

SENTENZA DELLA CORTE
11 agosto 1995 *

Nella causa C-431/92,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dapprima dal signor Ingolf Pernice, membro del servizio giuridico, in qualità di agente, e successivamente dal signor Rolf Wägenbaur, consigliere giuridico principale, in qualità di agente, assistito dall'avv. Alexander Böhlke, del foro di Bruxelles, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Carlos Gómez de la Cruz, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

ricorrente,

contro

Repubblica federale di Germania, rappresentata dal signor Ernst Röder, Ministerialrat presso il ministero federale dell'Economia, Villemomblerstraße 76, D-5300 Bonn 1, in qualità di agente, assistito dall'avv. Dieter Sellner, Oxfordstraße 24, D-5300 Bonn 1,

convenuta,

sostenuta da

Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, rappresentato dalla signora S. Lucinda Hudson, del Treasury Solicitor's Department, con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'ambasciata del Regno Unito, 14, boulevard Roosevelt,

* Lingua processuale: il tedesco.

interveniente,

avente ad oggetto il ricorso diretto a far dichiarare che la Repubblica federale di Germania, autorizzando, con decisione 31 agosto 1989, la costruzione di un nuovo lotto della centrale termica di Großkrotzenburg senza previa valutazione dell'impatto ambientale, è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi degli artt. 5 e 189 del Trattato CEE in relazione alla direttiva del Consiglio 27 giugno 1985, 85/337/CEE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (GU L 175, pag. 40), segnatamente agli artt. 2, 3 e 8 della stessa,

LA CORTE,

composta dai signori G.C. Rodríguez Iglesias, presidente, F.A. Schockweiler e P.J.G. Kapteyn, presidenti di sezione, G.F. Mancini, C.N. Kakouris (relatore), J.C. Moitinho de Almeida, J.L. Murray, D.A.O. Edward e J.-P. Puissochet, giudici,

avvocato generale: M.B. Elmer
cancelliere: R. Grass

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali svolte dalle parti all'udienza del 30 novembre 1994, nel corso della quale la Commissione è stata rappresentata dal signor Rolf Wägenbaur, assistito dall'avv. Alexander Böhlke, la Repubblica federale di Germania dall'avv. Dieter Sellner e il Regno Unito dal signor John E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, in qualità di agente, assistito dal signor Derrick Wyatt, barrister,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 21 febbraio 1995,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 23 dicembre 1992, la Commissione delle Comunità europee ha proposto, ai sensi dell'art. 169 del Trattato CEE, un ricorso tendente a far dichiarare che la Repubblica federale di Germania, autorizzando con decisione 31 agosto 1989 la costruzione di un nuovo lotto della centrale termoelettrica di Großkrotzenburg senza previa valutazione dell'impatto ambientale, è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi degli artt. 5 e 189 del Trattato CEE in relazione alla direttiva del Consiglio 27 giugno 1985, 85/337/CEE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (GU L 175, pag. 40, in prosiegua: la «direttiva»), segnatamente agli artt. 2, 3 e 8 della stessa.
- 2 La direttiva è stata adottata sulla base degli artt. 100 e 235 del Trattato. Secondo il primo 'considerando', «i programmi d'azione delle Comunità europee in materia ambientale (...) affermano che in tutti i processi tecnici di programmazione e di decisione si deve tener subito conto delle eventuali ripercussioni sull'ambiente (...)». L'undicesimo 'considerando' dice tra l'altro che «(...) gli effetti di un progetto sull'ambiente debbono essere valutati per proteggere la salute umana, contribuire con un migliore ambiente alla qualità della vita, provvedere al mantenimento della varietà delle specie e conservare la capacità di riproduzione dell'ecosistema in quanto risorsa essenziale di vita».
- 3 L'art. 1 della direttiva dispone:

«1. La presente direttiva si applica alla valutazione dell'impatto ambientale dei progetti pubblici e privati che possono avere un impatto ambientale importante.

