CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JACOBS

presentate il 25 marzo 1999 *

1. Nella presente causa la Commissione chiede che la Corte dichiari, ai sensi dell'art. 169 del Trattato CE, che l'Italia è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza del Trattato CE, non avendo dato piena attuazione alla direttiva del Consiglio 24 giugno 1982, 82/501/CEE, sui rischi di incidenti rilevanti connessi con determinate attività industriali [1] (la cosiddetta «direttiva Seveso»).

2. L'art. 1, n. 1, della direttiva dichiara:

«La presente direttiva 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, precisa che cosa debba intendersi ai sensi della detta direttiva per «attività industriale», «fabbricante», «incidente rilevante» e «sostanze pericolose».

4. L'art. 3 dispone:

«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 recita:

«Gli Stati membri prendono le misure necessarie affinché ogni fabbricante sia tenuto a dimostrare in ogni momento

* Lingua originale: l'inglese.

1 — GU L 230, pag. 1.

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, dispone:

«Fermo restando il disposto dell'articolo 4, gli Stati membri prendono le misure necessarie affinché il fabbricante sia tenuto a far pervenire una notifica alle autorità competenti di cui all'articolo 7:

— qualora, in una delle attività industriali definite all'articolo 1, paragrafo 2, lettera a), primo trattino, una o più sostanze pericolose riportate nell'allegato III intervengano o possano notoriamente intervenire, nelle quantità indicate nel medesimo allegato, come:

— sostanze immagazzinate o utilizzate in relazione con l'attività industriale interessata,

— prodotti della fabbricazione,

— sottoprodotti, oppure

— residui,

— o qualora, in una delle attività industriali definite all'articolo 1, paragrafo 2, lettera a), secondo trattino, siano immagazzinate una o più sostanze pericolose riportate nell'allegato II, nelle quantità ivi indicate nella seconda colonna».

7. L'art. 5, n. 1, precisa poi nei dettagli l'informazione che ciascuna notifica deve contenere per quanto riguarda le sostanze riportate negli allegati II e III, gli impianti ed «eventuali situazioni di incidente rilevante», ivi compresa «qualsiasi informazione necessaria alle autorità competenti per consentire loro di elaborare piani di emergenza all'esterno dello stabilimento, conformemente all'art. 7, paragrafo 1».

8. L'art. 7 dispone:

«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».

9. A norma dell'art. 20, n. 1, gli Stati membri adottano le misure necessarie per conformarsi alla detta direttiva entro e non oltre l'8 gennaio 1984, e ne informano immediatamente la Commissione.

10. La Commissione sostiene che le misure adottate dall'Italia in attuazione della direttiva, e in particolare il decreto del Presidente della Repubblica, 17 maggio 1988 [2], come modificato e riformato [3], non sono state in grado e non lo sono tuttora di assicurare che tutti i piani di emergenza indicati al terzo trattino dell'art. 7, n. 1, siano stati elaborati o che siano state organizzate tutte le ispezioni o altre misure di controllo di cui è menzione all'art. 7, n. 2.

11. Il governo italiano non contesta nella sostanza della sua linea difensiva le dette affermazioni, ma rileva che per dare attuazione alla direttiva è sufficiente che lo Stato membro designi la competente autorità e che quest'ultima «organizzi» le ispezioni e le altre misure di controllo. La direttiva non richiede, secondo tale punto di vista, che gli Stati membri assicurino anche che i piani di emergenza vengano effettivamente predisposti o che le ispezioni o altre misure di controllo vengano effettivamente espletate. È vero che questi sono gli obiettivi che con la direttiva si sono voluti perseguire, ma come una logica conseguenza degli obblighi posti a carico degli Stati membri, e non con tali obblighi coincidenti.

2 — GURI n. 127 del 1° giugno 1988, pag. 3.

3 — Per ultimo a mezzo legge 19 maggio 1997, n. 137, GURI n. 120 del 26 maggio 1997, pag. 4.

