

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
PHILIPPE LÉGER

presentate l'11 gennaio 2000 *

1. I coniugi Linster, proprietari pro indiviso di terre coltivabili situate in Lussemburgo, sono stati citati in giudizio dal detto Stato per un procedimento di espropriazione per motivi di utilità pubblica in ragione della costruzione di un tratto di autostrada che collega il sud del paese con la rete tedesca.

2. Avverso l'espropriazione i coniugi Linster deducono l'illegittimità del regolamento granducale ai sensi del quale è stato deciso il tracciato della via di comunicazione. Sostengono che l'adozione del detto regolamento non è stata preceduta da una valutazione dell'impatto ambientale del progetto di opera pubblica conformemente alle disposizioni della direttiva del Consiglio 27 giugno 1985, 85/337/CEE¹: quest'ultima, per di più, non è stata integralmente trasposta nei termini previsti².

3. Viene di nuovo sollevata la questione della conformità di un atto di diritto

* Lingua originale: il francese.

1 — Direttiva concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (GU L 175, pag. 40; in prosieguo: la «direttiva» ovvero la «direttiva 85/337»).

2 — Questo punto risulta espressamente dalla formulazione della prima questione pregiudiziale sollevata dal giudice a quo. Faccio a questo proposito presente che, con sentenza 13 aprile 1994, Commissione/Lussemburgo (causa C-313/93, Racc. pag. I-1279), il Granducato di Lussemburgo è stato condannato, sulla base dell'art. 169 del Trattato CE (divenuto art. 226 CE), per la mancata trasposizione della direttiva 85/337 nei termini.

interno con una direttiva comunitaria non trasposta. Il Tribunal d'arrondissement di Lussemburgo chiamato a decidere dell'applicabilità di tale direttiva alla controversia per la quale è stato adito e a stabilire le condizioni di tale applicabilità, chiede a questa Corte, in particolare, di dire se l'applicazione della direttiva 85/337 presupponga la previa dimostrazione della sua efficacia diretta o se il controllo della legittimità del progetto di opera pubblica, con riferimento alla direttiva, non sia necessariamente subordinato a una siffatta dimostrazione.

I — La normativa pertinente

A — La direttiva 85/337

4. L'articolo 1 della direttiva, la quale definisce il suo oggetto e delimita il suo ambito di applicazione, così dispone:

«1. La presente direttiva si applica alla valutazione dell'impatto ambientale dei

progetti pubblici e privati che possono (...) avere un impatto ambientale importante.

(...)

5. La presente direttiva non si applica ai progetti adottati nei dettagli mediante un atto legislativo nazionale specifico, inteso che gli obiettivi perseguiti dalla presente direttiva, incluso l'obiettivo della disponibilità delle informazioni, vengono raggiunti tramite la procedura legislativa».

5. L'articolo 4 elenca i progetti soggetti alle disposizioni della direttiva. Esso prevede, al n. 1, che, con riserva dell'art. 2, n. 3³, i progetti appartenenti alle classi elencate nell'allegato I formano oggetto di valutazione ai sensi degli artt. da 5 a 10.

6. L'allegato I indica quanto segue:

«Progetti di cui all'art. 4, paragrafo 1

3 — L'art. 2, n. 3, autorizza gli Stati membri, in casi eccezionali, ad esentare taluni progetti dalle disposizioni della direttiva e prevede le modalità di tale esenzione nonché le misure alternative di valutazione e d'informazione che possono essere sostituite al regime di diritto comune.

7. Costruzione di autostrade, via di rapida comunicazione (¹)...

(¹) La nozione di "via di rapida comunicazione" ai sensi della presente direttiva corrisponde alla definizione fornita dall'accordo europeo sulle grandi vie di traffico internazionale del 15 novembre 1975».

7. Gli artt. 5 e 6 della direttiva precisano il regime applicabile ai progetti che rientrano nel suo campo di applicazione per quanto riguarda l'informazione e la consultazione del pubblico interessato. Essi hanno, in particolare, fatto riferimento al ruolo degli Stati membri nella comunicazione delle informazioni relative al progetto che il committente è tenuto a fornire alla popolazione, alle modalità di tale informazione e alla natura delle informazioni comunicate nonché l'obbligo di consultazione al quale sono tenuti gli Stati membri.

8. L'art. 5 dispone:

«1. Nel caso dei progetti che, a norma dell'art. 4, devono formare oggetto di una valutazione dell'impatto ambientale ai sensi degli artt. da 5 a 10, gli Stati membri

adottano le misure necessarie per garantire che il committente fornisca, nella forma opportuna, le informazioni specificate nell'allegato III, qualora:

a) gli Stati membri ritengano che le informazioni siano appropriate ad una determinata fase della procedura di autorizzazione ed alle caratteristiche peculiari di un progetto specifico o di un tipo di progetto e dei fattori ambientali che possono subire il pregiudizio;

b) gli Stati membri ritengano che si possa ragionevolmente esigere che un committente raccolga i dati, tenendo conto, fra l'altro, delle conoscenze e dei metodi di valutazione disponibili.

2. Le informazioni che il committente deve fornire conformemente al paragrafo 1 comportano almeno:

— una descrizione del progetto con informazioni relative alla sua ubicazione, progettazione e dimensioni;

— una descrizione delle misure previste per evitare, ridurre e possibilmente compensare rilevanti effetti negativi;

— i dati necessari per individuare e valutare i principali effetti che il progetto può avere sull'ambiente;

— una sintesi non tecnica delle informazioni di cui al primo, secondo e terzo trattino.

3. Gli Stati membri, qualora lo reputino necessario, provvedono affinché le autorità mettano a disposizione del committente le informazioni appropriate di cui dispongono».

9. L'art. 6, nn. 2 e 3, così dispone:

«2. Gli Stati membri prendono le misure necessarie affinché:

— qualsiasi domanda di autorizzazione nonché le informazioni raccolte ai sensi dell'art. 5 siano messe a disposizione del pubblico;

— al pubblico interessato sia data la possibilità di esprimere il parere prima dell'avvio del progetto.

3. Le modalità di informazione e consultazione sono definite dagli Stati membri i quali, secondo le caratteristiche particolari dei progetti o dei siti interessati, hanno tra l'altro la facoltà di:

- individuare il pubblico interessato,
- precisare il luogo in cui le informazioni possono essere consultate,
- specificare la maniera in cui il pubblico può essere informato, ad esempio mediante affissione nell'ambito di una determinata zona, pubblicazione nei giornali locali, organizzazione di esposizione con piani, disegni, tabelle e grafici plastici,
- determinare in che modo debba avvenire la consultazione del pubblico, ad esempio per iscritto e per indagine pubblica,
- fissare dei periodi appropriati per le diverse fasi della procedura per garantire che venga presa una decisione entro termini ragionevoli».

B — *Il diritto nazionale*

10. La legge 16 agosto 1967, avente ad oggetto la creazione di una grande arteria di comunicazione e di un fondo per le strade⁴, all'art. 1 così dispone:

«Il governo ha autorizzato la creazione di un grande sistema viario di comunicazione conformemente al piano generale disposto dall'art. 6 e ai progetti che il Granducato delibera conformemente all'art. 9. I lavori di costruzione di tale rete stradale sono dichiarati di utilità pubblica».

11. L'art. 6 della medesima legge fissa l'elenco delle strade da costruire. Questo articolo, come modificato con legge 31 luglio 1995⁵, così dispone:

«Il programma generale per la creazione di una grande rete stradale di comunicazione è il seguente. I nomi delle località citate non

4 — *Memoriale A* — 57, 1967, pag. 868; doc. parl. 1209.

5 — Legge che modifica ed integra la legge come modificata del 16 agosto 1967 (*Memoriale A* — 73, 1995, pag. 1810, doc. parl. 3929; retroattivo — 88, del 25 ottobre 1995, pag. 2058).

indicano necessariamente le località propriamente dette ma i dintorni delle stesse:

II — I fatti e il procedimento a quo

(...)

- una strada collettrice del Sud, che collega tra di loro le principali località del bacino minerario da Rodange a Bettembourg, il collegamento di questa alla rete autostradale esistente, e i relativi raccordi ai principali siti industriali della regione e alla rete stradale tedesca e belga fino ai rispettivi limiti di frontiera.

(...).

12. Il tracciato dell'autostrada della Saar è stato definito con regolamento granducale 21 novembre 1996, che approva la planimetria delle parcelle espropriabili e l'elenco dei proprietari di tale parcelle ai fini della costruzione del tronco II, Hellange — Mondorf-les-Bains, del raccordo autostradale con la Saar⁶.

13. L'espropriazione è stata eseguita sulla base della legge 16 agosto 1967, come modificata con legge 31 luglio 1995, recante l'iscrizione del progetto di grande viabilità al programma generale per la creazione di una grande sistema viario di comunicazione, e del regolamento granducale 21 novembre 1996, con il quale sono state approvate le planimetrie delle parcelle.

14. Il Tribunal d'arrondissement di Lussemburgo ha ricordato che, ai sensi della legge del 1995, un art. 14 bis è stato aggiunto alla legge 16 agosto 1967, il cui primo comma così dispone: «L'iscrizione di qualsiasi progetto di costruzione nel testo della presente legge è subordinata alla previa elaborazione di uno studio di valutazione dell'impatto ambientale e umano».

A suo parere, la commissione dei lavori pubblici della Camera dei deputati aveva ritenuto che l'art. 14 bis non dovesse applicarsi al progetto di cui trattasi, ma «che lo spirito di [tale testo] fosse stato rispettato per quanto riguarda la costruzione di tale collegamento stradale e che non occorreva applicare la procedura pre-

⁶ — *Memoriale A 1996*, pag. 2468.

vista dall'art. 14 bis»⁷. In tal modo il legislatore ha considerato che l'obbligo di procedere allo studio dell'impatto previsto dall'art. 14 bis non riguardava il progetto di collegamento alla rete stradale tedesca.

Il giudice a quo, inoltre, ha precisato che questo articolo, come pure il regolamento granducale 31 ottobre 1995, adottato per la sua esecuzione, sono destinati a trasporre la direttiva 85/337, nell'ottica dei progetti futuri da inserire nella legge del 1967 e prevedono gli studi d'impatto da effettuare nonché il procedimento di consultazione del pubblico⁸.

15. Il Tribunal d'arrondissement di Lussemburgo ha fatto chiaramente presente che la regolarità della procedura di espropriazione è subordinata alla conformità della legge 31 luglio 1995 e del regolamento granducale 21 novembre 1996 con la direttiva 85/337, con la conseguenza che è sua competenza esaminare se lo studio d'impatto ambientale e la consultazione del pubblico sono stati realizzati conformemente alle sue disposizioni⁹.