2. Ai sensi della presente direttiva si intende per:

progetto:

— la realizzazione di lavori di costruzioni o di altri impianti od opere,

(...)

autorizzazione:

decisione dell'autorità competente, o delle autorità competenti, che conferisce al committente il diritto di realizzare il progetto stesso.

3. L'autorità o le autorità competenti sono quelle che gli Stati membri designano per assolvere i compiti derivanti dalla presente direttiva.

(...)».

4 L'art. 2 dispone:

«1. Gli Stati membri adottano le disposizioni necessarie affinché, prima del rilascio dell'autorizzazione, i progetti per i quali si prevede un impatto ambientale

importante, segnatamente per la loro natura, le loro dimensioni o la loro ubicazione, formino oggetto di una valutazione del loro impatto.

Detti progetti sono definiti nell'articolo 4.

2. La valutazione dell'impatto ambientale può essere integrata nelle procedure esistenti di autorizzazione dei progetti negli Stati membri ovvero, in mancanza di queste, in altre procedure o nelle procedure da stabilire per raggiungere gli obiettivi della presente direttiva.

(...)».

5 L'art. 3 recita:

«La valutazione dell'impatto ambientale individua, descrive e valuta, in modo appropriato, per ciascun caso particolare e conformemente agli articoli da 4 a 11, gli effetti diretti e indiretti di un progetto sui seguenti fattori:

— l'uomo, la fauna e la flora;

— il suolo, l'acqua, l'aria, il clima e il paesaggio;

— l'interazione tra i fattori di cui al primo e secondo trattino;

— i beni materiali ed il patrimonio culturale».

6 L'art. 4 precisa:

«1. (...) i progetti appartenenti alle classi elencate nell'allegato I formano oggetto di valutazione ai sensi degli articoli da 5 a 10.

2. I progetti appartenenti alle classi elencate nell'allegato II formano oggetto di una valutazione ai sensi degli articoli da 5 a 10 quando gli Stati membri ritengano che le loro caratteristiche lo richiedano.

(...)».

7 L'allegato I, punto 2, menziona in particolare le «centrali termiche (...) con potenza termica di almeno 300 MW». L'allegato II, punto 12, indica in particolare la «modifica dei progetti che figurano nell'allegato I».

8 L'art. 5 riguarda le misure che gli Stati membri devono adottare per garantire che il committente fornisca talune informazioni specificate nell'allegato III della direttiva. L'art. 6 fa riferimento alle misure che gli Stati membri devono prendere affinché le autorità nazionali che possono essere interessate al progetto siano consultate e il pubblico interessato sia informato e abbia la possibilità di esprimere il proprio parere. L'art. 8 dispone che «le informazioni raccolte (...) devono essere prese in considerazione nel quadro della procedura di autorizzazione».

- 9 A norma dell'art. 12, n. 1, della direttiva, gli Stati membri dovevano prendere le misure necessarie per conformarvisi entro un termine di tre anni a decorrere dalla notifica. La direttiva è stata notificata il 3 luglio 1985; pertanto tale termine è scaduto il 3 luglio 1988.
- 10 Risulta dagli atti che nella Repubblica federale di Germania la direttiva è stata recepita tardivamente con la legge 12 febbraio 1990, entrata in vigore il 1° agosto 1990 (BGBl. I, pag. 205).
- 11 In seguito ad una denuncia che faceva carico al Regierungspräsidium Darmstadt di aver autorizzato, nella veste di autorità competente, il 31 agosto 1989 la costruzione di un nuovo lotto, della potenza di 500 MW, della centrale termica di Großkrotzenburg, senza aver proceduto alla preventiva valutazione dell'impatto ambientale prevista dalla direttiva, in data 15 maggio 1990 la Commissione ha inviato alla Repubblica federale di Germania una lettera di diffida ai sensi dell'art. 169 del Trattato. In tale diffida essa ha fatto osservare che l'autorizzazione riguardava un progetto di costruzione di una centrale termica ai sensi dell'allegato I, punto 2, della direttiva, e che quindi, ai sensi dell'art. 4, n. 1, della direttiva, una valutazione del suo impatto ambientale era obbligatoria.
- 12 Le indicazioni contenute nelle lettere di risposta inviate dalla Repubblica federale di Germania il 16 e il 17 agosto 1990 non hanno fugato i dubbi della Commissione, che ha quindi emesso, in data 25 settembre 1991, un parere motivato al quale il governo federale ha risposto con lettera 27 gennaio 1992. La Commissione non ha ritenuto soddisfacente tale risposta e ha pertanto presentato questo ricorso.