12. Non posso condividere tale punto di vista. Risulta chiaro dalla ratio e dal sistema della direttiva («la finalità della direttiva 82/501, è, in particolare, quella di far sì che siano adottate le misure necessarie a prevenire gli incidenti rilevanti connessi con talune attività industriali e a limitarne le conseguenze» [4]) che con essa non si è semplicemente voluto porre in essere una cornice legislativa entro la quale i detti obiettivi possano essere raggiunti, ma si è inteso realizzarli effettivamente. Se così non fosse e se fosse permesso agli Stati membri di ottemperare alla direttiva semplicemente istituendo un meccanismo amministrativo piuttosto che mettendolo in atto, verrebbe in molti casi frustrato l'intero sistema di armonizzazione normativa nell'ambito della Comunità.

13. È vero che l'obbligo imposto agli Stati membri si articola in due fasi. Dapprima essi debbono istituire o designare le autorità competenti. In un secondo momento, le dette autorità debbono garantire che sia elaborato un piano di emergenza per ciascun stabilimento interessato e organizzare le ispezioni e i controlli che vengono in considerazione.

14. Ad ogni modo, l'idea che lo Stato membro possa lavarsi le mani della materia una volta istituita o designata la competente autorità urterebbe contro l'intera giurisprudenza intesa a far sì che uno Stato membro non possa sottrarsi alla responsabilità di ottemperare agli obblighi derivantigli dalla direttiva, sostenendo che tale compito è stato delegato alle autorità nazionali [5] o che la mancata ottemperanza è dovuta all'azione o all'inerzia di qualche altro ente di Stato, quand'anche autonomo [6]. In una situazione siffatta, l'obbligo di designare le competenti autorità sarebbe privo di ogni fine utile se non implicasse l'obbligo di garantire che le dette autorità espletino i loro compiti. Non posso neppure condividere la tesi avanzata dal governo italiano nel corso dell'udienza, basata sul confronto con la direttiva 96/82 [7]. Quand'anche in quest'ultima direttiva la responsabilità dello Stato membro sia stata prevista in un modo più espresso, ciò non implica l'assenza di qualsiasi responsabilità sotto l'impero della precedente normativa [8].

15. L'art. 189 del Trattato dispone che le direttive sono vincolanti per quanto ri-

4 — Causa C-190/90, Commissione/Paesi Bassi (Racc. 1992, pag. I-3265, punto 18).

5 — V. per esempio, la causa 96/81, Commissione/Paesi Bassi (Racc. pag. 1791, punto 12); la medesima considerazione è parimenti applicabile a un caso, come quello in esame, dove la direttiva precisa che l'azione deve essere svolta dalle autorità nazionali.

6 — V. per esempio, la causa 8/70, Commissione/Italia (Racc. 1970, pag. 961, punto 9).

7 — Direttiva del Consiglio 9 dicembre 1996, 96/82/CE, sul controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose, GU L 10, pag. 3, che sostituisce e riformula la direttiva 82/501.

8 — V. per esempio l'art. 11, n. 1, lett. c): «le autorità designate a tal fine da ciascuno Stato membro predispongano un piano di emergenza esterno per le misure da prendere all'esterno dello stabilimento».

guarda il risultato da raggiungere e l'art. 5 prescrive esplicitamente che gli Stati membri adottino tutte le misure atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivati dagli «atti delle istituzioni della Comunità», una categoria nella quale chiaramente rientrano le direttive. La Corte ha di conseguenza dichiarato che l'obbligo non consiste solo nel porre in essere la normativa corrispondente, ma anche nell'adottare «tutti i provvedimenti necessari per garantire la piena efficacia della direttiva» [9], e che gli Stati membri «hanno l'obbligo di assicurare pienamente e in modo preciso l'applicazione delle disposizioni delle direttive» [10]. In questo caso il risultato da raggiungere implica l'esplicita esigenza che le competenti autorità *assicurino* che i piani di emergenza siano elaborati nonché *organizzare* ispezioni o altre adeguate misure di controllo. Qualora le dette autorità non vi ottemperino, lo Stato membro non ha soddisfatto gli obblighi derivantigli dalla direttiva.

16. Debbo a questo riguardo sottolineare che è impensabile che il legislatore comunitario, scegliendo la parola «organizzano» di cui all'art. 7, n. 2, della direttiva, intendesse indicare una qualche attività, che non implicasse l'effettiva realizzazione delle ispezioni o dei controlli di cui trattasi. È vero che, come ha sottolineato in udienza il governo italiano, nella proposta di direttiva della Commissione era usata l'espressione «incaricate di procedere» [11]. Il testo della direttiva, così come è stata adottata, non consente comunque di accogliere la tesi del governo italiano, secondo cui l'obbligo imposto agli Stati membri non si estende fino al dover garantire che le ispezioni o i controlli abbiano luogo.