7 — Secondo il Granducato di Lussemburgo, «il governo ha intrapreso un notevole sforzo per la messa disposizione del pubblico di informazioni e di organizzazione di riunioni pubbliche (...)» (punto 16 alle osservazioni scritte). Risulta, inoltre, da una mozione della Camera dei deputati lussemburghese del 13 luglio 1995 che «il governo ha fatto realizzare studi comparativi tra la variante Nord e la variante Sud rispetto alla situazione geografica delle località d'Aspelt, Frisange e Hellange e che questi studi versano contemporaneamente sull'ambiente naturale e umano nonché sull'efficienza delle due varianti per quanto riguarda lo smaltimento del traffico» (secondo 'considerando' dell'allegato C delle osservazioni scritte del Granducato di Lussemburgo).

8 — Domanda di pronuncia pregiudiziale, pag. 11.

9 — Ibidem.

III — Le questioni pregiudiziali

16. Per controllare la conformità degli atti controversi con la direttiva, il giudice a quo ritiene necessario sottoporre varie questioni a questa Corte. Le due prime questioni hanno ad oggetto l'applicabilità della direttiva con riferimento ai suoi eventuali effetti diretti, mentre gli altri quattro si riferiscono all'interpretazione del suo contenuto.

«1) Se gli artt. 177 e 189 del Trattato CE vadano interpretati nel senso che il giudice nazionale avverso le cui decisioni non possa proporsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno, chiamato a conoscere della legittimità di un procedimento di esproprio per causa di pubblica utilità di beni immobili appartenenti ad un privato, possa accertare la mancata effettuazione della valutazione dell'impatto ambientale della realizzazione di un'autostrada, progetto di cui all'art. 4, n. 1, prescritta dall'art. 5, n. 1, della direttiva del Consiglio 27 giugno 1985, 85/337/CEE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, e che le informazioni raccolte a tenore dell'art. 5 non sono state messe a disposizione del pubblico e che al pubblico interessato non è stata data la possibilità di esprimere il proprio parere prima dell'avvio del progetto, in contrasto col disposto dell'art. 6, n. 2, quando la direttiva non sia stata integralmente trasposta nell'ordinamento nazionale, malgrado la scadenza del termine a tal fine previsto, ovvero se un siffatto accertamento implichi un giudizio sull'effetto diretto della direttiva, con conseguente obbligo per il giudice di investire

della relativa questione la Corte di giustizia delle Comunità europee.

2) Nel caso in cui la Corte affermi, come soluzione della prima questione, l'obbligo del giudice — avverso le cui decisioni non possa proporsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno — di rivolgersi alla Corte di giustizia con una questione pregiudiziale, la questione è la seguente:

Se la menzionata direttiva possa trovare applicazione in una controversia vertente sull'esproprio per causa di pubblica utilità di un bene immobile appartenente ad un privato e se il giudice, chiamato a conoscere della legittimità del procedimento di espropriazione, possa dichiarare che, in contrasto con gli artt. 5, n. 1, e 6, n. 2, non sia stata effettuata la valutazione dell'impatto ambientale e che le informazioni raccolte a tenore dell'art. 5 non siano state messe a disposizione del pubblico e che al pubblico interessato non sia stata data la possibilità di esprimere il proprio parere prima dell'avvio del progetto di costruzione di un'autostrada, opera prevista dall'art. 4, n. 1.

3) Se l'atto legislativo nazionale di cui all'art. 1, n. 5, della menzionata direttiva costituisca un'autonoma nozione di diritto comunitario o debba definirsi secondo il diritto interno.

4) Se, nel caso in cui l'atto legislativo nazionale costituisca un'autonoma nozione di diritto comunitario, una norma adottata dal Parlamento a seguito di dibattito parlamentare pubblico debba essere considerata quale atto legislativo nazionale ai sensi dell'art. 1, n. 5, della direttiva.

5) Se il progetto di opera, ai sensi dell'art. 1, n. 5, della menzionata direttiva, adottato in dettaglio con atto legislativo nazionale specifico costituisca un'autonoma nozione di diritto comunitario o debba definirsi secondo il diritto interno.

6) Se, nel caso in cui la nozione di progetto di opera, ai sensi dell'art. 1, n. 5, della direttiva, adottato in dettaglio con atto legislativo nazionale specifico costituisca un'autonoma nozione di diritto comunitario, il progetto adottato con decisione del Parlamento, a seguito di dibattito parlamentare pubblico, di realizzare la costruzione di un'autostrada al fine di ottenere la confluenza in altre due strade, senza stabilire il percorso dell'autostrada da costruire, debba ritenersi escluso dalla sfera di applicazione della direttiva».

IV — Sulla prima e sulla seconda questione

17. Le due prime questioni pregiudiziali vertono sulle condizioni in presenza delle quali la direttiva 85/337 possa avere nella

specie applicazione: di conseguenza occorre esaminarle insieme.

18. L'effetto diretto della direttiva è, in realtà, il fulcro di tali questioni. Queste si riferiscono sia all'obbligo, sia alla libertà del giudice di adire questa Corte con una domanda di pronuncia pregiudiziale affinché venga stabilita l'esistenza o l'assenza di effetti diretti di una direttiva non trasposta, nell'ipotesi in cui la previa dimostrazione di un tale effetto sarebbe una condizione della sua applicazione.

19. Più precisamente, dalla lettura delle questioni sollevate risulta che il Tribunal d'arrondissement di Lussemburgo chiede chiarimenti sui seguenti vari punti, che costituiscono altrettante questioni sottoposte a questa Corte.

20. In primo luogo, il giudice a quo chiede se può, quando è chiamato a sindacare la conformità di una norma di diritto nazionale con una direttiva non trasposta nei termini prescritti, applicare le disposizioni di tale direttiva senza verificare se abbiano effetto diretto o se l'applicazione di tali disposizioni sia subordinata al previo accertamento dell'esistenza di un siffatto effetto nel suo diritto nazionale.

21. In secondo luogo, il giudice lussemburghese vuol sapere se, in quest'ultima ipotesi, è tenuto ad adire questa Corte con una

domanda di pronuncia pregiudiziale intesa a stabilire se le pertinenti disposizioni delle direttive siano idonee a produrre effetto diretto.

22. Infine, in siffatta ipotesi, viene chiesto a questa Corte di dichiarare se gli artt. 5, n. 1, e 6, n. 2, della direttiva 85/337 abbiano effetto diretto, di modo che possono essere applicati alla controversia pendente.

23. Il primo punto, da cui dipendono le soluzioni da dare alle successive questioni, è senza dubbio il più importante, perché solleva una questione di principio legata alle condizioni dell'effettiva applicazione del diritto comunitario¹⁰. Queste sono determinate dai rapporti particolarmente complessi che intercorrono tra le direttive non trasposte e l'effetto diretto che, in talune condizioni, può essere loro riconosciuto. Come in seguito dimostrerò, tali rapporti possono presentarsi sotto una luce particolare, allorché il giudice nazionale è chiamato a valutare la legittimità di una norma di diritto interno.

L'effetto diretto delle direttive non trasposte

24. È noto che il diritto comunitario costituisce parte integrante dell'ordina-

10 — Per uno studio più generale sui mezzi per assicurare l'efficacia al diritto comunitario in materia ambientale, vedasi M. Pâques, «Trois remèdes à l'inexécution du droit communautaire: efficacité pour l'environnement?» (tre rimedi per l'inadempimento del diritto comunitario: efficacia per l'ambiente), *Revue de droit international et de droit comparé*, 1996, pag. 135.

mento giuridico applicabile nel territorio di ciascuno degli Stati membri¹¹ e che gli effetti nel diritto interno di una norma comunitaria non sono, in linea di principio, subordinati all'interposizione di norme statali¹².

25. Se è vero che tale principio fondamentale vale soprattutto per gran parte delle norme del Trattato¹³, dei regolamenti¹⁴ e delle decisioni¹⁵, la particolare natura delle direttive ha suscitato le maggiori discussioni. Nella misura in cui la direttiva vincola ciascuno Stato membro destinatario per quanto riguarda il risultato da raggiungere, lasciando alle autorità nazionali il potere di stabilire la forma e i mezzi¹⁶, il riconoscimento del loro effetto diretto nel diritto degli Stati membri non era automatico e, ad ogni modo, la necessità imperativa di garantire l'efficacia al diritto comunitario trovava limiti a priori nella natura stessa degli atti destinati a darvi attuazione.

26. Il giudice nazionale, incaricato di dare applicazione ad una norma i cui effetti

devono prevalere, ma che trovano ostacolo nel fatto che la competente autorità nazionale non abbia provveduto alla sua trasposizione nel diritto interno, qualora sia adito per una controversia rientrante nell'ambito di applicazione di una direttiva non trasposta, si trova di fronte a una situazione incerta, idonea a nuocere all'efficacia del diritto comunitario.

27. Per definizione, le norme giuridiche sorte dal sistema dei Trattati tendono a modificare, fin dalla loro stessa emanazione, l'ordinamento giuridico degli Stati membri, il che giustifica che gli ostacoli a tale integrazione vengano rimossi. Tuttavia, per quanto riguarda le direttive, la difficoltà deriva dal fatto che l'ostacolo è dato dall'inadempimento degli Stati membri, quando la natura stessa di tale categoria di atti ne fa dipendere l'efficacia dall'intervento di un atto di diritto interno.

28. Pertanto, qualsiasi iniziativa intesa a riconoscere alle disposizioni di una direttiva non trasposta l'idoneità a produrre direttamente effetti giuridici si trova di fronte a varie obiezioni.

29. Il rischio consiste innanzitutto nel disconoscere la specificità delle direttive, in ragione della preoccupazione di assicurare agli Stati membri, fissando loro obiettivi precisi e vincolanti, un margine di discrezionalità nell'esecuzione del diritto comunitario. Anche se le frontiere tra i vari tipi di atti comunitari non sono sempre chiaramente delimitate, specie quando le direttive raggiungono un grado di precisione comparabile a quello dei regolamenti

11 — Sentenza 9 marzo 1978, Simmenthal (causa 106/77, Racc. pag. 629).

12 — Ricordo la massima della sentenza 5 febbraio 1963, Van Gend & Loos, causa 26/62 (Racc. pag. 1): «La Comunità economica europea costituisce l'ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale a favore del quale gli Stati membri hanno rinunciato, se pure in settori limitati, ai loro poteri sovrani ed al quale sono soggetti non soltanto gli Stati membri, ma pure i loro cittadini; il diritto comunitario, indipendentemente dalle norme emanate dagli Stati membri, nello stesso modo in cui impone ai singoli degli obblighi, attribuisce loro dei diritti soggettivi».

13 — V., per esempio, sentenza Van Gend & Loos, già citata, e sentenza 15 luglio 1964, Costa, causa 6/64 (Racc. pag. 1141).

14 — L'art. 189, secondo comma, del Trattato CE (diventato art. 249, secondo comma, CE) prevede infatti che il regolamento è direttamente applicabile in ciascuno Stato membro.

15 — Sentenza 6 ottobre 1970, Grad, causa 9/70 (Racc. pag. 825).

16 — Art. 189, terzo comma, del Trattato.

o quando questi ultimi necessitano, per la loro attuazione, di un certo numero di provvedimenti di esecuzione nel diritto nazionale degli Stati membri, la volontà degli autori del Trattato e la tipologia degli atti stabiliti nell'art. 189 del Trattato obbligano a un rispetto minimo della iniziale distinzione¹⁷.