Sulla ricevibilità

- 13 La Repubblica federale di Germania solleva un primo motivo di irricevibilità del ricorso, attinente alla considerazione che le conclusioni del ricorso sarebbero troppo imprecise, in quanto viene chiesto di dichiarare la violazione della direttiva e «segnatamente» («insbesondere») degli artt. 2, 3 e 8 della stessa. Orbene, potrebbe prendersi in considerazione solo la violazione delle disposizioni della direttiva espressamente citate, e non un'accusa generica di contravvenzione alla direttiva.
- 14 Questo motivo non può essere accolto.
- 15 Gli artt. 2, 3 e 8 della direttiva, espressamente citati nelle conclusioni del ricorso, hanno consentito al governo convenuto di comprendere senza alcun equivoco che veniva dedotta un'infrazione a tali disposizioni. L'avverbio «segnatamente» («insbesondere») è stato impiegato, nel suo contesto, col senso di «specificamente» per designare in modo preciso quali degli articoli della direttiva sarebbero stati violati. Esso non poteva quindi far credere che il ricorso riguardasse pure infrazioni ad altre disposizioni della direttiva non precisate, e creare quindi incertezza sulla portata dell'oggetto della controversia.
- 16 In secondo luogo, nel corso della trattazione orale dinanzi alla Corte, la Repubblica federale di Germania ha dedotto che le conclusioni del parere motivato non fanno menzione dell'art. 2 della direttiva, che comparirebbe per la prima volta nel ricorso. Poiché, conformemente alla costante giurisprudenza, il procedimento pre-contenzioso delimita l'oggetto del ricorso, l'accusa di violazione di tale disposizione sarebbe irricevibile.
- 17 Tale motivo va disatteso.

- 18 È vero che l'art. 2 della direttiva non viene formalmente indicato nelle conclusioni del parere motivato; tuttavia esso è menzionato nel suo testo tra le disposizioni fatte valere dalla Commissione.
- 19 In terzo luogo, la Repubblica federale di Germania sostiene che il ricorso è irricevibile perché un procedimento ex art. 169 del Trattato potrebbe sanzionare soltanto un mancato o non corretto recepimento di una direttiva, e non semplicemente, come nel caso di specie, la mancata applicazione in un caso concreto di una direttiva non ancora recepita. Un ricorso per inadempimento avrebbe lo scopo di spingere lo Stato membro in questione a porre fine a infrazioni attuali al Trattato. Essendo la direttiva stata nel frattempo recepita dalla Repubblica federale di Germania, la Commissione non avrebbe più interesse ad agire, tanto che la procedura da questa parallelamente iniziata per far dichiarare che lo stesso Stato membro non aveva correttamente trasposto la direttiva non ha ancora dato luogo a ricorso alla Corte.
- 20 Anche questo motivo di irricevibilità va disatteso.
- 21 La Commissione, nell'esercizio delle competenze di cui è investita in forza degli artt. 155 e 169 del Trattato, non deve dimostrare il proprio interesse specifico ad agire. Infatti, l'art. 169 non mira a tutelare i diritti propri della Commissione. Questa ha il compito di vigilare d'ufficio, nell'interesse generale della Comunità, sull'applicazione, da parte degli Stati membri, del Trattato e delle norme adottate dalle istituzioni in forza di quest'ultimo e di far dichiarare l'esistenza di eventuali inadempimenti degli obblighi che ne derivano, allo scopo di farli cessare (sentenze 4 aprile 1974, causa 167/73, Commissione/Francia, Racc. pag. 359, punto 15, e 10 maggio 1995, causa C-422/92, Commissione/Germania, Racc. pag. I-1097, punto 16).
- 22 La Commissione, tenuto conto del suo ruolo di custode del Trattato, è quindi la sola competente a decidere se è opportuno iniziare un procedimento per la dichiarazione di un inadempimento, e per quale comportamento od omissione

imputabile allo Stato membro in questione tale procedimento deve essere intrapreso. Essa può quindi domandare alla Corte di dichiarare un inadempimento consistente nel non aver raggiunto, in un caso determinato, il risultato previsto dalla direttiva.

