

La Commissione sottolinea che nell'adozione di una direttiva gli Stati membri devono tener conto dei problemi che si porranno quando si tratterà di trasporre la direttiva nel diritto interno: ciò per evitare di approvare un termine che non siano sicuri di poter rispettare. Essa ricorda in proposito che le direttive basate sull'art. 100 sono adottate all'unanimità.

La Commissione, rappresentata dal suo agente sig. A. Prozzillo, ed il Governo italiano, rappresentato dall'avvocato dello Stato F. Favara, in qualità di agente, hanno svolto le proprie difese orali all'udienza dell'8 gennaio 1980.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 5 febbraio 1980.

In diritto

1 Con istanza registrata in cancelleria il 14 giugno 1979, la Commissione ha proposto alla Corte un ricorso ai sensi dell'art. 169 del Trattato CEE volto a far constatare che la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in virtù del Trattato, omettendo di adottare entro il termine stabilito le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva del Consiglio 24 novembre 1975, n. 75/716/CEE,

concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al tenore di zolfo di taluni combustibili liquidi (GU n. L 307, pag. 22).

2 Ai termini dell'art. 8 della direttiva, gli Stati membri dovevano assicurarne l'attuazione nel termine di 9 mesi dalla notifica, termine scaduto, nella fattispecie, il 26 agosto 1976.

3 Il Governo italiano si difende sostenendo che la legislazione nazionale contiene disposizioni che già assicurano, in larga misura, il conseguimento delle finalità della direttiva.

4 Esso ritiene, d'altra parte, che la materia della direttiva si collochi «al confine» delle competenze comunitarie e che si tratti, in realtà, di una convenzione raggiunta con le forme della direttiva.

5 Detto Governo sostiene che il ritardo nell'attuazione della direttiva è dipeso dal fatto che ai suoi sforzi per adempiere gli obblighi derivanti dalla direttiva si sono opposte le vicissitudini che hanno caratterizzato la breve durata della settima legislatura del Parlamento italiano e, soprattutto, il suo anticipato termine.

6 Se è vero che la legislazione italiana già assicura, in gran parte, il conseguimento delle finalità della direttiva, è però innegabile che la Repubblica italiana, come essa stessa ammette, non si è conformata del tutto alla direttiva e non ha comunicato alla Commissione i provvedimenti nazionali adottati. È di uopo rilevare in proposito, che gli Stati membri sono tenuti ad assicurare pienamente, ed in modo preciso, l'applicazione delle disposizioni di qualsiasi direttiva.

7 Per quanto riguarda la tesi del Governo italiano, secondo la quale la direttiva sarebbe in realtà una convenzione raggiunta sotto quella forma particolare, è sufficiente ricordare che la Corte ha già affermato nella sua sentenza del 18 febbraio 1970 (causa 38/69, Commissione c/ Repubblica italiana, Racc. 1970, pag. 47) che non si può definire «accordo internazionale» un atto che

rappresenta una «decisione» comunitaria sia per il suo oggetto, che per il quadro istituzionale nell'ambito del quale è stato posto in essere. Le stesse considerazioni valgono per una direttiva del Consiglio.

8 Quanto alle osservazioni del Governo italiano concernenti la competenza della Comunità in materia, è il caso di osservare che la direttiva non è stata emanata unicamente nell'ambito del programma d'azione delle Comunità in materia di ambiente. Essa s'iscrive anche nel «Programma generale per l'eliminazione degli ostacoli di ordine tecnico agli scambi intracomunitari derivanti da disparità tra le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri», adottato dal Consiglio il 28 maggio 1969. In tal senso essa si fonda validamente sull'art. 100. Inoltre non è affatto escluso che disposizioni in materia di ambiente si possano basare sull'art. 100 del Trattato. Le disposizioni richieste da considerazioni di tutela della sanità e dell'ambiente possono essere tali da costituire oneri per le imprese cui si applicano e, in mancanza di un ravvicinamento delle disposizioni nazionali in materia, la concorrenza potrebbe essere sensibilmente falsata.

9 È opportuno infine ricordare che ad uno Stato membro non è consentito invocare disposizioni, prassi o situazioni proprie del suo ordinamento interno per giustificare l'inosservanza degli obblighi e dei termini risultanti dalle direttive comunitarie.

10 Si deve quindi constatare che, non adottando nel termine prescritto le disposizioni necessarie per conformarsi alla direttiva del Consiglo n. 75/716, del 24 novembre 1975, la Repubblica italiana è venuta meno ad un obbligo ad essa incombente in forza del Trattato.

Sulle spese

11 Ai sensi dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura la parte soccombente è condannata alle spese.

12 Poiché la convenuta è rimasta soccombente, la si condanna alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1° **Non adottando nel termine prescritto le disposizioni necessarie per conformarsi alla direttiva del Consiglio n. 75/716/CEE, del 24 novembre 1975, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al tenore di zolfo di taluni combustibili liquidi (GU n. L 307, pag. 22), la Repubblica italiana è venuta meno ad un obbligo ad essa incombente in forza del Trattato.**

2° **La convenuta è condannata alle spese.**

Kutscher O'Keeffe Touffait Mertens de Wilmars Pescatore

Mackenzie Stuart Bosco Koopmans Due

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 18 marzo 1980.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente

H. Kutscher

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE HENRI MAYRAS
(vedasi causa 91/79, pag. 1108)