17. Infine allo specifico argomento avanzato dal governo italiano secondo cui i piani non possono essere elaborati o le ispezioni adeguatamente espletate fintantoché i fabbricanti non abbiano fornito le informazioni richieste può essere opposto il semplice richiamo al testo degli artt. 4 e 5, n. 1, della direttiva, ai sensi dei quali lo Stato membro deve adottare le misure necessarie affinché i fabbricanti siano tenuti a fornire le informazioni.

18. Il governo italiano deduce quindi due ulteriori motivi di difesa apparentemente alternativi: l'obbligo di assicurare che i piani di emergenza siano elaborati con

9 — V. ad esempio la causa C-14/83, Von Colson e Kamann/Land Renania del Nord Vestfalia (Racc. 1984, pag. 1891, punto 15).

10 — V. ad esempio, causa C-16/95, Commissione/Spagna (Racc. 1995, pag. I-4883, punto 8).

11 — GU L 212, pag. 4. Nel testo definitivo della direttiva è stato manifestamente usato in tutte le versioni linguistiche, salvo la tedesca, un altro verbo.

riferimento a ciascun stabilimento è connesso con i piani generali (di cui tre sono allegati al controricorso), che vengono elaborati dalle autorità regionali, e le ispezioni disposte dall'art. 7, n. 2 della direttiva sono state in effetti espletate su un gran numero di stabilimenti.

19. Per quanto riguarda il primo punto, è sufficiente rilevare che il governo italiano ha dichiarato, in una lettera indirizzata alla Commissione il 21 maggio 1997, che sono stati elaborati 110 piani su un totale di 443 che avrebbero dovuto esserlo e, a quanto pare, non ha da allora presentato alla Commissione altri piani. I piani, per di più debbono essere chiaramente basati sulle specifiche informazioni fornite da ciascun fabbricante, di modo che un piano generale può soddisfare i requisiti posti dalla direttiva solo se prende in considerazione ciascuno stabilimento, individualmente.

20. Con riferimento al secondo punto, il governo italiano afferma che di fatto su 391 stabilimenti 220 sono stati ispezionati, e che i restanti sono stati assoggettati ad altre misure di controllo. La Commissione invece, fa riferimento a lettere del detto governo da cui risulta che sono stati controllati 179 stabilimenti su un totale di 710 stabilimenti da controllare. Anche qui il governo italiano non pare aver prodotto prove a sostegno delle sue più recenti affermazioni.

21. Ad ogni modo, anche se ora sono state prese iniziative per ridurre la portata dell'inadempimento, chiaramente esse non hanno ottenuto un risultato che possa considerarsi vicino ad un completo successo.La materia oggetto di un ricorso proposto ai sensi dell'art. 169, per di più, è determinata al momento in cui la Commissione ha emesso il parere motivato, ed ogni successivo rimedio posto all'inadempimento di cui trattasi è irrilevante [12].

22. Il fatto che l'effettivo rispetto dei due punti di cui trattasi si collochi su un livello inferiore al 25% è ulteriormente aggravato dalla circostanza che il termine ultimo per l'attuazione della direttiva è scaduto l'8 gennaio 1984 e che le norme italiane che qui rilevano sono in vigore già dal 1988. Per quanto la Commissione riconosca che il termine di attuazione non si estende alle misure di «secondo livello» che le competenti autorità debbono mettere in atto, nella specie è chiaramente trascorso un periodo di tempo più che sufficiente per porre in atto tali provvedimenti.

12 — V. per esempio, causa C-280/89, Commissione/Irlanda (Racc. pag. I-6185, punto 7).

Conclusione

23. In considerazione di quanto sopra, a mio avviso, la Corte dovrebbe:

i) dichiarare che, non avendo fatto sì che tutti i piani di emergenza di cui al terzo trattino dell'art. 7, n. 1, della direttiva del Consiglio 82/501/CEE fossero approntati e che tutte le ispezioni o le altre misure di controllo menzionate nell'art. 7, n. 2, della medesima direttiva fossero realizzate, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza del Trattato;

ii) condannare la Repubblica italiana alle spese.