

carico del singolo stesso dinanzi al giudice nazionale.

2. Nell'applicare il diritto nazionale, e in particolare la legge nazionale appositamente adottata per l'esecuzione di una direttiva, il giudice nazionale deve interpretare il proprio diritto alla luce della lettera e dello scopo della direttiva onde ottenere il risultato di cui si parla nell'art. 189, 3° comma, del trattato.

Quest'obbligo trova tuttavia dei limiti nei principi generali del diritto che fanno parte del diritto comunitario e in particolare in quelli della certezza del diritto e della irretroattività. La direttiva non può quindi avere l'effetto, di per sé e indipendentemente dalla legge nazionale adottata da uno Stato membro per la sua applicazione, di determinare o di aggravare la responsabilità penale di coloro che ne trasgrediscono le disposizioni.

RELAZIONE D'UDIENZA presentata nella causa 80/86 *

I — Antefatti e procedimento scritto

Il 15 luglio 1980 il Consiglio delle Comunità europee ha adottato la direttiva 80/777, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri sull'utilizzazione e la commercializzazione delle acque minerali naturali (GU L 229, pag. 1).

L'*articolo 1* della direttiva prescrive:

« 1. La presente direttiva riguarda 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

(...) »

* Lingua processuale: l'olandese.

Ai sensi dell'*articolo 2*:

« Gli Stati membri emanano le disposizioni utili affinché soltanto le acque di cui all'art. 1 che siano conformi alle norme della presente direttiva possano essere commercializzate come acque minerali naturali. »

L'*articolo 4* contempla che le acque minerali naturali, quali si presentano alla sorgente, non possono subire alcun trattamento o aggiunta salvo la separazione degli elementi instabili, l'eliminazione totale o parziale dell'anidride carbonica libera o la reincorporazione di anidride carbonica alle condizioni previste nell'allegato I, parte III, della direttiva.

Infine, l'articolo 15 della direttiva dispone:

« Gli Stati membri modificano, se necessario, la loro legislazione per conformarsi alla presente direttiva e ne informano immediatamente la Commissione; la legislazione così modificata si applica in modo da:

(...)

- vietare, quattro anni dopo la notifica della presente direttiva, il commercio dei prodotti non conformi alle disposizioni in essa previste ».

La direttiva è stata notificata agli Stati membri il 17 luglio 1980. Il divieto di cui sopra sarebbe dunque dovuto entrare in vigore nel luglio 1984. Tuttavia, la direttiva ha ricevuto attuazione nell'ordinamento giuridico olandese solo con il decreto 26 giugno 1985 (Stbl. 422) recante norme sulle acque minerali naturali e di fonte, entrato in vigore l'8 agosto 1985 (de Nederlandse Mineraalwater besluit).

Il 7 agosto 1984 il Keuringsdienst van Waren (ufficio di controllo sanitario delle merci) di Nimega constatava che la Kolpinghuis Nijmegen, società a responsabilità limitata, deteneva nella sua impresa in Nimega, ai fini della vendita e della consegna, scorte di una bevanda da essa denominata « acqua minerale », destinata allo smercio e al consumo umano e composta di acqua corrente e di anidride carbonica.

Dopo aver ricevuto il processo verbale redatto dal Keuringsdienst van Waren, l'Officier van justitie (il pubblico ministero) notificava una citazione alla società Kolpinghuis Nijmegen.

L'imputata è stata accusata di aver trasgredito l'art. 2 del Keuringsverordening (regolamento di controllo) del comune di Nimega, che vieta di detenere, ai fini della vendita e della consegna, scorte di merci destinate allo smercio e al consumo umano, la cui composizione non sia regolare. Detto regolamento di controllo era in vigore il 7 agosto 1984 e lo è tuttora.

Esso non definisce l'espressione « di composizione non regolare ». Secondo la formulazione dell'atto d'accusa, l'Officier van justitie ha ritenuto non regolare la composizione in quanto la bevanda era composta di acqua corrente e di anidride carbonica. A quanto risulta da una lettera dell'8 novembre 1985 dello Staatstoezicht op de Volksgezondheid (Ispettorato per la sanità pubblica), le autorità olandesi avevano ritenuto che la composizione della bevanda dovesse essere valutata tenendo conto delle caratteristiche che ci si potrebbe attendere in base agli scambi commerciali o all'uso.