30. Quest'ultima si impone a maggior ragione tanto più che riflette in ampia misura la ripartizione delle competenze tra gli Stati membri e la Comunità, il che invita a non far assurgere a principio l'assimilazione delle direttive, atti di cooperazione legislativa, ai regolamenti, norme privilegiate nelle azioni rientranti nell'esclusiva competenza della Comunità.

31. Consentire inoltre al giudice di applicare una direttiva non trasposta si risolverebbe, sotto taluni aspetti, a investirlo di una funzione di carattere legislativo, poiché la sua decisione occupa lo spazio inizialmente lasciato alle competenti autorità degli Stati membri preposti alla sua trasposizione¹⁸.

17 — Questa Corte ritiene per esempio che la giurisprudenza secondo cui i singoli hanno il diritto di invocare nei confronti degli enti statali talune disposizioni di direttive non potrebbe essere estesa «all'ambito dei rapporti tra singoli, [poiché se stesse, in una siffatta situazione, si risolverebbero] nel riconoscere in capo alla Comunità il potere di emanare norme che facciano sorgere con effetto immediato obblighi a carico di questi ultimi, mentre tale competenza le spetta solo laddove le sia attribuita il potere di adottare dei regolamenti» (sentenza 14 luglio 1994, causa C-91/92, Faccini Dori, Racc. pag. I-3325, punto 24; il corsivo è mio).

18 — Su questo aspetto essenziale dei rapporti tra le direttive non trasposte e il principio di separazione dei poteri, vedasi Edward, «Direct effect, the separation of powers and the judicial enforcement of obligations», in *Scritti in onore di G.F. Mancini*, pag. 423 e ss.

32. Infine, come ho già rilevato, questa Corte ha dichiarato che «(...) una direttiva non può essere fatta valere nei confronti di un singolo (...) e non può di per sé creare un obbligo a carico di un singolo» ed ha così tassativamente disatteso quello che si chiama effetto diretto «orizzontale» delle direttive¹⁹.

33. Posta di fronte allo stesso problema con il quale si confrontano i giudici nazionali che li obbliga a dover operare una scelta tra la legalità formale, dettata dalla nomenclatura degli atti comunitari, e la preoccupazione prammatica di assicurare l'efficacia della norma comunitaria, questa Corte ha ricercato un equilibrio tra i due estremi dell'alternativa. Ha riconosciuto che, in talune ipotesi, esattamente identificabili, era possibile riconoscere che talune disposizioni di una direttiva producono effetti diretti nel diritto interno.

34. Il riconoscimento dell'effetto diretto delle direttive è stato inizialmente basato esclusivamente sull'effetto vincolante conferito alla direttiva dall'art. 189 del Trattato, che non consente «di escludere in linea di principio che l'obbligo da lei imposto possa essere invocato dalla persona interessata»²⁰, e sull'effetto utile che «(...) sarebbe limitato se i singoli non

19 — Sentenza 26 febbraio 1986, Marshall, causa C-152/84 (Racc. pag. 273, punto 48). Vedasi nota 17 delle presenti conclusioni.

20 — Sentenza 4 aprile 1974, Van Duyn, causa 41/74 (Racc. pag. I-1337, punto 12). Questa sentenza riprende del resto la motivazione già adottata, a proposito di una decisione comunitaria, nella menzionata sentenza Grad, secondo la quale, «se è vero che i regolamenti in forza dell'art. 189 sono direttamente applicabili e quindi atti, per natura, a produrre effetti diretti, da ciò non si può dedurre che altre categorie di atti contemplati dal suddetto articolo non possano mai produrre effetti analoghi» (punto 5). La portata di questo punto della motivazione è chiara: il principio dell'effetto diretto non è riservato ad una determinata categoria di atti.

potessero far valere in giudizio la sua efficacia e se i giudici nazionali non potessero prendere l'obbligo in considerazione come norma di diritto comunitario»²¹.

35. Il *comportamento dello Stato membro inadempiente* si è in seguito rivelato essere il principale fondamento di tale effetto di deroga delle direttive. Questa Corte ha così considerato che «(...) lo Stato membro che non abbia adottato, entro i termini, i provvedimenti di attuazione imposti dalla direttiva non può opporre ai singoli l'inadempimento, da parte sua, degli obblighi derivanti dalla direttiva stessa»²².

36. Così, circoscritta alle controversie di tipo «verticale», cioè quelle che oppongono un singolo alla pubblica autorità, l'idoneità delle direttive di produrre effetto diretto non trova più soltanto la propria giustificazione fondamentale nella loro natura di norme di diritto positivo, la cui finalità resta quella di modificare l'ordinamento giuridico; essa si spiega altresì col fatto che il compito di trasporre le direttive, che spetta agli Stati membri, allo scopo di conferire loro lo stato di norma giuridica completa, impedisce agli stessi di invocare a loro favore una situazione di inadempimento, di cui essi stessi sono la causa.

37. Affinché le disposizioni di una direttiva producano effetti in assenza di norme di trasposizione nel diritto interno, occorre altresì che siano soddisfatte talune condizioni che attestano che esse hanno la capacità di essere integrate di diritto nella normativa nazionale e, pertanto, applicate senza intermediari. Una norma incompleta come è, per ipotesi, la direttiva è a priori immobilizzata in assenza di norme di trasposizione, salvo che proprio le caratteristiche del suo contenuto si prestino ad un'applicazione diretta pura e semplice.

38. Ed è così allorché l'obbligo che essa implica è sufficientemente preciso e incondizionato²³. Queste esigenze sono puramente tecniche nel senso che sono dettate dalla funzione stessa di giudicare, la quale presuppone che una regola di diritto è tanto più facile ad applicarsi in quanto non sussistono dubbi sul suo contenuto ed è così idonea a produrre di per sé effetti giuridici²⁴. Esse delimitano altresì l'ambito della competenza del giudice designando le norme che può applicare senza eccedere i suoi poteri²⁵.

39. L'esigenza dell'incondizionalità, che è la più difficile a ravvisarsi tra le due condizioni, parte dall'idea che, per produrre effetto diretto, la disposizione invocata di una direttiva non trasposta non deve

21 — Sentenza Van Duyn, già citata, punto 12.

22 — Sentenza 5 aprile 1979, Ratti, causa 148/78 (Racc. pag. 1629, punto 22). Per contro, il diritto riconosciuto agli interessati di invocare dinanzi al giudice una direttiva nei confronti di uno Stato membro inadempiente costituisce, secondo questa Corte, una «garanzia minima» derivante dal carattere vincolante delle direttive (sentenza 6 maggio 1980, Commissione/Belgio, causa 102/79, Racc. pag. 1473, punto 12).

23 — V., per esempio, la citata sentenza Ratti, e la sentenza 19 gennaio 1982, Becker, causa 8/81, (Racc. pag. 53).

24 — Y. Galmot e J.-C. Bonichot, «La Cour de justice des Communautés européennes et la transposition des directives en droit national», *Revue française de droit administratif*, janvier-février 1988, pag. 16.

25 — S. Van Raepenbusch, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, Seconda Edizione, De Boeck Université, pag. 355.

essere subordinata, in particolare, «(...) all'intervento di alcun atto, sia esso emesso dalle istituzioni delle Comunità che dagli Stati membri»²⁶. Più esattamente, le misure di trasposizione o, sul piano comunitario, di applicazione che possono essere necessarie non ostano al riconoscimento dell'effetto diretto della direttiva allorché il margine di discrezionalità dell'autorità incaricata di darvi attuazione è nullo o persino semplicemente ridotto²⁷.

40. Al contrario, il carattere condizionato, come l'imprecisione di una direttiva, vieta al giudice di farne applicazione fin tanto che essa non abbia costituito oggetto di una trasposizione nel diritto interno. In tal modo è stato possibile scrivere che, «quando uno Stato non ha dato attuazione ad una direttiva "condizionata", esso è certamente in difetto, ma l'effetto diretto non può entrare in gioco, perché nessuno sa quale norma occorrerebbe applicare»²⁸. Orbene, non spetta al giudice sostituirsi allo Stato membro inadempiente elaborando in sua vece la norma giuridica che fa difetto.

41. Tuttavia, se è vero che questa Corte, prima di pronunciarsi sull'effetto diretto di una direttiva, fa di norma riferimento a questi criteri, non sempre ciò si verifica.

42. Interpellata proprio sugli effetti diretti di una direttiva, è accaduto che questa Corte, dopo aver ricordato l'effetto vincolante che si ricollega alle direttive e la necessità di preservare il loro effetto utile, *abbandona la doppia esigenza della precisione e dell'incondizionalità per interessarsi soltanto del margine di valutazione discrezionale di cui gli Stati membri dispongono ai sensi della detta direttiva*²⁹. Invece di procedere ad un'analisi del contenuto delle disposizioni di cui trattasi per constatare o negare la loro applicabilità, questa Corte ha invitato il giudice nazionale ad «(...) accertare se il legislatore nazionale, nell'esercizio della facoltà riservatagli quanto alla forma e ai mezzi nell'attuazione della direttiva, sia rimasto entro i limiti di discrezionalità tracciati dalla direttiva stessa»³⁰.

43. Tale sfumatura apportata alla tradizionale giurisprudenza di questa Corte trae la sua origine dalla sentenza 1° febbraio 1977, *Verbond van Nederlandse Ondernemingen*³¹. Questa sentenza è stata pronunciata in occasione di una controversia sorta dall'impugnazione di una decisione dell'amministrazione finanziaria. Una delle questioni sollevate verteva sull'interpretazione dell'art. 11 della seconda direttiva IVA³², in merito al diritto alla detrazione dell'IVA fatturata ad un soggetto passivo per beni che gli sono stati ceduti. Questa Corte, collocandosi simultaneamente sul terreno dell'efficacia diretta, dal punto di

26 — Sentenza 3 aprile 1968, *Molkerei-Zentrale*, causa 28/67 (Racc. pag. 211). Condizioni diverse da quelle dell'adozione di provvedimenti di attuazione particolari possono essere previste dalla direttiva, come ad esempio la condizione della scadenza del termine di trasposizione.

27 — V., per un esempio di disposizioni «che non lasciano margini per valutazioni discrezionali», la sentenza 22 settembre 1983, *Auer*, causa 271/82 (Racc. pag. 2727, punto 16), e, per un esempio di disposizioni che non sono incondizionali, nella misura in cui «(...) gli Stati membri dispongono di un ampio margine di valutazione (...)», sentenza 25 febbraio 1999, *Carbonari e a.*, causa C-131/97 (Racc. pag. I-1103, punto 46).

28 — Y. Galmot e J.-C. Bonichot, già citato, pag. 16.

29 — Sentenza 16 settembre 1999, *WWF e a.*, causa C-435/97 (Racc. pag. I-5613, punto 69).

