

SENTENZA DELLA CORTE (sesta sezione)
8 ottobre 1987 *

Nel procedimento 80/86,

avente ad oggetto una domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte, in forza dell'art. 177 del trattato CEE, dell'Arrondissementsrechtbank di Arnhem, nel procedimento penale dinanzi ad esso pendente a carico della

Kolpinghuis Nijmegen BV, con sede in Nimega,

domanda vertente sull'interpretazione della direttiva del Consiglio 15 luglio 1980, n. 777, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri sull'utilizzazione e la commercializzazione delle acque minerali naturali (GU L 229, pag. 1), in particolare riguardo agli effetti di tale direttiva prima della sua attuazione nell'ordinamento giuridico nazionale,

LA CORTE (sesta sezione),

composta dai signori O. Due, presidente di sezione, G. C. Rodríguez Iglesias, T. Koopmans, K. Bahlmann e C. Kakouris, giudici,

avvocato generale: J. Mischo,
cancelliere: D. Louterman, amministratore

considerate le osservazioni presentate:

— dal governo olandese, rappresentato, nella fase scritta del procedimento, dal sig. I. Verkade, segretario generale, e, nella fase orale, dal suo agente sig. G. Borchardt,

* Lingua processuale: l'olandese.

- dal governo britannico, rappresentato, nella fase scritta, dal suo agente sig. ra S. J. Hay e, nella fase orale, dal sig. H. L. Purse, Assistant solicitor,
- dal governo italiano, rappresentato dal sig. Luigi Ferrari Bravo, capo del servizio del contenzioso diplomatico, in qualità di agente, assistito dal sig. M. Conti, avvocato dello Stato,
- dalla Commissione delle Comunità europee, rappresentata, nella fase scritta, dal sig. Auke Haagsma, membro del suo ufficio legale, in qualità di agente, sostituito, nella fase orale, dal sig. R. C. Eischer, consulente legale, in qualità di agente,

vista la relazione d'udienza ed a seguito della trattazione orale del 3 febbraio 1987,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale all'udienza del 17 marzo 1987,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con ordinanza 3 febbraio 1986, pervenuta in cancelleria il 14 marzo successivo, l'Arrondissementsrechtbank di Arnhem ha proposto alla Corte, in forza dell'art. 177 del trattato CEE, quattro questioni pregiudiziali d'interpretazione del diritto comunitario, concernenti l'efficacia di una direttiva nell'ordinamento di uno Stato membro che non abbia ancora adottato i necessari provvedimenti d'attuazione della direttiva stessa.
- 2 Le questioni sono state sollevate nell'ambito di un procedimento penale avviato contro un'impresa commerciale di bevande che aveva detenuto, ai fini della vendita e della consegna, una bevanda da essa denominata « acqua minerale », ma composta di acqua corrente e di anidride carbonica. A detta impresa viene contestata l'infrazione dell'art. 2 del Keuringsverordening (regolamento di controllo sanitario) del comune di Nimega, che vieta la detenzione, ai fini della vendita e della consegna, di derrate, destinate allo smercio e all'alimentazione umana, la cui composizione non sia regolare.