Dinanzi all'Arrondissementsrechtbank, l'Officier van justitie chiedeva la condanna dell'imputata al pagamento di un'ammenda di HFL 501.

Considerato che le autorità olandesi avrebbero dovuto introdurre nell'ordinamento interno le disposizioni della citata direttiva 80/777 quattro anni dopo la sua notifica e che l'Officier van justitie riteneva che la direttiva avesse già forza di legge il 7 agosto 1984, anche se il decreto di attuazione era entrato in vigore l'8 agosto 1985, l'Arrondissementsrechtbank, stabilito che in certe circostanze una direttiva può avere efficacia diretta, sospendeva il procedimento decidendo di sottoporre alla Corte le seguenti questioni:

- « 1) Se un'autorità nazionale (nella fattispecie l'autorità che ha promosso il proce-

dimento 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 sub 1, 2, 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. »

L'ordinanza di rinvio è pervenuta in cancelleria il 14 marzo 1986.

In conformità all'art. 20 del protocollo sullo statuto della Corte, hanno presentato osservazioni scritte: il governo olandese, all'uopo rappresentato dal sig. I. Verkade, segretario generale del ministero per gli affari esteri, in qualità di agente; il governo italiano, rappresentato dal sig. M. Conti, avvocato dello Stato, in qualità di agente; il governo del Regno Unito, rappresentato dalla sig. ra S. J. Hayn del Treasury Solicitor's Department, Queen Anne's Chambers, in qualità di agente; la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. Haagsma, membro del suo ufficio legale, in qualità di agente.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte decideva, con ordinanza 5 novembre 1986, di rimettere la causa alla sesta sezione, ai sensi dell'art. 95 del regolamento di procedura, e di passare alla fase orale del procedimento senza istruttoria preliminare.

II — Osservazioni scritte

A — *Sulle prime due questioni*

1. Il *governo olandese*, richiamandosi all'art. 2 del Keuringsverordening ed a quanto esposto dall'Arrondissementsrechtbank, sottolinea preliminarmente che un prodotto posto in commercio con la denominazione di acqua minerale naturale e composto di acqua corrente e di anidride carbonica dovrebbe essere qualificato come prodotto « di composizione non regolare »

Ai fini della soluzione delle *prime due questioni*, il governo ritiene che nelle questioni proposte dal giudice nazionale siano implicati due interessi da tutelare.

Da un lato, l'interesse della Comunità potrebbe condurre ad imporre alle competenti autorità nazionali di applicare direttamente, una volta spirato il termine d'attuazione e nella misura in cui vi si prestino, le disposizioni di direttive inattuate. In tal modo, potrebbe essere garantito l'effetto utile della disposizione di una direttiva non ancora attuata.

Di contro a tale interesse, si ergeva tuttavia quello alla certezza del diritto di cui erano titolari i soggetti implicati, anche in considerazione del fatto che, ex art. 189 del trattato CEE, il destinatario della direttiva è lo Stato membro. Ai sensi dell'art. 191 del trattato CEE, la direttiva è notificata solo allo Stato

membro destinatario. In quest'ordine d'idee il governo si richiama alle conclusioni dell'avvocato generale VerLoren van Themaat nella causa 89/81, Hong Kong Trade, Racc. 1982, pag. 1289.

2. Il *governo italiano* ritiene che da una direttiva non attuata non possono nascere obblighi in capo ai privati. Esso aggiunge che il criterio secondo il quale la direttiva non può, di per sé, produrre effetto nei confronti dei privati che non ne siano destinatari resta ben fermo e non contraddetto dalla giurisprudenza della Corte. Ne conseguiva che la direttiva non vincolava i privati ed in nessun caso creava obblighi o divieti a loro carico. I singoli soggetti potevano essere vincolati soltanto dagli atti legislativi o regolamentari che lo Stato destinatario della direttiva è obbligato ad emanare.