30 — *Ibidem*, punto 69, e sentenza 24 ottobre 1996, *Kraaijveld e a.*, causa C-72/95 (Racc. pag. I-5403, punto 56).

31 — Causa 51/76, Racc. pag. 113.

32 — Seconda direttiva del Consiglio 11 aprile 1967, 67/228/CEE, in materia di armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative all'imposta sulla cifra di affari — Struttura e modalità di applicazione del sistema comune d'imposta del valore aggiunto (GU 1967, n. 71, pag. 1303).

vista tanto del suo principio, per quanto riguarda le direttive³³, quanto delle modalità del suo riconoscimento³⁴, ha tuttavia optato per un controllo da parte del giudice a quo della legittimità del provvedimento nazionale controverso con riferimento al margine di valutazione discrezionale riservato agli Stati membri dalla direttiva.

44. La sentenza *Verbond van Nederlandse Ondernemingen*, sopraccitata, presenta tuttavia una particolarità in quanto combina i due ragionamenti esistenti in materia. Da una lato, questa Corte ha constatato il carattere esplicito e preciso del principio della detrazione di cui trattasi, sancito dall'art. 11, n. 1, della seconda direttiva 67/228. D'altro lato, sottolineando che questo principio è soggetto a talune deroghe ed eccezioni che gli Stati membri hanno la facoltà di determinare e che l'esercizio di tale facoltà rientra nel potere discrezionale delle autorità nazionali, ha considerato che spetta al giudice nazionale adito per la causa accertare se il provvedimento nazionale controverso si collochi al di fuori del margine di valutazione discrezionale degli Stati membri.

45. Così, la giurisprudenza relativa alla verifica dell'osservanza del margine di discrezionalità degli Stati membri è, ancora in questa sentenza, sussidiaria rispetto alla giurisprudenza avente ad oggetto la valutazione dell'effetto diretto della direttiva invocata e viene ad essere applicata solo nell'ipotesi in cui il potere di trasposizione devoluto agli Stati membri riservi loro una vera e propria possibilità di scelta nell'applicazione della stessa.

46. Un simile approccio non si diversifica fondamentalmente da quello seguito nella maggior parte delle sentenze successive alla citata sentenza *Verbond van Nederlandse Ondernemingen*³⁵. In un caso come nell'altro, infatti, la questione se debba operarsi la previa constatazione dell'esistenza di un effetto diretto attribuito alla direttiva richiede una risposta affermativa.

47. In un siffatto regime la questione sollevata dal Tribunale di Lussemburgo dovrebbe ricevere una risposta incentrata sulla previa dimostrazione dell'effetto diretto della direttiva. Nella causa *Linster e a.*, infatti, il giudice viene, parimenti, adito con un motivo che contestava la legittimità di una decisione asserita essere in contrasto con le disposizioni di una direttiva. Nella ratio della menzionata sentenza *Verbond van Nederlandse Ondernemingen*, il giudice a quo sarebbe tenuto a verificare se le disposizioni pertinenti della direttiva siano incondizionate e sufficientemente precise per avere applicazione nella specie e, se ciò non fosse, dovrebbe procedere ad un controllo dell'esercizio da parte degli Stati membri del loro potere discrezionale.

48. La stessa conclusione può essere tratta dalla menzionata sentenza *Kraaijeveld e a.*, il cui contesto giuridico, cioè la direttiva 85/337, è identico a quello di cui si avvalgono i coniugi *Linster*. Questa Corte, adita con la questione dell'effetto diretto di talune disposizioni della direttiva, ha innanzitutto rilevato il carattere condizionato di tali disposizioni, e ha sottolineato il fatto che gli Stati membri beneficiano di un

33 — Sentenza *Verbond van Nederlandse Ondernemingen*, già citata, punto 21.

34 — *Ibidem*, punti 25-28, relativi alle esigenze di precisione e di incondizionalità della direttiva di cui trattasi.

35 — V. nota 23 di queste conclusioni.

certo margine di potere discrezionale, in quanto essi «(...) possono, tra l'altro, specificare alcuni tipi di progetti da sottoporre ad una valutazione d'impatto o fissare criteri e/o soglie limite per determinare quali progetti debbano formare oggetto di una valutazione»³⁶. Questa Corte ha successivamente precisato che questo margine discrezionale «(...) trova i suoi limiti nell'obbligo (...) di sottoporre ad una valutazione d'impatto i progetti per i quali si prevede un'impatto ambientale importante (...)»³⁷. Infine, questa Corte ha ricordato il potere di sindacato del giudice nazionale sul margine di discrezionalità affidato al legislatore nazionale³⁸.

49. Come ho già detto, tale tendenza, incontestabilmente predominante nella vostra giurisprudenza, di vincolare l'applicabilità delle direttive — o la possibilità d'invocarle — al riconoscimento del loro effetto diretto non è tuttavia unica.

50. In talune sentenze, meno³⁹ o più recenti⁴⁰, questa Corte non fa del previo

esame dell'effetto diretto della direttiva, ai sensi della giurisprudenza risultante dalla sentenza Ratti o Becker (in prosieguo: la «giurisprudenza Becker»), una condizione necessaria per la sua applicazione⁴¹. L'analisi del contenuto delle disposizioni invocate alla quale questa Corte tradizionalmente fa riferimento per dichiararle, se del caso, sufficientemente precise e incondizionate non è pertanto sistematica. In taluno di questi casi il controllo dell'esercizio da parte dello Stato membro interessato del suo potere discrezionale resta solo al centro della sentenza, come se l'analisi delle disposizioni di cui trattasi fosse meno utile per la loro applicazione diretta nel diritto interno di quanto non lo fosse nell'ottica di un esame formale delle competenze ripartite dalla direttiva tra la Comunità e gli

36 — Punto 48.

37 — Punto 50.

38 — Punto 56.

39 — Nella sentenza 29 novembre 1978, *Delkvist*, causa 21/78 (Racc. pag. 2327, punti 12-22), questa Corte controlla essa stessa l'osservanza da parte degli Stati membri del margine di discrezionalità loro lasciato dalla direttiva, prima di sancirne l'effetto diretto sulla sola base dell'effetto vincolante delle direttive e della necessità di preservare i loro effetti utili, senza operare analisi quanto al carattere preciso ed incondizionato delle disposizioni invocate.

40 — Nella causa *WWF e a.*, già citata, non viene assolutamente fatto riferimento alla doppia condizione della precisione e dell'incondizionalità. Pertanto, la sesta questione sollevata dal giudice nazionale era intesa a stabilire se l'art. 4, n. 2, congiuntamente all'art. 2, n. 1, della direttiva 85/337 avesse effetto diretto. Questa questione è stata interpretata da questa Corte nel senso che verteva sulla questione se, «(...) qualora le autorità legislative amministrative di uno Stato membro eccedano il margine di discrezionalità riconosciuto da tali disposizioni, i singoli possono invocarle dinanzi al giudice nazionale per ottenere che le autorità di detto Stato membro dissapplicino le norme o misure interne con essa incompatibili» (punto 68; il corsivo è mio). A tale questione, così riformulata, questa Corte ha risposto in senso affermativo senza tuttavia pronunciarsi sull'osservanza da parte dello Stato membro di cui trattasi dei limiti della propria competenza, lasciando tale compito al giudice a quo (punto 71).

41 — Faccio del resto presente che è proprio una sentenza di questo tipo, cioè la sentenza 7 maggio 1991, *Nakajima/Consiglio*, causa C-69/89 (Racc. pag. I-2069), ad avere alimentato il dubbio del giudice a quo circa un'eventuale facoltà di verificare la conformità di un atto interno con una direttiva indipendentemente dalla sua efficacia diretta (domanda di pronuncia pregiudiziale, punto 12). In tale causa era stata messa in discussione la validità di un regolamento comunitario di cui si asseriva l'inapplicabilità, in ragione del suo contrasto con un accordo internazionale che dà attuazione a disposizioni dell'accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio. La ricorrente è stata ammessa a contestare la legittimità del regolamento senza che si fosse reso necessario interrogarsi sull'effetto diretto della norma invocata. È vero che questa sentenza non esprime l'orientamento generale della vostra giurisprudenza del settore degli accordi internazionali conclusi dalla Comunità. Seguendo i criteri definiti nella sentenza 5 ottobre 1994, *Germania/Consiglio*, causa C-280/93 (Racc. pag. I-4973), questa Corte ha infatti ricordato il requisito della previa constatazione dell'efficacia diretta sottolineando che dai particolari dell'accordo generale risulta che le norme che esso dispone sono prive di natura incondizionata e ostano al riconoscimento del loro carattere di regole direttamente applicabili negli ordinamenti giuridici interni delle parti contraenti. Ma sono stati posti dei limiti a tale principio. In assenza dell'effetto diretto derivante dall'accordo stesso, questa Corte si è riconosciuta competente a sindacare la legittimità dell'atto comunitario di cui trattasi, «(...) nell'ipotesi in cui la Comunità ha inteso dare esecuzione ad un obbligo particolare assunto nell'ambito del GATT o in quella in cui l'atto comunitario rinvia espressamente a precise disposizioni dell'accordo generale (...)» (punto 111). Senza dubbio da tale riserva si deve dedurre che, qualora un atto comunitario venga adottato in applicazione degli accordi internazionali o, più semplicemente, qualora contempli un siffatto accordo, quest'ultimo può essere invocato ai fini del controllo della legittimità di una norma comunitaria per quanto sia priva di effetto diretto.

Stati membri. In altre parole, queste sentenze sembrano attingere piuttosto al principio del primato che a quello dell'effetto diretto.

51. A prescindere dalla loro rispettiva derivazione, rilevo che non risulta che la previa determinazione di un siffatto effetto sia stata per ciascuna delle dette sentenze necessaria ai fini della soluzione della controversia. È pertanto lecito chiedersi, più in generale, se l'esame dell'effetto diretto di una direttiva sia sistematicamente utile per risolvere qualsiasi contenzioso che metta in relazione una direttiva non traspota e una contrastante norma di diritto interno.

Effetto diretto delle direttive non trasposte e valutazione della legittimità di una norma di diritto nazionale

52. Nella specie, adito con una questione che mette in discussione la legittimità del regolamento granducale del 1996, il Tribunal d'arrondissement di Lussemburgo può muoversi in due direzioni. Seguendo la prima perverrebbe a verificare se gli artt. 5, n. 1, e 6, n. 2, della direttiva 85/337, che prevedono la messa a disposizione del pubblico interessato delle informazioni, relative al progetto dell'opera e la presa in considerazione del parere espresso dai destinatari di tale informazione, hanno effetti diretti in quanto il loro contenuto è preciso e incondizionato.

53. In questa ipotesi egli sarebbe competente ad applicare la direttiva ai fini perseguiti. Seguendo l'altra direzione, il giudice nazionale potrebbe direttamente — e soltanto — verificare se, con la decisione controversa, il Granducato di Lussemburgo sia rimasto nei limiti del suo margine di discrezionalità. Applicherebbe la direttiva senza accertarsi del suo effetto diretto ai sensi della giurisprudenza Becker.