- 3 Dinanzi al giudice di polizia, l'Officier van justitie (pubblico ministero) ha invocato, fra l'altro, la direttiva del Consiglio 15 luglio 1980, n. 777, in materia di ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri sull'utilizzazione e la commercializzazione delle acque minerali naturali (GU L 229, pag. 1). La direttiva dispone, in particolare, che gli Stati membri emanino le disposizioni utili affinché soltanto le acque estratte dal suolo di uno Stato membro e riconosciute dall'autorità responsabile di tale Stato membro come acque minerali naturali conformi alle norme contenute nell'allegato I, parte I, di detta direttiva, possano essere messe in commercio come acque minerali naturali. Questa disposizione della direttiva avrebbe dovuto essere attuata quattro anni dopo la notifica della direttiva, cioè il 17 luglio 1984, ma l'adeguamento della normativa olandese è intervenuto solo con effetto a partire dall'8 agosto 1985, mentre i fatti addebitati all'imputata nella causa principale sono intervenuti il 7 agosto 1984.
- 4 Ciò considerato, l'Arrondissementsrechtbank ha sottoposto alla Corte le seguenti questioni:
- « 1) Se un'autorità nazionale (nella fattispecie l'autorità che ha promosso il procedimento penale) possa far valere a carico di cittadini del proprio Stato la disposizione di una direttiva per la quale lo Stato membro interessato non abbia emanato leggi o disposizioni di attuazione.
- 2) Se un giudice nazionale sia tenuto, qualora non venga data attuazione ad una direttiva, ad applicare direttamente le disposizioni di una direttiva che vi si prestino, anche nel caso in cui il soggetto interessato non fondi alcun diritto su tali disposizioni.
- 3) Se il giudice nazionale, nel caso in cui debba essere interpretata una norma nazionale, debba o possa farsi guidare, in tale interpretazione, dal contenuto di una direttiva da applicare.
- 4) Se, ai fini della soluzione delle questioni 1, 2 e 3, abbia incidenza il fatto di stabilire se alla data che viene in rilievo (nella fattispecie il 7 agosto 1984) non fosse ancora scaduto il termine valido nei confronti dello Stato membro per l'obbligo di adeguare la legislazione nazionale. »
- 5 Per una più ampia esposizione degli antefatti della causa principale, della normativa comunitaria e nazionale di cui trattasi, nonché delle osservazioni presentate

alla Corte, si rinvia alla relazione d'udienza. Questi aspetti del fascicolo saranno qui riprodotti solo in quanto necessari per seguire il ragionamento dalla Corte.

Sulle prime due questioni

- 6 Le prime due questioni concernono la possibilità di applicare, in quanto tali, le disposizioni di una direttiva non ancora attuata nell'ordinamento dello Stato membro interessato.

- 7 In proposito, è opportuno ricordare che, come da costante giurisprudenza della Corte (in particolare la sentenza 19 gennaio 1982, Becker, 8/81, Racc. 1982, pag. 53), in tutti i casi in cui le disposizioni di una direttiva appaiano, dal punto di vista del loro contenuto, incondizionate e sufficientemente precise, esse possono essere fatte valere dai singoli nei confronti dello Stato, sia quando questo ometta di adeguare entro i termini il diritto nazionale alla direttiva, sia quando non ne dia corretta attuazione.

- 8 Detta giurisprudenza si basa sulla considerazione che non sarebbe compatibile con il carattere vincolante riconosciuto alla direttiva dall'art. 189, l'escludere in linea di principio che l'obbligo da essa imposto possa essere fatto valere da soggetti interessati. La Corte ne ha tratto la conseguenza che lo Stato membro che non abbia adottato entro i termini i provvedimenti d'attuazione imposti dalla direttiva non può opporre ai singoli l'inadempimento, da parte sua, degli obblighi da essa derivanti.

- 9 Nella sentenza 26 febbraio 1986 (Marshall, 152/84, Racc. 1986, pag. 723) la Corte ha tuttavia sottolineato che, ex art. 189 del trattato, il carattere vincolante di una direttiva, sul quale si fonda la possibilità di farla valere dinanzi al giudice nazionale, esiste solo nei confronti di « ogni Stato membro destinatario ». Ne consegue che, di per se stessa, una direttiva non può far nascere obblighi in capo ai singoli e che, perciò, una sua disposizione non può essere invocata, come tale, contro tali soggetti dinanzi al giudice nazionale.

- 10 Le prime due questioni vanno quindi risolte nel senso che un'autorità nazionale non può far valere a carico di un privato una disposizione di una direttiva per la quale non si è ancora proceduto alla necessaria attuazione nell'ordinamento giuridico nazionale.