Il governo italiano sottolinea che il suo punto di vista è confortato dalla dottrina maggioritaria, secondo la quale, anche ammesso che le direttive possano avere un'efficacia diretta « verticale », nel senso di attribuire ai singoli diritti soggettivi nei confronti dello Stato, ad esse va comunque negata l'idoneità a svolgere efficacia diretta « orizzontale ». Infatti, le ragioni che sono alla base di tale opinione si opponevano anche nell'ipotesi che da una direttiva possano sorgere obblighi dei singoli nei confronti dello Stato, ovvero doveri assoluti di comportamento come quelli sanzionati dalle norme penali.

Il governo italiano conclude nel senso che la direttiva di cui trattasi, in assenza di disposizioni nazionali di attuazione, non è applicabile nell'ordinamento interno di uno Stato membro allorché sia invocata per integrare o modificare il contenuto di una norma penale, nel senso di rendere penalmente illecita una condotta altrimenti lecita.

3. Il *governo del Regno Unito* osserva che è evidente che una direttiva impone obblighi a carico degli Stati membri.

La dottrina, elaborata dalla Corte, secondo la quale a date condizioni una direttiva potrebbe avere efficacia diretta, tutelava i privati quando lo Stato non avesse adempiuto i suoi obblighi.

Non si era mai considerato che tale dottrina fornisse un'arma agli Stati membri, dato che una simile interpretazione era in contrasto col summenzionato principio e conduceva ad imporre ai singoli degli obblighi, contrariamente al disposto dell'art. 189. In quest'ordine di idee, esso rinvia alla sentenza della Corte 26 febbraio 1986 (Marshall, 152/84, Racc. 1986, pag. 723).

Il governo conclude sottolineando che, in realtà, uno Stato membro non può tentare procedimenti penali retroattivamente e propone, quindi, di rispondere come segue alle prime due questioni:

- « 1) Un'autorità nazionale non può far valere a carico di cittadini del proprio Stato la disposizione di una direttiva per attuare la quale lo Stato membro interessato non abbia emanato leggi o norme di attuazione.
- 2) In assenza di provvedimenti di esecuzione di una direttiva, un giudice nazionale non può applicare direttamente le disposizioni di detta direttiva che vi si prestino, quando il cittadino interessato non intenda fondare alcun diritto su tali disposizioni. »

4. La *Commissione* sottolinea, in via preliminare ed a proposito della possibilità di far valere direttamente contro i privati una disposizione di una direttiva, che si deve di-

stinguere fra efficacia diretta verticale ed efficacia diretta orizzontale.

La causa in esame si situava nell'ipotesi dell'efficacia verticale, ma in senso inverso rispetto ai casi in cui la Corte aveva finora ammesso l'efficacia diretta delle disposizioni di una direttiva. In proposito, la Commissione rinvia alla già citata sentenza Marshall. La Commissione ne deduce che la *prima questione* deve chiaramente essere risolta in senso negativo.

La Commissione propone perciò alla Corte di risolvere come segue detta questione:

« Una direttiva non può far nascere di per sé obblighi diretti a carico dei privati e le sue disposizioni non possono quindi essere invocate, in quanto tali, contro costoro. »

Riguardo alla *seconda questione*, la Commissione ritiene che la soluzione sia meno agevole. Il problema essenziale era, infatti, quello di determinare quando delle disposizioni « si prestino » ad un'applicazione diretta. Nell'ambito del presente procedimento, sembrava che la sola risposta da dare al giudice a quo era che egli non aveva l'obbligo di applicare direttamente le disposizioni di una direttiva non ancora, o non adeguatamente, trasposta nell'ordinamento interno, quando le relative disposizioni creino obblighi a carico dei cittadini.

B — Sulla terza questione

1. Il *governo olandese* non esclude che, in mancanza di una norma nazionale chiara e precisa, il giudice possa interpretare una di-

sposizione così vaga, ispirandosi ad una norma di una direttiva in materia, anche se questa non è stata tempestivamente trasposta nell'ordinamento giuridico nazionale. Una norma di tal genere poteva certo rappresentare per l'interpretazione del giudice un utile dato supplementare.

