SENTENZA DELLA CORTE (Sesta Sezione)

17 giugno 1999 *

Nella causa C-336/97,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal signor Paolo Stancanelli, membro del servizio giuridico, in qualità di agente, assistito dall'avv. Claudio Tesauro, del foro di Napoli, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Carlos Gómez de la Cruz, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

ricorrente,

contro

Repubblica italiana, rappresentata dal professor Umberto Leanza, capo del servizio del contenzioso diplomatico del Ministero degli Affari esteri, in qualità di agente, assistito dal signor Danilo Del Gaizo, avvocato dello Stato, con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede dell'ambasciata d'Italia, 5, rue Marie-Adélaïde,

convenuta,

avente ad oggetto un ricorso diretto a far constatare che la Repubblica italiana, non vigilando affinché vengano predisposti i piani di emergenza da applicare

* Lingua processuale: l'italiano.

all'esterno degli impianti la cui attività industriale è stata notificata ai sensi dell'art. 5 della direttiva del Consiglio 24 giugno 1982, 82/501/CEE, sui rischi di incidenti rilevanti connessi con determinate attività industriali (GU L 230, pag. 1), e non organizzando ispezioni o altre misure di controllo secondo il tipo di attività industriale, in violazione dell'art. 7, n. 1, terzo trattino, e n. 2, della predetta direttiva, è venuta meno agli obblighi che le incombono in virtù del Trattato CE,

LA CORTE (Sesta Sezione),

composta dai signori P.J.G. Kapteyn, presidente di sezione, G.F. Mancini, J.L. Murray, H. Ragnemalm e R. Schintgen (relatore), giudici,

avvocato generale: F.G. Jacobs

cancelliere: signora L. Hewlett, amministratore

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali svolte dalle parti all'udienza del 4 febbraio 1999,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 25 marzo 1999,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con atto introduttivo depositato in cancelleria il 26 settembre 1997 la Commissione delle Comunità europee ha proposto alla Corte, ai sensi dell'art. 169 del Trattato CE (divenuto art. 226 CE) un ricorso diretto a far constatare che la Repubblica italiana, non vigilando affinché vengano predisposti i piani di emergenza da applicare all'esterno degli impianti la cui attività industriale è stata notificata ai sensi dell'art. 5 della direttiva del Consiglio 24 giugno 1982, 82/501/CEE, sui rischi di incidenti rilevanti connessi con determinate attività industriali (GU L 230, pag. 1), e non organizzando ispezioni o altre misure di controllo secondo il tipo di attività industriale, in violazione dell'art. 7, n. 1, terzo trattino, e n. 2, della predetta direttiva, è venuta meno agli obblighi che le incombono in virtù del Trattato CE.

2 A tenore dell'art. 1, n. 1, della direttiva 82/501, questa «concerne la prevenzione di incidenti rilevanti che potrebbero venir causati da determinate attività industriali, così come la limitazione delle loro conseguenze per l'uomo e l'ambiente ed è diretta in particolare a ravvicinare le disposizioni adottate in questo settore dagli Stati membri».

3 L'art. 1, n. 2, della direttiva 82/501, definisce cosa debba intendersi per «attività industriale», «fabbricante», «incidente rilevante» e «sostanze pericolose». Conformemente al punto b), di tale disposizione si deve intendere per fabbricante «chiunque sia responsabile di un'attività industriale».

4 L'art. 3 della direttiva 82/501 prevede:

«Gli Stati membri adottano le disposizioni necessarie affinché, per tutte le attività industriali definite all'articolo 1, il fabbricante sia tenuto a prendere tutte le misure atte a prevenire gli incidenti rilevanti e a limitarne le conseguenze per l'uomo e l'ambiente».

5 L'art. 4 della direttiva 82/501 dispone:

«Gli Stati membri prendono le misure necessarie affinché ogni fabbricante sia tenuto a dimostrare in ogni momento all'autorità competente, ai fini delle verifiche di cui all'articolo 7, paragrafo 2, di avere provveduto all'individuazione dei rischi di incidenti rilevanti esistenti, all'adozione di misure di sicurezza appropriate, all'informazione, all'addestramento e all'attrezzatura, ai fini della sicurezza, delle persone che lavorano in situ».