54. La scelta tra queste due soluzioni deve essere operata partendo da considerazioni relative al rispetto delle condizioni per l'efficacia del diritto comunitario e, allo stesso tempo, delle norme e delle competenze istituite da tale diritto.

55. Ad ogni modo, una direttiva non traspota non potrebbe avere effetto di diritto, allo stesso modo che un regolamento comunitario, se, stando al suo contenuto, non si presta ad alcuna applicazione senza interposizione di norme. Ciò non significa che le disposizioni invocate debbano presentare le medesime caratteristiche, quale che sia l'uso che ne viene fatto, per essere utilmente applicabili dal giudice nazionale per dirimere una controversia.

56. Pertanto, a mio avviso, è la natura del procedimento nazionale introdotto dall'interessato a stabilire, con la sua finalità, l'uso che sarà fatto delle disposizioni della direttiva di cui trattasi.

57. Le domande formulate dalle parti incidono infatti sul modo con cui il giudice azionerà la norma comunitaria per farle produrre un effetto utile. Per riprendere una distinzione talvolta utilizzata, ritengo che non si pongano le medesime esigenze, nei confronti di una direttiva, a seconda che questa venga invocata a scopo di «esclusione» o di «sostituzione»⁴².

58. Prima di ritornare sull'«invocabilità di esclusione» mi soffermerò per qualche istante sul senso della nozione di «invocabilità di sostituzione» e della sua portata nella giurisprudenza di questa Corte. Questa designa la facoltà di una parte di avvalersi di una direttiva dinanzi al giudice nazionale in vece e luogo di una norma nazionale inesistente o non conforme alla direttiva, al fine di ottenere il vantaggio di un diritto da questa istituito⁴³. Le disposizioni di cui trattasi debbono essere «(...) atte a *definire diritti* che i singoli possono far valere nei confronti dello Stato»⁴⁴. È noto che quest'invocabilità è strettamente subordinata a condizioni di precisione e di incondizionalità della norma comunitaria applicabile. Le disposizioni di una direttiva non trasposta, che sono intese a creare diritti nel patrimonio giuridico dei singoli, non hanno, di conseguenza, rango di norme di diritto positivo nell'ordinamento giuridico interno, secondo l'accezione che possono avere le norme di diritto dello Stato di cui trattasi, qualora siano sprovviste di

effetto diretto nel senso proprio del termine.

59. Questa Corte ha del resto tratto talune conseguenze in sentenze che figurano tra le più innovative della sua giurisprudenza, allorché, non sussistendo tali condizioni, restava aperta la questione di sapere con quali mezzi sarebbe stato possibile assicurare la prevalenza della norma di diritto comunitario enunciata mediante una direttiva. In assenza di effetto diretto e in mancanza dell'«invocabilità di sostituzione» che potrebbe risulterne, questa Corte ha consentito al giudice nazionale di trarre talune conseguenze giuridiche dalle direttive non trasposte, avviando un processo di associazione tra il principio dell'effetto diretto e altri tipi di invocabilità.

60. Così, nella sentenza Von Colson e Kamann⁴⁵, questa Corte ha sviluppato il principio della «conforme interpretazione». Per quanto riguarda la natura delle sanzioni di una discriminazione fondata sul sesso, questa Corte ha considerato che nessun obbligo incondizionato sufficientemente preciso era previsto dalla direttiva 76/207/CEE⁴⁶, poiché questa lasciava «(...) agli Stati membri (...) la libertà di scegliere tra le varie soluzioni (...) atte a conseguire lo scopo (...)»⁴⁷. Dopo aver precisato ciò che a questa Corte appariva come caratterizzante dei requisiti di diritto comunitario in

42 — V., in particolare, Y. Galmot e J.-C. Bonichot, già citata; G. Isaac, *Droit communautaire général*, Masson, 1994; T. Dal Farra, «L'invocabilità des directives communautaires devant le juge national de la légalité», *RTD eur.*, 28 (4), ottobre-dicembre 1992, pag. 631; P. Manin, «De l'utilisation des directives communautaires par les personnes physiques ou morales», *AIDA*, 20 aprile 1994, pag. 259; D. Simon, *La directive européenne*, Dalloz, 1997; *Le système juridique communautaire*, Seconda Edizione, PUF, 1998.

43 — Y. Galmot e J.-C. Bonichot, già citata, pag. 10, e P. Manin, già citata, pag. 260.

44 — Sentenza Becker, già citata, punto 25.

45 — Sentenza 10 aprile 1984, causa 14/83 (Racc. pag. 1891). V. altresì sentenza 20 maggio 1976, Mazzalai, causa 111/75 (Racc. pag. 657).

46 — La direttiva del Consiglio 9 febbraio 1976, n. 76/207/CEE, relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro alla formazione e alla promozione professionale, e le condizioni di lavoro (GU L 39, pag. 40).

47 — Sentenza Von Colson e Kamann, già citata, punto 28.

materia, cioè, in caso di scelta del versamento di un'indennità da parte del datore di lavoro inadempiente, l'adeguamento del suo importo ai pregiudizi subiti, questa Corte ha tuttavia aggiunto che competeva «(...) al giudice nazionale dare alla legge adottata per l'attuazione della direttiva, in tutti i casi in cui il diritto nazionale gli attribuisce un margine discrezionale, un'interpretazione ed un'applicazione conforme [a queste] esigenze (...)»⁴⁸.

61. L'effettività del diritto comunitario richiedeva quanto meno che, tenuto conto dei limiti relativi alla natura delle direttive, nonché del contenuto delle pertinenti disposizioni della direttiva di cui trattasi, fosse riconosciuta l'«invocabilità di conforme interpretazione»⁴⁹ alle parti che si ritengono pregiudicate dalla mancata trasposizione di una direttiva che pur lasciando agli Stati membri un certo margine di discrezionalità attribuisce loro diritti.

62. Questa Corte, con la sentenza emessa nella causa Francovich e a.⁵⁰, seguendo un identico ragionamento, ha sancito quello che è stato definito «invocabilità di riparazione». È stato riconosciuto il diritto, a favore di una parte pregiudicata per la mancata trasposizione di una direttiva da parte di uno Stato membro, di chiamare in giudizio lo Stato con un'azione di responsabilità dinanzi ai giudici nazionali qualora nella direttiva non sussistano le condizioni prescritte per produrre effetto diretto nel

diritto nazionale. Così, è stato completato il dispositivo destinato a smussare le conseguenze negative, in termini di effettività del diritto comunitario derivanti dalla violazione da parte dello Stato membro del suo obbligo di trasporre una direttiva.

63. Si deve constatare che, qualora l'effetto diretto di una direttiva non sia chiaro ed evidente, la giurisprudenza di questa Corte tende a preservare la piena efficacia delle norme comunitarie con altri mezzi, ispirati sia dalla preoccupazione di raggiungere tale obiettivo che da quella di non rimettere in discussione la nomenclatura degli atti dell'art. 189 del Trattato.

64. Concludendo, qualora il procedimento dinanzi al giudice nazionale persegua, a favore di una delle parti, il riconoscimento di un diritto derivante da una direttiva non trasposta inidonea a produrre effetti diretti nel diritto nazionale, non pare che questa «invocabilità di sostituzione» possa risolversi in un'applicazione della direttiva⁵¹. In questa ipotesi la parte interessata non ha altra soluzione che optare per una soluzione che le consenta di trarre le conseguenze del primato della direttiva sul diritto nazionale, senza per questo garantirle la piena applicazione del diritto comunitario. I due tipi di invocabilità sono intesi a conferire all'avente diritto gli strumenti per far prevalere, con mezzi e gradi diversi, le pertinenti disposizioni della direttiva, sia

48 — Ibidem.

49 — V., in particolare, D. Simon, *Le système juridique communautaire*, già citato, pag. 308 e ss.

50 — Sentenza 19 novembre 1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90 (Racc. pag. I-5357).

51 — Ricordo altresì che, anche qualora le condizioni dell'effetto diretto sussistono, l'«invocabilità di sostituzione» non è in tutte le circostanze consentita, poiché le direttive non trasposte non sono idonee a produrre effetto diretto «orizzontale»; nella sentenza Faccini Dori, già citata, gli articoli considerati della direttiva sono stati giudicati incondizionati e sufficientemente precisi, ma, come ho rilevato, non è stato riconosciuto a un singolo il diritto di invocare tale tipo di disposizione nei confronti di un altro singolo.

orientando l'interpretazione del suo diritto interno, sia fondando su tale base un'azione di risarcimento.

65. Si è così potuto parlare di «possibilità minima di rendere giustizia» allorché tale possibilità rafforzata che è data dal riconoscimento dell'effetto diretto non può entrare in gioco⁵².

66. Tali sentenze appartengono tuttavia alla medesima categoria, perché derivano la loro origine da azioni promosse da parti *che invocano direttamente i diritti istituiti a loro favore da una direttiva*. Le soluzioni sviluppate dalla giurisprudenza di questa Corte a tal riguardo muovono dall'impossibilità di far giocare l'effetto diretto rilevata a seguito di un'analisi precisa del contenuto delle disposizioni di cui trattasi.

67. Mi pare che una controversia quale quella per la quale è stato adito il giudice a quo, essendo di natura diversa, richieda una diversa soluzione. Nel contesto del procedimento promosso dinanzi ad esso, le parti intendono infatti *contestare la norma che si vuole loro applicare* invocando la direttiva 85/337 a sostegno della loro pretesa, piuttosto che chiederne l'applicazione diretta. Il procedimento nella causa principale risponde ad una logica «di invocabilità di esclusione».

68. In altre parole, si tratta per i coniugi Linster, piuttosto che di avvalersi di un diritto «soggettivo» di cui essi sollecitano l'attuazione, di chiedere al giudice nazionale un controllo di conformità del diritto interno con il diritto comunitario vigente, idoneo a risolversi nell'invalidità della norma nazionale.

Ricordo a questo proposito che, nella citata sentenza *Verbond van Nederlandse Ondernemingen*, come in quelle che ad esse fanno riferimento, viene affermato che «(...) l'interessato invoca dinanzi al giudice nazionale la disposizione di una direttiva allo scopo di far verificare se le autorità nazionali competenti (...) sono rimaste nei limiti del potere discrezionale fissato dalla direttiva»⁵³.

69. In questo contesto è lecito chiedersi se il controllo dell'effetto diretto della direttiva invocata trovi ancora una giustificazione, come nel caso in cui una parte cerca di sostituire la norma comunitaria alla norma nazionale.

70. Certamente, dalla giurisprudenza di questa Corte non emergono distinzioni comparabili da cui è possibile dedurre, per quanto riguarda l'obbligo per il giudice di esaminare il contenuto della direttiva, l'esistenza di due diversi regimi. Al contrario, il motivo che nella maggior parte delle sentenze di questa Corte enuncia la duplice condizione, alla quale è stato subordinato il

52 — D. Simon, *Le système communautaire*, già citato, pag. 308 c. ss.