- 23 In questo caso, l'argomentazione dello Stato convenuto a sostegno dell'irricevibilità del ricorso si riduce in sostanza alla considerazione che al momento dei fatti esso non aveva ancora attuato la trasposizione della direttiva. Tuttavia uno Stato membro non può invocare il fatto di non aver adottato le misure necessarie per la trasposizione di una direttiva per opporsi a che la Corte esamini una domanda diretta a far dichiarare l'inadempimento di un particolare obbligo derivante da quella direttiva.
- 24 In ultimo luogo, la Repubblica federale di Germania sostiene che la giurisprudenza della Corte ammette l'efficacia diretta delle disposizioni di una direttiva solo nel caso in cui queste conferiscano diritti individuali a soggetti privati. Orbene, gli artt. 2, 3 e 8 della direttiva non conferirebbero cotali diritti individuali. Poiché la Commissione stessa non sostiene che la decisione di autorizzazione litigiosa abbia violato posizioni giuridiche di privati tutelate dalla direttiva, sarebbe esclusa la diretta applicazione delle disposizioni di quest'ultima, senza bisogno di chiedersi se queste siano incondizionate e sufficientemente precise. L'amministrazione tedesca non avrebbe quindi avuto l'obbligo di applicarle direttamente prima del recepimento della direttiva. Il ricorso sarebbe conseguentemente irricevibile.
- 25 Nemmeno tale analisi può essere condivisa.
- 26 La Commissione, nel suo ricorso, fa carico alla Repubblica federale di Germania di non avere osservato, in un caso concreto, l'obbligo di valutazione dell'impatto ambientale del progetto in questione, che deriva direttamente dalla direttiva. Occorre quindi appurare se la direttiva debba essere interpretata nel senso di imporre l'obbligo dedotto. Tale questione è estranea all'invocabilità diretta da parte di privati contro lo Stato delle disposizioni incondizionate e sufficientemente

chiare e precise di una direttiva non trasposta, diritto che è stato riconosciuto dalla giurisprudenza della Corte.

- 27 Non essendo stato accolto alcuno dei motivi di irricevibilità, il ricorso va dichiarato ricevibile.

Nel merito

Applicazione della direttiva nel tempo

- 28 La Corte ha ritenuto nella sentenza 9 agosto 1994, causa C-396/92, Bund Naturschutz in Bayern e a. (Racc. pag. I-3717, punti 19 e 20), che, indipendentemente dalla questione se la direttiva consenta ad uno Stato membro di esentare dagli obblighi relativi alla valutazione dell'impatto ambientale le procedure di autorizzazione iniziate e già in corso prima della data limite per la trasposizione, ossia il 3 luglio 1988, la direttiva osta in ogni caso all'introduzione di una simile esenzione per le procedure iniziate dopo tale data.
- 29 Nel caso di specie, risulta dal fascicolo che l'impresa PreußenElektra AG, committente, ha presentato la domanda di autorizzazione del progetto litigioso al Regierungspräsidium Darmstadt il 26 luglio 1988, ossia dopo il 3 luglio 1988. Conseguentemente, la procedura di autorizzazione del progetto in questione non poteva, in linea di principio, essere esentata dall'obbligo di valutazione dell'impatto ambientale imposto dalla direttiva.