2. Il *governo del Regno Unito* ritiene che, ove si tratti d'interpretare disposizioni aventi ad oggetto l'attuazione della direttiva nell'ordinamento giuridico interno, il giudice nazionale deve essere guidato, nell'interpretazione di una norma nazionale, dalle disposizioni della direttiva in materia. A tale proposito, esso rinvia alla sentenza della Corte 10 aprile 1984 (Von Colson e Kamann, 14/83, Racc. 1984, pag. 1891). Se era vero che, per quanto possibile, il giudice nazionale doveva interpretare la legge d'attuazione della direttiva in modo conforme alla finalità di questa, pur se priva di efficacia diretta, ciò non poteva avvenire in assenza di un qualsiasi provvedimento d'attuazione. Il governo del Regno Unito propone quindi alla Corte di risolvere come segue la terza questione:

« Nell'interpretare una norma di diritto interno, il giudice nazionale non può farsi guidare dalla finalità generale di una direttiva in materia, quando lo Stato membro interessato non abbia emanato i relativi provvedimenti d'attuazione. »

3. La *Commissione* ricorda, da un lato, che in generale una direttiva non contiene disposizioni direttamente rivolte all'autorità giudiziaria. Tutt'al più, si trattava di disposizioni che questa deve applicare direttamente. Secondo la Commissione, quando sia questione di obblighi a carico dei cittadini, si deve escludere l'applicazione diretta. D'altro lato, questa tesi era compatibile con la facoltà del giudice nazionale di tener

conto di norme di diritto comunitario prive di efficacia diretta o di ispirarsi ad esse, ai fini dell'interpretazione di una disposizione di diritto nazionale.

La soluzione della terza questione era dunque la seguente:

« Nell'interpretare una disposizione di diritto nazionale, il giudice nazionale può ispirarsi a disposizioni di una direttiva che non hanno efficacia diretta in materia, ma nessuna norma di diritto comunitario gli impone un obbligo in tal senso. »

C — *Sulla quarta questione*

1. Il *governo olandese* osserva che, prima dello spirare del termine per conformarvisi, la direttiva non può dispiegare alcun effetto nell'ordinamento giuridico nazionale. Al riguardo, esso si richiama alla sentenza 5 aprile 1979 (Ratti, 184/78, Racc. 1979, pag. 1629).

2. Il *governo italiano* rammenta che il problema deve essere risolto nel senso dell'impossibilità di opporre ai privati divieti contenuti in direttive non ancora attuate nell'ordinamento giuridico interno.

3. Il *governo del Regno Unito* ritiene che, nella fattispecie concreta, la soluzione delle prime tre questioni non sia diversa nel caso in cui il termine impartito allo Stato membro per adeguare la normativa interna non

sia ancora scaduto alla data di cui trattasi. Solo dopo la sua attuazione, prima o dopo la scadenza del termine d'attuazione, una simile direttiva poteva far sorgere obblighi a carico dei singoli. Il governo propone quindi alla Corte di risolvere come segue la quarta questione:

« La soluzione delle questioni 1, 2 e 3 non è diversa nel caso in cui il termine impartito allo Stato membro per adeguare la normativa nazionale non sia ancora scaduto alla data di cui trattasi. »

4. La *Commissione* ritiene che poiché in nessun caso la direttiva impone obblighi diretti a carico dei cittadini, è palesemente indifferente che il termine d'attuazione sia spirato o meno. Lo stesso valeva in relazione alla possibilità che un giudice nazionale si lasciasse guidare dalle disposizioni di una direttiva nell'interpretare una disposizione di diritto interno.

La Commissione propone dunque alla Corte di risolvere come segue la quarta questione:

« Per le finalità di cui sopra, è ininfluyente che il termine contemplato per l'adeguamento della normativa nazionale a detta direttiva sia scaduto o meno. »

O. Due
giudice relatore