53 — Punto 24.

riconoscimento dell'effetto diretto, fa del rispetto di tali requisiti un preliminare all'invocabilità delle disposizioni, non soltanto in quanto idonee a definire diritti a favore dei singoli, *ma anche allorché sono intese a contestare* «ogni disposizione nazionale non conforme alla direttiva»⁵⁴.

71. Un «disaccoppiamento» tra effetto diretto e invocabilità, del tipo di quello praticato quando la via dell'interpretazione conforme o della riparazione resta l'unica possibile in mancanza di un tale effetto, presenterebbe pertanto dei vantaggi.

72. Le ragioni che giustificano la previa valutazione dell'effetto diretto, come ho visto, sono in principalità legate alla particolare natura della direttiva, che non è concepita per essere integrata innanzitutto e prima di tutto nel diritto degli Stati membri. Integrando con un'interpretazione creativa una direttiva al fine di dirimere la controversia per la quale è stato adito, il giudice si sostituisce al legislatore⁵⁵.

73. Tali limiti inerenti al compito affidatogli non sono gli stessi allorché viene chiamato a giudicare la validità di una norma di diritto interno con la norma di diritto comunitario applicabile. In un siffatto contenzioso, allo stesso tempo «verticale» e «oggettivo», dove i motivi invocati da una parte avverso un ente pubblico non sono

immediatamente diretti ad ottenere il riconoscimento di un diritto proprio, la questione dell'effetto diretto tende a svanire di fronte a quella del primato. Il problema dell'integrazione della norma di diritto comunitario nel diritto nazionale resta a livello di un confronto internormativo e non tocca quello dell'applicazione delle dette norme ai soggetti di diritto.

74. In quest'ottica del controllo della compatibilità di una norma di rango inferiore, la necessità di assicurarsi della precisione della direttiva è meno importante, poiché il giudice, d'altronde, dispone del diritto di interpretarla, se del caso, dopo aver adito la Corte con una domanda di pronuncia pregiudiziale⁵⁶. Questi, soprattutto quando si trova di fronte ad una disposizione che lascia agli Stati membri un margine di discrezionalità effettiva, entra nello svolgimento della sua missione, alla luce dell'obbiettivo ricercato dalla parte lesa consistente nel verificare se l'ente pubblico di cui viene contestata la decisione sia rimasto entro i limiti del potere riconosciutogli dalla direttiva.

75. La questione del potere discrezionale dello Stato membro, che costituisce una

54 — Sentenza Becker, già citata, punto 25; il corsivo è mio.

55 — V., tuttavia, a favore di un abbandono puro e semplice della teoria dell'effetto diretto, P. Manin, «L'invocabilité des directives: quelques interrogations», *Revue trimestrielle de droit européen*, 26 (4), ottobre-dicembre 1990, pag. 669.

56 — Cito, a questo proposito, la posizione del Consiglio di Stato francese, il quale, nell'esercizio del suo potere di sindacato della legittimità degli atti amministrativi, esamina la compatibilità con gli obiettivi di una direttiva comunitaria di siffatti atti nonché del resto delle leggi in virtù delle quali questi sono stati adottati e, se del caso, né tira le conseguenze sul piano della legittimità (CE, 5 febbraio 1997, Elahi, req. n. 161639, e CE, 6 febbraio 1998, M. Tete, Association de sauvegarde de l'Ouest lyonnais, req. nn. 138777, 147424 e 147425). V., altresì, le sentenze 28 febbraio 1992, nelle quali il Consiglio di Stato, in assemblea, ha disapplicato una legge incompatibile con una direttiva senza procedere all'esame del suo eventuale effetto diretto (CE, SA Rothmans International France e SA Philip Morris France, req. nn. 56776 e 56777, e Sté Arizona Tobacco Products e SA Philip Morris France, req. n. 87753, AJDA, 20 marzo 1992, pag. 210 e ss.).

delle condizioni per il riconoscimento dell'effetto diretto, è in questo caso, in qualche maniera, l'oggetto stesso del procedimento sul quale il giudice deve statuire.

76. Le sentenze *Verbond van Nederlandse Ondernemingen, Kraaijveld e a., Delkvist o WWF e a.*, già citate, ci danno degli esempi di procedimenti in cui le direttive vengono invocate a tal fine benché, nella specie, il previo controllo dell'effetto diretto della direttiva di cui trattasi non sia sempre evitato.

77. La frontiera tra l'obiettivo dell'esclusione e l'obiettivo della sostituzione che viene attribuito ad un procedimento giurisdizionale, anche se non è sempre facile a definirsi, è gran lungi dall'essere teorica. Essa delimita due settori generalmente distinti.

78. La presente causa non è priva di interesse sotto questo riguardo. I coniugi Linster hanno invitato il giudice adito a procedere ad un controllo incidentale della legittimità di un regolamento granducale. Sia stata essa scelta o imposta dalle circostanze o dalle caratteristiche del diritto nazionale applicabili in materia, è la via dell'esclusione della norma nazionale quella che è stata accolta. Il regolamento controverso è contestato per il motivo che non sarebbe conforme alle disposizioni della direttiva 85/337 relative all'informazione e alla consultazione della popolazione interessata. E' possibile immaginare

che l'impugnazione del procedimento di espropriazione abbia assunto la forma di una domanda intesa a che sia emessa l'ingiunzione affinché si dia luogo alle dette misure di informazione e di consultazione. Nell'ipotesi di un procedimento fondato su una pretesa alla «sostituzione» di un diritto previsto dalla direttiva, è comprensibile che i requisiti posti per l'applicazione della norma comunitaria non siano assolutamente identici.

79. Le conseguenze dell'accoglimento di una siffatta domanda sarebbero, infatti, che le disposizioni della direttiva beneficerebbero ipso facto della qualifica di norme di diritto interno, allo stesso titolo delle altre norme di diritto applicabile nel territorio nazionale. Ho visto perché un'assimilazione di tale natura, generatrice del riconoscimento di un «diritto soggettivo», doveva essere subordinata a talune condizioni essenziali.

80. Al contrario, benché fondato sulla medesima norma, il motivo dedotto dai coniugi Linster ne fa un uso diverso, determinato dalla finalità, puramente formale da un punto di vista giuridico, delle loro pretese. In questa prospettiva, il contenuto della norma è meno importante di quanto lo sarebbe se dovesse farsene un'ap-

plicazione concreta a vantaggio di un soggetto di diritto⁵⁷.

81. Ho ritenuto, di conseguenza, che non occorra procedere ad un previo esame dell'effetto diretto delle disposizioni invocate, quantomeno nel senso in cui la nozione di «effetto diretto»⁵⁸ viene intesa.

82. Deve essere pertanto possibile avvalersi dei diritti contenuti in una direttiva non trasposta, indipendentemente dalla loro formulazione, allorché sono invocati a fini di controllo della legittimità delle norme di diritto interno.

83. Tale soluzione presenta più vantaggi.

84. Osservante delle disposizioni dell'art. 189 del Trattato, essa preserva i diritti dei singoli, riducendo gli atti lesivi dell'effettività del diritto comunitario che derivano dal comportamento degli Stati.

85. I singoli hanno interesse a ottenere dalle autorità il rispetto delle norme comunitarie che ad esse si impongono allo stesso titolo delle norme di diritto nazionale. La violazione da parte di uno Stato membro dei suoi obblighi è tradizionalmente sancita dallo strumento del ricorso di inadempimento. È tuttavia noto che, tra il momento in cui la Commissione ha conoscenza di un inadempimento e quello in cui la Corte emette la sua sentenza, possono trascorrere vari anni. Inoltre, secondo la costante giurisprudenza, la Commissione non è tenuta a promuovere un procedimento per inadempimento se non lo ritiene necessario. Dispone, al contrario, di un margine di valutazione discrezionale che esclude il diritto dei singoli di pretendere che tale istituzione adotti una posizione in un senso determinato⁵⁹. Può pertanto essere giustificato riconoscere ai singoli il diritto di rivolgersi ai giudici nazionali per ottenere

57 — In un'analisi della sentenza Kraaijeveld e a., già citata, relativa all'interpretazione della direttiva 85/337, la motivazione tradizionalmente ripresa nelle sentenze che trattano dell'esercizio da parte degli Stati membri del loro potere discrezionale è stata commentata nel seguente modo: «Individuals cannot be excluded, as a matter of principle, from invoking that obligation (as opposed to a subjective right of their own) before the courts, nor can the courts be prevented from taking it into account, in order to ensure that the national authorities keep within the limits of their discretion» [«i singoli non possono essere esclusi, per principio, dall'invocare il detto obbligo (come opposto a un diritto soggettivo loro proprio) dinanzi ai giudici e a questi non può essere impedito di tenerne conto, al fine di assicurare che le autorità nazionali operino entro i limiti del potere discrezionale loro riconosciuto»] (D. Edwards, già citato, pag. 441). L'accento viene così posto sul modo oggettivo di affrontare la controversia, il quale permette agli interessati di avvalersi di una direttiva a fini diversi da quelli dell'esclusivo ed immediato loro proprio profitto. Si trattava, in questa causa, di un ricorso pregiudiziale sorto da un procedimento nazionale di ricorso di annullamento di una decisione di approvazione di un piano di occupazione di terre iniziato da un operatore economico, Kraaijeveld, la cui attività consisteva nel svolgere lavori relativi alle vie d'acqua. Orbene, secondo il nuovo progetto, il corso d'acqua al quale la Kraaijeveld aveva accesso rischiava di non comunicare più con le vie navigabili. Nessuna valutazione d'impatto ambientale era stata effettuata. Facendo riferimento ai diritti della Kraaijeveld, l'autore aggiunge che «(...) the individual has a procedural right, so the case remains an example of 'individual rights' and therefore of 'direct effect' in the classical sense. On the other hand, the Court's judgment gave Kraaijeveld no immediate right to require an EIA to be carried out before construction of the dyke could begin. At the end of the day, having gone through all the proper procedures, all discretions having been correctly exercised, Kraaijeveld might still find themselves cut off from the

navigable waterways. The right recognized was not to secure any positive remedy or to have a particular result achieved, but rather the right to call for judicial review (...)» [«i singoli hanno un diritto processuale, così che la causa rimane un esempio di "diritti soggettivi" e quindi di "effetto diretto" nel classico senso dell'espressione. Dall'altro lato, la sentenza della Corte non ha attribuito a Kraaijeveld un diritto immediato di richiedere l'espettazione di una valutazione d'impatto ambientale prima che fosse dato inizio alla costruzione dell'argine. In conclusione, essendo stato dato corso a tutti i procedimenti appropriati, il potere discrezionale è stato correttamente esercitato sotto tutti gli aspetti, e la Kraaijeveld può così venire infine a trovarsi tagliata fuori dalle vie d'acqua navigabili. Il diritto riconosciuto non era quello di assicurare ogni rimedio positivo o di conseguire un particolare risultato, ma piuttosto il diritto di chiedere il sindacato giurisdizionale»] (ibidem, pagg. 441 e 442; il corsivo dell'ultima frase è mio).