- 30 Il governo tedesco fa tuttavia valere che la domanda formale di autorizzazione del 26 luglio 1988, accompagnata dall'incartamento completo del progetto, è stata preceduta da una fase preliminare che rappresenta una parte importante del procedimento di autorizzazione. Nel corso di tale fase preliminare, che avrebbe avuto inizio il 18 maggio 1987, l'autorità competente doveva consigliare il committente relativamente al contenuto e al deposito della domanda di autorizzazione. Avrebbe avuto luogo una serie di incontri, anche con la partecipazione di amministrazioni specializzate. Il progetto sarebbe stato notificato, peraltro, il 7 marzo 1988 alle autorità competenti, in conformità al Landesplanungsgesetz (legge urbanistica del Land dell'Assia).
- 31 Tale impostazione non può essere seguita.
- 32 Contatti e incontri informali tra l'autorità competente e il committente, anche se relativi al contenuto e al previsto deposito di una domanda di autorizzazione di un progetto, non possono essere considerati ai fini dell'applicazione della direttiva un criterio certo per determinare la data di inizio della procedura. La data di presentazione formale della domanda costituisce quindi il solo criterio utilizzabile. Tale criterio è conforme al principio della certezza del diritto e idoneo a salvaguardare l'effetto utile della direttiva. Peraltro la Corte ha seguito questo orientamento nella precitata sentenza *Bund Naturschutz in Bayern e a.* (punto 16).
- 33 Occorre quindi ammettere che il procedimento di autorizzazione del progetto litigioso ha avuto inizio dopo la data limite del 3 luglio 1988 e che tale progetto era pertanto assoggettato agli obblighi di valutazione dell'impatto ambientale conformemente alla direttiva.

Qualificazione del progetto litigioso

- 34 La Repubblica federale di Germania, sostenuta dal governo del Regno Unito, sostiene che il nuovo lotto della centrale termica di Großkrotzenburg non costituisce un progetto ai sensi dell'art. 4, n. 1, della direttiva, ma una modifica di progetto. Esso non sarebbe assolutamente autonomo, ma dipenderebbe, sul piano funzionale, dall'insieme della centrale. L'autorizzazione in questione riguarderebbe quindi la modifica di una centrale preesistente. Si tratterebbe della modifica di un progetto ai sensi dell'allegato II, punto 12, della direttiva, modifica che gli Stati membri, a norma dell'art. 4, n. 2, della direttiva, hanno la facoltà, e non l'obbligo, di assoggettare a una valutazione d'impatto ambientale.
- 35 Occorre notare che, ai sensi dell'allegato I, punto 2, della direttiva, i progetti di centrali termiche con potenza termica di almeno 300 MW devono essere sottoposti ad una valutazione sistematica. Ai sensi di tale disposizione essi devono esserlo indipendentemente dal fatto se siano realizzati in modo autonomo, se siano aggiunti ad una costruzione preesistente o anche se abbiano con questa stretti legami funzionali. I legami con una costruzione esistente non privano il progetto del proprio carattere di «centrale termica con potenza termica di almeno 300 MW» per farlo passare nella categoria «modifica dei progetti che figurano nell'allegato I», menzionata nell'allegato II, punto 12.
- 36 Nel caso di specie, è pacifico che la costruzione in questione è un lotto di una centrale termica, con potenza termica di 500 MW. Essa costituisce quindi un progetto ai sensi dell'art. 4, n. 1, della direttiva e dell'allegato I di questa. Tale progetto doveva, conformemente alla direttiva, essere sottoposto ad una valutazione d'impatto ambientale.

Obbligo di effettuare la valutazione in forza della direttiva

- 37 La Repubblica federale di Germania sostiene che gli artt. 2, 3 e 8 della direttiva, dei quali le viene contestata la violazione, non sono abbastanza chiari e precisi da definire senza alcun equivoco un obbligo concreto, ed essere quindi applicabili d'ufficio da parte dell'amministrazione nazionale.
- 38 Tale analisi non può essere accolta.
- 39 L'art. 2 della direttiva pone a carico dell'autorità competente in materia di approvazione dei progetti in ciascuno Stato membro un obbligo inequivoco di sottoporre taluni di essi ad una valutazione d'impatto ambientale. L'art. 3 definisce il contenuto della valutazione, elenca i fattori dei quali occorre tener conto nel corso di questa e lascia alle autorità competenti una certa discrezionalità sul modo opportuno in cui la valutazione va effettuata, in funzione di ciascun caso specifico. L'art. 8, peraltro, impone alle autorità nazionali in questione l'obbligo di prendere in considerazione, nel quadro della procedura di autorizzazione, le informazioni raccolte nel corso della procedura di valutazione.
- 40 Le disposizioni considerate, indipendentemente dai loro dettagli, impongono quindi senza alcun equivoco alle autorità nazionali competenti in materia di autorizzazione l'obbligo di effettuare una valutazione dell'impatto ambientale di taluni progetti.