6 L'art. 5, n. 1, della direttiva 82/501 prevede che, fermo restando il disposto dell'art. 4, gli Stati membri prendono le misure necessarie affinché il fabbricante sia tenuto a far pervenire una notifica alle autorità competenti di cui all'art. 7 qualora, in un'attività industriale una o più sostanze pericolose riportate nell'allegato III della direttiva intervengano o possano notoriamente intervenire, nelle quantità indicate nel medesimo allegato o qualora in un'attività industriale una o più sostanze pericolose riportate nell'allegato II della direttiva si trovino immagazzinate nelle quantità indicate nel detto allegato. Una siffatta notifica deve contenere informazioni relative

a) alle sostanze riportate rispettivamente nell'allegato II e nell'allegato III,

b) agli impianti,

c) ad eventuali situazioni di incidente rilevante, tra cui, in particolare, «qualsiasi informazione necessaria alle autorità competenti per consentire loro di elaborare piani di emergenza all'esterno dello stabilimento conformemente all'articolo 7, paragrafo 1» [articolo 5, paragrafo 1, lett. c), secondo trattino].

7 L'art. 7 della direttiva 82/501 è così formulato:

«1. Gli Stati membri istituiscono o designano l'autorità o le autorità competenti incaricate, ferma restando la responsabilità del fabbricante:

— (...)

— (...)

— di vigilare affinché sia approntato un piano di emergenza e di intervento da applicare all'esterno dell'impianto la cui attività industriale sia stata notificata;

(...)

2. Le autorità competenti organizzano, nel quadro delle regolamentazioni nazionali, ispezioni o altre misure di controllo, secondo il tipo di attività considerata».

8 Conformemente all'art. 20, n. 1, della direttiva 82/501, gli Stati membri prendono le misure necessarie per conformarsi alla direttiva entro e non oltre l'8 gennaio 1984. Essi ne informano immediatamente la Commissione. Ai sensi del n. 2 della medesima disposizione, gli Stati membri comunicano altresì alla Commissione i testi delle disposizioni di diritto interno che essi adottano nel settore disciplinato dalla presente direttiva.

9 La direttiva 82/501 è stata trasposta nell'ordinamento giuridico italiano con decreto del Presidente della Repubblica 17 marzo 1988, n. 175 (GURI n. 127 del 1° giugno 1988, pag. 3; in prosieguo: il «decreto presidenziale n. 175/88»).

10 La Commissione, che ha avuto comunicazione del decreto presidenziale n. 175/88, ha ritenuto che l'applicazione della direttiva 82/501 in Italia presentasse delle lacune. Ciò considerato, con lettera 27 settembre 1991, ha chiesto alle autorità italiane di fornirle più ampie informazioni aventi ad oggetto l'applicazione di tale direttiva, in particolare del suo art. 7, n. 1, terzo trattino, e n. 2.

11 Con lettera 14 gennaio 1992, il Ministero italiano dell'Ambiente faceva a tal proposito presente di aver ricevuto, da parte dei fabbricanti, le notifiche richieste per circa 210 siti industriali, corrispondenti all'incirca a 710 impianti o depositi, ma che, in ragione della tardiva trasposizione della direttiva nel diritto italiano e del grande numero di attività industriali notificate, la realizzazione dei piani di emergenza e delle attività di ispezione e di controllo contemplati nel detto art. 7 era in corso, ma non era ancora terminata.

12 Ritenendo tale risposta insoddisfacente e considerando che, specie per quanto riguarda l'art. 7, la direttiva 82/501 non fosse stata ancora correttamente applicata, con lettera 27 novembre 1992 la Commissione ha intimato al governo italiano di presentarle le sue osservazioni in merito entro due mesi.

13 Il governo italiano non ha dato seguito diretto a tale lettera di messa in mora, ma, con lettera 3 marzo 1994, ha informato la Commissione che l'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente, istituita dalla legge di conversione del decreto legge 4 dicembre 1993, n. 496 (GURI n. 285 del 4 dicembre 1993, pag. 40), sarebbe stata incaricata delle attività d'inchiesta previste dal decreto presidenziale n. 175/88 come modificato dal decreto legge n. 13 del 10 gennaio 1994 (GURI n. 6 del 10 gennaio 1994, pag. 14).