58 — È infatti, difficile pretendere che l'applicazione di una direttiva a fini «di esclusione» di un atto di diritto interno non consista, in un certo modo, nel trarre da detta direttiva un certo effetto. Ciò che è in discussione, nella specie, è la capacità della direttiva non trasposta di creare un diritto completo nel patrimonio giuridico nei singoli, e non solamente un effetto diretto «parziale» (B. Jado, «Le justiciable et l'inexécution, en droit belge, des directives européennes en matière d'environnement», Amén. 1987, pag. 38, citato in M. Pâques, già citato) o «relativo». V., su tale questione, relativa all'attuale incertezza della terminologia e sulla distinzione operata in Germania tra l'effetto diretto «obiettivo» e l'effetto diretto «soggettivo», D. Edvard, già citato, pagg. 442 e 443.

59 — Sentenza 14 febbraio 1989, Star Fruit, causa 247/87 (Racc. pag. 291, punti da 10-12). V. pure ordinanza del Tribunale di primo grado 5 maggio 1999, Gluiber, causa T-190/98 (non pubblicata nella Raccolta, punto 13).

che sia assicurato il rispetto della gerarchia delle norme quando questa, in ragione della mancata trasposizione di una direttiva, viene violata⁶⁰.

86. Con ciò si trova rafforzata l'esigenza di un più stretto rispetto del diritto comunitario, il cui primato può così beneficiare di un sostegno da parte dei singoli. Questi sono infatti direttamente interessati, per via dei loro propri interessi, al rispetto della legittimità.

87. Questa Corte ha da tempo precisato le conseguenze dell'applicabilità diretta di una disposizione di diritto comunitario in caso di incompatibilità con la normativa di uno Stato membro. Infatti, ogni giudice nazionale, adito nell'ambito della sua competenza, ha l'obbligo di applicare interamente il diritto comunitario e di tutelare i diritti da esso conferiti ai singoli, lasciando disapplicata qualsiasi eventuale disposizione contrastante della normativa nazionale⁶¹.

Per quanto riguarda le direttive, il riconoscimento del loro status di norma di diritto positivo, indipendentemente dalla loro

capacità di ingenerare direttamente diritti nei singoli, perfezionerebbe tale tendenza.

88. Aggiungo che, se si ammette che le esigenze che stanno a monte del riconoscimento dell'effetto diretto rispondono, in definitiva, a considerazioni funzionali, è naturale che se ne possa prescindere allorché il procedimento di cui trattasi non implica che le dette disposizioni sviluppino, in tale fase, in pieno i loro effetti. L'invocabilità di una norma varia con il tipo di applicazione che viene richiesta al giudice nazionale⁶². In definitiva, il «diritto comunitario è applicabile dal giudice nazionale non appena soddisfatti le condizioni sufficienti per costituire oggetto dell'utilizzo specifico che viene chiesto davanti al giudice»⁶³.

89. Ho proposto, di conseguenza, di risolvere le prime due questioni dichiarando che l'art. 189 del Trattato deve essere interpretato nel senso che il giudice nazionale adito con una controversia che implica l'esame della conformità di una norma di diritto nazionale con una direttiva non trasposta

62 — G. Isaac, già citato, pag. 169. L'autore precisa che, «allorché il giudice viene richiesto di applicare il diritto comunitario egli stesso, in mancanza o addirittura in luogo del diritto nazionale, si comprende che il testo invocato deve essere in qualsiasi punto incondizionato e sufficientemente preciso per prestarsi a tale *applicazione/sostituzione*. Per contro, per servire a un *controllo di compatibilità*, una disposizione comunitaria può essere invocata anche se lascia alle autorità nazionali un margine di discrezionalità».

63 — *Ibidem*. V., sentenza 7 luglio 1981, Rewe, causa 158/80 (Racc. pag. 1805), a tenore della quale «(...) l'effetto vincolante della direttiva implica che un'autorità nazionale non può opporre al singolo una disposizione legislativa o amministrativa nazionale che non si conformi a una disposizione della direttiva che presenti tutte le caratteristiche necessarie per poter venire applicata dal giudice» (punto 41), il che non richiede che ricorrano i requisiti della precisione e dell'incondizionalità, ma suppone l'idoneità della norma di cui trattasi ad essere applicata tale e quale, se del caso, dopo l'interpretazione da parte del giudice, entro i limiti della sua competenza.

60 — In questo caso, il carattere «obiettivo» del procedimento esonera dall'esame delle condizioni dell'effetto diretto, com'è stato giudicato, a proposito di un ricorso di inadempimento nella sentenza 11 agosto 1995, Commissione/Germania, causa C-431/92 (Racc. pag. I-2189, punto 26).

61 — Sentenza Simmenthal, già citata, punto 21.

entro i termini prescritti non è tenuto, per pronunciarsi su questo punto, a verificare precisamente se le disposizioni della direttiva invocate siano sufficientemente precise e incondizionate.

90. Tenuto conto della soluzione suggerita non è necessario pronunciarsi sulla questione se il giudice nazionale sia tenuto ad adire questa Corte con una domanda di pronuncia pregiudiziale, al fine di stabilire se gli articoli considerati della direttiva 85/337 siano sufficientemente precisi ed incondizionati e, in tali ipotesi, se tali disposizioni rispondano a tali caratteristiche.

V — Sulla terza e quinta questione

91. Adito con una domanda di applicazione della direttiva 85/337, il Tribunale di Lussemburgo vuole in sostanza sapere se la nozione di «progetti adottati nei dettagli mediante un atto legislativo nazionale specifico», figurante all'art. 1, n. 5, della direttiva 85/337 debba essere interpretata in modo autonomo o secondo il diritto nazionale.

92. Nessuno degli intervenienti contesta la necessità di dare a tale espressione un significato che ne garantisce un'applicazione uniforme sull'insieme del territorio comunitario.

93. È quanto risulta altresì dalla costante giurisprudenza di questa Corte, secondo cui «l'ordinamento giuridico comunitario non intende, in via di principio, definire le sue nozioni ispirandosi ad uno o più ordinamenti giuridici nazionali senza un'espressa precisazione in tal senso»⁶⁴.

94. Questo principio non vale soltanto per le disposizioni del Trattato e dei regolamenti, ma s'applica anche alle direttive. L'interpretazione di un termine utilizzato in una disposizione di una direttiva «(...) che non rinvia al diritto degli Stati membri per determinarne il senso e la portata (...) non può essere rimessa alla discrezione di ciascuno Stato membro»⁶⁵. Orbene, la direttiva non fa alcun riferimento al diritto degli Stati membri che deporrebbe a favore di interpretazioni differenti, secondo le normative nazionali.

95. L'uniforme applicazione del diritto comunitario, come quella del principio di parità, impongono tale conclusione⁶⁶.

96. Gli obiettivi perseguiti dalla direttiva 85/337 confermano tale esigenza. Questa è infatti intesa a sopprimere le disparità tra le normative in vigore nei vari Stati membri in

64 — Sentenza 14 gennaio 1982, Corman, causa 64/81 (Racc. pag. 13, punto 8).

65 — Sentenza *Verbond van Nederlandse Ondernemingen*, già citata, punti 10 e 11.

66 — Sentenza 18 gennaio 1984, Ekro, causa 327/82 (Racc. pag. 107, punto 11).

materia di valutazione degli impatti ambientali dei progetti pubblici e privati⁶⁷. Essa precisa, inoltre, che è necessario procedere all'armonizzazione dei «(...) principi di valutazione dell'impatto ambientale (...) in particolare per quel che riguarda i progetti da sottoporre a valutazione, i principali obblighi dei committenti e il contenuto della valutazione»⁶⁸. Orbene, la soppressione delle disparità tra le normative nazionali e il ravvicinamento di tali legislazioni passano inevitabilmente attraverso una lettura unica delle disposizioni della direttiva.

agli obblighi di informazione e di consultazione del pubblico prescritti dagli artt. 5 e 6.

99. Nella causa a qua i coniugi Linster sostengono che tali obblighi si imponevano, nella misura in cui la legge del 1995, che modifica la legge del 1997, non risponde alla definizione data dall'art. 1, n. 5. In assenza di una valutazione e di una pubblica inchiesta conformi alla direttiva, il procedimento di espropriazione sarebbe, pertanto, irregolare⁷⁰.

VI — Sulla quarta e sesta questione

97. Ricordo che, a tenore dell'art. 1, n. 5, non rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva i «(...) *progetti* adottati nei dettagli *mediante un atto legislativo nazionale specifico*, inteso che gli obiettivi perseguiti dalla presente direttiva (...) vengono raggiunti tramite la procedura legislativa»⁶⁹.

98. Un progetto di costruzione di un'autostrada previsto in una legge che rientra in tale categoria non potrebbe essere soggetto

100. Di conseguenza, il giudice a quo vuole sapere se l'art. 1, n. 5, della direttiva 85/337 debba essere interpretato dal senso che sotto tale disposizione rientra la legge adottata dal Parlamento a seguito di dibattiti parlamentari pubblici, che autorizza la costruzione di un'autostrada senza tuttavia definirne il tracciato, di modo che tale progetto di costruzione si sottrae alla sfera di applicazione della direttiva 85/337.

101. Il governo lussemburghese sostiene che un progetto di costruzione di autostrada adottato dal Parlamento può essere considerato escluso dall'ambito di applicazione della direttiva per quanto riguarda l'autorizzazione del tracciato dell'autostrada allorché, da un lato, l'adozione della legge è accompagnata dal voto di una mozione con la quale il Parlamento sceglie tra vari tracciati proposti e invita il governo ad accogliere un tracciato in occasione dell'adozione del regolamento di esecu-

67 — Secondo 'considerando'.

68 — Settimo 'considerando'.

69 — Il corsivo è mio.

70 — Domanda di pronuncia pregiudiziale, pagg. 2 e 3.

zione della legge e, d'altro lato, tale mozione è seguita dall'adozione di un regolamento di esecuzione conforme al suo contenuto⁷¹.

102. Nel corso dell'udienza il Granducato di Lussemburgo ha aggiunto che una certa procedura di consultazione del pubblico aveva avuto luogo prima dell'adozione della legge del 1995.

103. Si deve ricordare che le questioni sollevate dal giudice a quo vertono sulla qualifica, con riferimento alla direttiva 85/337, di un atto legislativo nazionale che non si pronuncia sul tracciato dell'autostrada da costruire. Non viene fatto riferimento ad una mozione che completerebbe la legge di cui trattasi, precisando l'ubicazione geografica del progetto.