Accertamento di un inadempimento dell'obbligo di effettuare la valutazione

- 41 La Repubblica federale di Germania sostiene infine che l'autorità competente ha effettuato una valutazione dell'impatto ambientale del progetto litigioso sulla base della legislazione nazionale allora in vigore, ossia il Bundesimmissionsschutzgesetz 15 marzo 1974 (legge federale tedesca sulla protezione dell'ambiente). Tale valutazione, benché non fondata formalmente sulla direttiva, ne avrebbe in effetti rispettato tutte le esigenze.
- 42 La Commissione non nega che il progetto litigioso abbia formato oggetto di una certa valutazione d'impatto ambientale. Tuttavia tale valutazione non risponderebbe alle nuove esigenze della direttiva, più rigorose della disciplina nazionale allora in vigore. In particolare, essa non avrebbe rispettato l'obbligo di tener conto dell'interazione tra i fattori di cui all'art. 3, primo e secondo trattino, della direttiva (uomo, fauna, flora, suolo, acqua, aria, clima e paesaggio), obbligo che avrebbe comportato una valutazione globale di tali fattori.
- 43 Risulta dal fascicolo che nel corso del procedimento di autorizzazione del progetto litigioso da parte del Regierungspräsidium Darmstadt ha avuto luogo una valutazione dell'impatto ambientale. In particolare, il committente ha fornito una serie di informazioni sull'impatto ambientale del progetto, che la Commissione stessa ha considerato sufficienti dal punto di vista delle esigenze dell'art. 5 e dell'allegato III della direttiva. Tali informazioni riguardavano anche l'interrelazione tra i fattori di

cui all'art. 3 della direttiva. È pacifico infine che esse sono state messe a disposizione del pubblico interessato e che questo ha avuto la possibilità di esprimere il proprio parere. Stando così le cose, l'obiettivo di sensibilizzazione del pubblico alle implicazioni ambientali di un progetto, sulla base di informazioni concrete fornite dal committente, è stato raggiunto.

44 Dalla decisione litigiosa del Regierungspräsidium Darmstadt 31 agosto 1989, nonché dal suo rapporto 11 novembre 1991 redatto in risposta al parere motivato, risulta altresì che l'amministrazione in questione ha integrato nel procedimento di autorizzazione le informazioni raccolte e le reazioni degli ambienti interessati e che ne ha tenuto conto nella decisione di approvazione del progetto.

45 Tenuto conto di quanto sopra, la Commissione avrebbe dovuto specificare su quali punti concreti le esigenze della direttiva non sono state rispettate nel corso del procedimento di autorizzazione del progetto litigioso e produrre gli elementi probatori attinenti. Il suo ricorso non contiene tali specificazioni fondate su prove precise. Esso deve quindi essere respinto nel merito.

Sulle spese

46 A norma dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese, se ne è stata fatta domanda. Poiché la Repubblica federale di Germania non ha chiesto tale condanna della Commissione, occorre statuire che ciascuna delle due parti sopporterà le proprie spese. Anche il Regno Unito, interveniente, sopporterà le proprie spese, a norma dell'art. 69, n. 4, del regolamento di procedura.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

- 1) Il ricorso è respinto.
- 2) Ciascuna parte, compreso l'interveniente, sopporterà le proprie spese.

Rodríguez Iglesias

Schockweiler

Kapteyn

Mancini

Kakouris

Moitinho de Almeida

Murray

Edward

Puissochet

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo l'11 agosto 1995.

Il cancelliere

Il presidente

R. Grass

G.C. Rodríguez Iglesias