14 In mancanza di qualsiasi altra comunicazione relativa all'attuazione degli obblighi previsti, in particolare, dall'art. 7 della direttiva 82/501, la Commissione il 21 novembre 1995 ha indirizzato un parere motivato al governo italiano invitandolo ad adottare le misure richieste per conformarsi a tali obblighi entro un termine di due mesi a partire dalla sua notifica.

15 Con lettera 21 marzo 1997 il governo italiano ha risposto al parere motivato della Commissione comunicando che, conformemente alle disposizioni del decreto presidenziale n. 175/88, a tale data erano stati preparati 110 piani di emergenza esterni rispetto ai 443 che avrebbero dovuto essere adottati ed erano state effettuate ispezioni in 179 impianti. Successivamente, con nota 8 luglio 1997, le autorità italiane hanno comunicato alla Commissione il testo della legge 19 maggio 1997, n. 137 (GURI n. 120 del 26 maggio 1997, pag. 4), che ha proceduto alla regolarizzazione degli effetti dei decreti legge di modifica del decreto presidenziale n. 175/88.

16 Ritenendo che, malgrado tutto, la direttiva 82/501 continuasse pur sempre a non essere correttamente applicata in Italia, perlomeno per quanto riguarda il suo art. 7, la Commissione ha proposto il presente ricorso.

17 A sostegno del ricorso, la Commissione deduce che, nonostante l'adozione del decreto presidenziale n. 175/88 e delle sue successive modifiche, non sono stati approntati tutti i piani di emergenza e d'intervento da applicare all'esterno degli impianti, il cui apprestamento è richiesto ai sensi dell'art. 7, n. 1, terzo trattino, della direttiva 82/501, e non sono state realizzate tutte le ispezioni e altre misure

di controllo previste dall'art. 7, n. 2. Essa sottolinea che, nella lettera del 14 gennaio 1992, lo stesso governo italiano ha ammesso il ritardo nella realizzazione di tali piani di emergenza, ispezioni e misure di controllo.

18 La Repubblica italiana sostiene che una corretta trasposizione di tali disposizioni della direttiva 82/501 richiede unicamente che gli Stati membri designino le autorità competenti preposte a vigilare a che i piani di emergenza e d'intervento vengano apprestati e che queste autorità organizzino le ispezioni e le misure di controllo. Sostiene che, anche se l'effettiva preparazione dei piani di emergenza e la concreta realizzazione delle ispezioni e dei controlli costituiscono un obiettivo che la direttiva 82/501 intende conseguire, queste non fanno parte in quanto tali degli obblighi specifici posti agli Stati membri dalla direttiva, ma rappresentano solo una conseguenza logica della sua applicazione sul piano concreto.

19 Si deve a questo proposito ricordare che, a tenore dell'art. 5, primo comma, del Trattato CE (divenuto art. 10, primo comma, CE), gli Stati membri adottano tutte le misure di carattere generale o particolare atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dal presente Trattato ovvero determinati dagli atti delle istituzioni della Comunità. Tra tali atti figurano le direttive che, conformemente all'art. 189 del Trattato CE (divenuto art. 249 CE), vincolano gli Stati membri cui sono rivolte per quanto riguarda il risultato da raggiungere. Conformemente alla giurisprudenza della Corte, tale obbligo implica, per ciascuno degli Stati destinatari di una direttiva, l'obbligo di adottare, nell'ambito del proprio ordinamento giuridico, tutti i provvedimenti necessari a garantire la piena efficacia della direttiva, conformemente allo scopo che essa persegue (v. sentenza 25 luglio 1991, causa C-208/90, Emmott, Racc. pag. I-4269, punto 18).

20 Orbene, come risulta dall'art. 1 della direttiva 82/501 e come confermato dalla Corte nella sentenza 20 maggio 1992, causa C-190/90, Commissione/Paesi Bassi (Racc. pag. I-3265, punto 18), l'obiettivo della detta direttiva consiste, in particolare, nell'adozione delle misure necessarie a prevenire gli incidenti maggiori causati da talune attività industriali e a limitarne le conseguenze.

21 A tal fine la direttiva 82/501 non solo prevede obblighi che gli Stati membri sono tenuti a porre a carico dei fabbricanti, come quelli derivanti dagli artt. 3, 4 e 5, ma impone altresì taluni obblighi direttamente agli Stati membri, come quelli di cui all'art. 7, nn. 1 e 2, che costituiscono oggetto della presente causa.