104. Anche supponendo che l'adozione della mozione parlamentare di cui trattasi, la quale invita il governo ad operare la scelta tra una delle possibili opzioni del tracciato, sia sufficientemente precisa e completa per consentire di ritenere un «progetto adottato nei dettagli», ai sensi della direttiva, ritengo che la presa in considerazione di un siffatto elemento non possa essere ammessa, nella misura in cui sia idonea ad influire sul contenuto delle questioni sollevate. È in effetti costante giurisprudenza che una modifica della sostanza delle questioni pregiudiziali sarebbe incompatibile con il ruolo attribuito a questa Corte dell'art. 177 del

Trattato (divenuto art. 234 CE), nonché con l'obbligo su di essa gravante di assicurare la possibilità ai governi degli Stati membri e alle parti interessate di presentare osservazioni conformemente all'art. 20 dello Statuto CE della Corte, tenuto conto del fatto che, in virtù di tale disposizione, le decisioni di rinvio sono notificate alle parti interessate⁷².

105. Per quanto riguarda la consultazione del pubblico, questo punto come quello relativo alla realizzazione di uno studio di impatto sono stati chiaramente evocati dal giudice nazionale, il quale tuttavia non ha ritenuto utile farli apparire nel corpo delle questioni pregiudiziali sollevate⁷³. La presa in considerazione, da parte di questa Corte, di tale situazione di fatto non mi pare necessaria ai fini della soluzione delle questioni sollevate. Queste infatti non vertono né sull'esistenza né sull'assenza di valutazione della specie né sulla consultazione del pubblico e dei coniugi Linster, questioni di merito soggette alla sola valutazione del giudice nazionale, bensì sulle caratteristiche che una legge deve possedere perché il progetto di costruzione, che ne costituisce l'oggetto, possa essere sottoposto agli obblighi di informazione e di consultazione, quali previsti dalla direttiva.

106. Secondo il governo lussemburghese, non può ammettersi che tutti i dettagli della realizzazione di un progetto, anche i più insignificanti, debbano costituire oggetto di un atto legislativo. Inoltre, lo stesso pro-

71 — Punto 59 delle osservazioni scritte.

72 — V., ad esempio, sentenza 20 marzo 1997, *Phyteron International*, causa C-352/95 (Racc. pag. I-1729, punto 14).

73 — Domanda di pronuncia pregiudiziale, pag. 11.

getto potrebbe costituire l'oggetto di autorizzazioni nelle varie fasi della sua realizzazione. Nulla osterebbe, del resto, a che solo taluni aspetti di un progetto diano luogo ad un atto normativo nazionale specifico e siano così sottratti alla valutazione d'impatto ambientale obbligatoria⁷⁴.

107. Si deve a questo proposito determinare le condizioni che un atto normativo deve soddisfare dal punto di vista del suo contenuto, perché venga ad esso riconosciuta la qualifica di «atto legislativo nazionale specifico» ai sensi della direttiva 85/337.

108. Questa Corte ha recentemente fornito, nella menzionata sentenza WWF e a., un'interpretazione del tutto precisa e completa dell'art. 1, n. 5, della direttiva. Mi pare pertanto pertinente farvi riferimento ai fini della soluzione delle questioni sollevate.

109. In questa sentenza viene ricordato che l'art. 1, n. 5, dispensa dalla procedura della valutazione d'impatto i progetti contemplati dalla direttiva a due condizioni: «La prima condizione richiede che il progetto sia adottato nei dettagli mediante un atto legislativo specifico, la seconda è che gli obiettivi della direttiva, incluso quello della disponibilità delle informazioni, vengano raggiunti tramite la procedura legislativa»⁷⁵.

110. Per descrivere le caratteristiche che un siffatto atto legislativo deve presentare, questa Corte ha fatto riferimento all'«autorizzazione» contemplata dall'art. 1, n. 2, di tale testo normativo, il quale la definisce come «decisione dell'autorità competente, o delle autorità competenti, che conferisce al committente il diritto di realizzare il progetto stesso»⁷⁶. Questa Corte ha chiaramente fissato il principio secondo cui, «(...) se il diritto di realizzare il progetto è conferito al committente da un atto legislativo anziché da una decisione delle autorità competenti, tale atto deve essere specifico e *presentare le medesime caratteristiche dell'autorizzazione (...)*»⁷⁷.

111. Questa Corte ha così precisato che un'atto legislativo «(...) per presentare le stesse caratteristiche di un'autorizzazione (...) deve adottare il progetto nei dettagli, vale a dire in un modo sufficientemente preciso e definitivo, fino a comprendere, come un'autorizzazione, *tutti gli elementi del progetto rilevanti ai fini della valutazione d'impatto ambientale* che il legislatore deve aver preso in considerazione»⁷⁸.

112. Solo nel rispetto di siffatti requisiti gli obiettivi contemplati nella seconda condizione, prevista dall'art. 1, n. 5, della direttiva possono essere raggiunti tramite un procedimento legislativo⁷⁹. Infatti, come questa Corte ha giustamente osservato, se l'atto legislativo non contenesse gli elementi del progetto idonei ad essere conferiti con riferimento alla valutazione dell'impatto ambientale, «(...) gli obiettivi

74 — Punto 56 delle osservazioni scritte.

75 — Punto 57.

76 — Punto 58.

77 — *Ibidem*, il corsivo è mio.

78 — Punto 59, il corsivo è mio.

79 — Punto 60.

della direttiva ne sarebbero compromessi, dato che un progetto, suscettibile di notevoli percussioni sull'ambiente, potrebbe venire realizzato senza previa valutazione del suo impatto ambientale»⁸⁰.

113. Dall'insieme di tutti questi elementi questa Corte ha tratto la seguente conseguenza: «(...) non può essere considerata come recante adozione dettagliata di un progetto ai sensi dell'art. 1, n. 5, della direttiva, una legge che, da una parte, non comprenda gli elementi necessari per la valutazione di impatti ambientali del progetto, prescrivendo invece l'ulteriore realizzazione di uno studio a tal fine, e, dall'altra, richieda l'adozione di altri atti per conferire al committente il diritto di realizzare il progetto»⁸¹.

114. La posizione di questa Corte è chiara. Facendo una riserva nel caso in cui un progetto d'opera venga adottato mediante un atto legislativo, il legislatore comunitario non ha inteso sancire un criterio formale che consenta agli Stati membri di sottrarre tale progetto alla valutazione del suo impatto ambientale, all'informazione e alla consultazione della popolazione interessata unicamente in ragione nella natura nell'atto di cui trattasi e dell'autorità che lo ha adottato. Sono esclusi dal campo di applicazione della direttiva soltanto gli atti legislativi che offrano garanzie identiche a quelle che sarebbero state pretese agli effetti della direttiva.

115. In altre parole, è il progetto d'opera approvato dal legislatore, in quanto raggiunge dal punto di vista della valutazione dell'impatto, dell'informazione e della consultazione dei cittadini gli obiettivi di tutela ambientale perseguiti dalla direttiva, che viene ad essere dispensato dall'osservarne alla lettera le disposizioni.

116. Questa Corte ha del resto ricordato una delle principali finalità della direttiva, citandone il sesto 'considerando', a tenore del quale: «(...) l'autorizzazione dei progetti pubblici e privati che possono aver un'impatto rilevante sull'ambiente va concessa solo previa valutazione delle loro probabili rilevanti ripercussioni sull'ambiente», e che precisa poi che «(...) questa valutazione dev'essere fatta in base alle opportune informazioni fornite dal committente e eventualmente completate dalle autorità e dal pubblico eventualmente interessato dal progetto».

117. L'iter logico perseguito nella menzionata sentenza WWF e a., globalmente considerata, deve essere condiviso e, conseguentemente, trasposto nella presente fattispecie.

118. È logicamente possibile sostenere che, secondo la direttiva, gli Stati membri sono dispensati dal procedere ad una valutazione dell'impatto di un progetto di lavori pubblici sull'ambiente, nonché a

80 — Punto 60.

81 — Punto 62.

procedure di informazione e di consultazione preliminari alla sua realizzazione, quale che ne sia la natura, per la sola ragione che tali Stati membri operano la scelta di emanare un progetto per i canali legislativi?

119. Questa tesi non è invero del tutto contraddetta dal testo, effettivamente ambiguo, dell'art. 1, n. 5, il quale sembra legare in modo meccanico il ricorso ad un procedimento legislativo nel rispetto degli obiettivi della direttiva.

Tuttavia, essa porta ad istituire, a profitto degli Stati membri, un potere discrezionale che consente loro di derogare, nella misura in cui essi possano auspicarlo, alle disposizioni della direttiva a danno dell'ambiente e delle popolazioni interessate dai progetti idonei a recare loro pregiudizio. Di conseguenza, una siffatta interpretazione si risolve puramente e semplicemente nel negare gli obiettivi perseguiti dal Consiglio.

120. Sulla base di questa più recente giurisprudenza ritengo che la semplice iscrizione di un progetto di costruzione di un'autostrada in un piano generale di creazione di una grande rete viaria di comunicazione non consente di considerare tale progetto come adottato nei dettagli se il tracciato

dell'autostrada non è definitivamente e precisamente disposto nell'atto legislativo di cui trattasi.

121. È infatti determinante che l'ambiente naturale che può essere interessato dal progetto sia identificabile, il che senz'altro non ricorrerebbe qualora mancasse il tracciato. La medesima constatazione si impone per quanto riguarda la popolazione interessata dal progetto, destinataria delle informazioni e beneficiaria della consultazione preventiva⁸². Non può essere realizzata alcuna informazione o consultazione se la dislocazione geografica del progetto di opera pubblica e quindi del pubblico da esso interessato non viene determinata con precisione.

122. Di conseguenza, suggerisco alla Corte di dichiarare che l'iscrizione in un piano generale previsto da una norma legislativa di un progetto di costruzione di autostrada adottato dal Parlamento a seguito di dibattiti parlamentari pubblici, ma che non comprende il tracciato dell'autostrada da costruire, non rientra nelle disposizioni dell'art. 1, n. 5, della direttiva 85/337 e deve pertanto essere soggetto al regime giuridico istituito da tale direttiva.

82 — Ricordo che dall'art. 1, n. 5, emerge che, per sottrarsi al regime istituito dalla direttiva, il progetto deve essere stato adottato mediante un procedimento legislativo che garantisca il rispetto dell'«obbiettivo della disponibilità delle informazioni».

Conclusioni

123. Considerato quanto sopra esposto, suggerisco alla Corte di risolvere le questioni pregiudiziali sollevate dal Tribunal d'arrondissement di Lussemburgo come segue:

- «1) L'art. 189 del Trattato CE (divenuto art. 249 CE) deve essere interpretato nel senso che il giudice nazionale adito con una controversia che implica l'esame della conformità di una norma di diritto interno con una direttiva non trasposta nel termine prescritto non è tenuto, per pronunciarsi su tale punto, a verificare previamente se le disposizioni della direttiva invocate siano sufficientemente precise ed incondizionate.

- 2) L'art. 1, n. 5, della direttiva del Consiglio 27 giugno 1985, 85/337/CEE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, dev'essere interpretato nel senso che non rientra in tale disposizione un progetto di costruzione di un'autostrada quale quello di cui alla causa a qua, che è stato iscritto in un piano generale di grande rete viaria previsto da una norma di legge, a seguito di una procedura di pari natura che ha dato luogo a pubblici dibattiti, ma che non comprende il tracciato dell'autostrada da costruire».