Sulla terza questione

- 11 Con la terza questione si chiede in quale misura il giudice nazionale debba o possa tener conto di una direttiva in quanto elemento d'interpretazione di una norma di diritto nazionale.
- 12 Come precisato dalla Corte nella sentenza 10 aprile 1984 (Von Colson e Kamann, 14/83, Racc. 1984, pag. 1891), l'obbligo, imposto da una direttiva agli Stati membri, di conseguire il risultato che essa si prefigge, come pure il dovere, cui sono tenuti ex art. 5 del trattato, di adottare tutti i provvedimenti generali o particolari atti a garantire l'adempimento di tale obbligo, valgono per tutti gli organi degli Stati membri, ivi compresi, nell'ambito di loro competenza, quelli giurisdizionali. Ne consegue che nell'applicare il diritto nazionale, e in particolare la legge nazionale espressamente emanata per l'attuazione della direttiva, il giudice nazionale deve interpretare il proprio diritto interno alla luce della lettera e dello scopo della direttiva onde conseguire il risultato contemplato dall'art. 189, 3° comma, del trattato.
- 13 Tuttavia, questo obbligo del giudice nazionale, di riferirsi al contenuto della direttiva nell'interpretare le pertinenti norme di diritto nazionale, incontra il limite dei principi giuridici generali che fanno parte del diritto comunitario ed in particolare quelli della certezza del diritto e dell'irretroattività. Per questo, la Corte ha dichiarato nella sentenza 11 giugno 1987 (Pretore di Salò/ignoti, 14/86, Racc. 1987, pag. 2545) che una direttiva non può avere l'effetto, di per sé ed indipendentemente da una legge interna di uno Stato membro adottata per la sua attuazione, di determinare o di aggravare la responsabilità penale di coloro che agiscono in violazione delle sue disposizioni.

- 14 La terza questione va perciò risolta nel senso che, nell'applicare la normativa nazionale, il giudice di uno Stato membro è tenuto ad interpretarla alla luce della lettera e dello scopo della direttiva onde conseguire il risultato contemplato dall'art. 189, 3° comma, del trattato, ma che una direttiva non può avere l'effetto, di per sé ed indipendentemente da una legge emanata per la sua attuazione, di determinare o di aggravare la responsabilità penale di coloro che agiscono in violazione delle sue disposizioni.

Sulla quarta questione

- 15 Il problema di sapere se le disposizioni di una direttiva possano essere fatte valere, come tali, dinanzi ad un giudice nazionale si pone solo qualora lo Stato membro di cui trattasi non abbia attuato entro i termini la direttiva o non l'abbia attuata correttamente. Tuttavia, tenuto conto delle risposte negative date alle prime due questioni, le soluzioni ivi indicate non sarebbero diverse, qualora il termine assegnato allo Stato membro per adeguare la normativa nazionale non fosse ancora scaduto alla data che viene in rilievo. Quanto alla terza questione relativa ai limiti che il diritto comunitario potrebbe porre all'obbligo o alla facoltà del giudice nazionale d'interpretare le norme del proprio ordinamento giuridico alla luce della direttiva, il problema non si pone in maniera diversa a seconda che il termine d'attuazione sia scaduto o meno.
- 16 La quarta questione deve dunque essere risolta nel senso che le soluzioni summenzionate non sarebbero diverse qualora il termine assegnato allo Stato membro per adeguare la normativa interna non fosse ancora scaduto alla data che viene in rilievo.

Sulle spese

- 17 Le spese sostenute dai governi dei Paesi Bassi, della Repubblica italiana e del Regno Unito, nonché dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno sottoposto osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione: nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento ha il carattere di un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, al quale spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (sesta sezione)

dichiara:

- 1) Un'autorità nazionale non può far valere, a carico di un privato, una disposizione di una direttiva per la quale non si è ancora proceduto alla necessaria attuazione nell'ordinamento giuridico nazionale.
- 2) Nell'applicare la normativa nazionale, il giudice di uno Stato membro è tenuto ad interpretarla alla luce della lettera e dello scopo della direttiva onde raggiungere il risultato contemplato dall'art. 189, 3° comma, del trattato, ma una direttiva non può avere l'effetto, di per sé ed indipendentemente da una legge emanata per la sua attuazione, di determinare o di aggravare la responsabilità penale di coloro che agiscono in violazione delle sue disposizioni.
- 3) Le soluzioni summenzionate non sarebbero diverse qualora il termine assegnato allo Stato membro per adeguare la normativa nazionale non fosse ancora scaduto alla data che viene in rilievo.

Due

Rodríguez Iglesias

Koopmans

Bahlmann

Kakouris

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo, l'8 ottobre 1987.

Il cancelliere

Il presidente della sesta sezione

P. Heim

O. Due