22 Inoltre dagli artt. 4 e 5 della direttiva 82/501 risulta espressamente che gli obblighi che questa pone a carico dei fabbricanti sono ritenuti concorrere alla realizzazione degli obblighi che incombono agli Stati membri ai sensi dell'art. 7.

23 Da un lato, infatti, l'art. 5, n. 1, lett. c), secondo trattino, proprio al fine di consentire alle competenti autorità designate dagli Stati membri in applicazione dell'art. 7 della direttiva 82/501 di apprestare i piani di emergenza da applicare all'esterno degli impianti previsti dall'art. 7, n. 1, terzo trattino, prevede che le informazioni relative ad eventuali situazioni di incidente rilevante, che i fabbricanti devono notificare alle dette competenti autorità, comprendano tutte le informazioni necessarie per apprestare tali piani.

24 Dall'altro l'art. 4 istituisce, proprio ai fini delle ispezioni previste dall'art. 7, n. 2, della direttiva 82/501, l'obbligo per i fabbricanti di dimostrare in ogni momento alle autorità competenti degli Stati membri di aver provveduto all'individuazione dei rischi di incidenti rilevanti esistenti e di aver adottato le misure contemplate da tale disposizione.

25 Si deve di conseguenza concludere che l'obiettivo consistente nel prevenire gli incidenti rilevanti e nel limitarne le conseguenze che la direttiva 82/501 persegue mediante le misure da essa auspicate rischierebbe di essere fortemente compromesso se gli Stati membri potessero limitarsi a creare o a designare le autorità competenti ad apprestare i piani di emergenza da applicare all'esterno degli impianti e ad organizzare le ispezioni e i controlli, senza vigilare a che tali piani e tali ispezioni vengano effettivamente realizzati.

26 Orbene, dalla risposta della Repubblica italiana al parere motivato, che è successiva al termine impartitole per conformarsi agli obblighi che le derivavano dalla direttiva 82/501, risulta che a tale data solo 110 piani di emergenza da applicare all'esterno degli impianti erano stati approntati su un totale di 443 previsti.

27 Si deve inoltre rilevare che la Repubblica italiana, pur avendo affermato nella replica che il numero degli impianti industriali che sono stati notificati alle competenti autorità ai sensi della direttiva 82/501 e che avrebbero dovuto essere oggetto di verifiche o di altre misure di controllo è solo di 391 e non di 710, numero indicato nella sua lettera del 14 gennaio 1992, nella stessa replica ha contemporaneamente riconosciuto che, in realtà, erano stati ispezionati solo 220 impianti.

28 Ciò considerato, si deve accogliere il ricorso della Commissione e constatare che la Repubblica italiana, non vigilando affinché vengano apprestati piani di emergenza e di intervento da applicare all'esterno degli impianti la cui attività industriale sia stata notificata ai sensi dell'art. 5 della direttiva 82/501 e non organizzando ispezioni e altre misure di controllo secondo il tipo di attività industriale, in violazione dell'art. 7, n. 1, terzo trattino, e n. 2, della predetta direttiva, è venuta meno agli obblighi che le incombono in virtù della detta direttiva.

Sulle spese

29 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Avendo la Commissione chiesto la condanna della Repubblica italiana, e quest'ultima essendo rimasta soccombente, deve essere condannata alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Sesta Sezione)

dichiara e statuisce:

1) **Non vigilando affinché vengano predisposti piani di emergenza da applicare all'esterno degli impianti la cui attività industriale sia stata notificata ai sensi dell'art. 5 della direttiva del Consiglio 24 giugno 1982, 82/501/CEE, sui rischi di incidenti rilevanti connessi con determinate attività industriali, e non organizzando ispezioni o altre misure di controllo secondo il tipo di attività industriale, in violazione dell'art. 7, n. 1, terzo trattino, e n. 2, della predetta direttiva, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi che le incombono in virtù della detta direttiva.**

2) **La Repubblica italiana è condannata alle spese.**

Kapteyn Mancini Murray

Ragnemalm Schintgen

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 17 giugno 1999.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Sesta Sezione

P.J.G. Kapteyn