

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
PHILIPPE LÉGER

presentate il 12 novembre 1998 *

1. Con il ricorso in esame la Commissione delle Comunità europee chiede alla Corte di dichiarare che «la Repubblica italiana, non avendo adottato né comunicato entro il termine prescritto le disposizioni necessarie alla trasposizione nell'ordinamento giuridico interno della direttiva del Consiglio 12 dicembre 1991, 91/676/CEE, relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole¹ [in prosieguo: la "direttiva"], e non avendo in particolare rispettato l'obbligo previsto dall'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva, è venuta meno agli obblighi che le incombono in virtù del diritto comunitario». La Commissione chiede, inoltre, la condanna della Repubblica italiana alle spese.

2. A termini dell'art. 12, n. 1, della direttiva, gli Stati membri sono tenuti a porre in vigore le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva medesima entro due anni a decorrere dalla notifica, dandone immediata informazione alla Commissione. Atteso che la direttiva è stata notificata agli Stati membri il 19 dicembre 1991, il termine di trasposizione è scaduto il 19 dicembre 1993.

3. Alla stessa data gli Stati membri dovevano aver proceduto, a termini dell'art. 3, n. 2, della direttiva, all'individuazione, per la prima

volta, come zone vulnerabili di tutte le zone note del loro territorio che scaricano nelle acque inquinate e in quelle che potrebbero essere inquinate, conformemente ai criteri definiti dalla direttiva stessa. Inoltre gli Stati membri dovevano aver proceduto a notificare tale prima designazione alla Commissione entro sei mesi.

Ai sensi del n. 5 del medesimo articolo, sono tuttavia esonerati dall'obbligo di individuazione delle zone vulnerabili specifiche gli Stati membri che considerano come zona vulnerabile l'intero territorio nazionale e che stabiliscono ed applicano, di conseguenza, per tutto il loro territorio programmi d'azione diretti a ridurre e a prevenire l'inquinamento delle acque derivante da nitrati di origine agricola.

4. Infine, gli Stati membri erano tenuti, in base all'art. 4 della direttiva, a fissare sempre entro lo stesso termine, uno o più codici di buona pratica agricola, da applicare a discrezione degli agricoltori, al fine di garantire, per tutti i tipi di acque, un livello generale di protezione dall'inquinamento.

5. Alla scadenza di tale termine, la Commissione, non avendo ricevuto alcuna comunicazione riguardante, da un lato, la trasposizione della direttiva nell'ordinamento italiano e, dall'altro, la designazione di zone specifiche vulnerabili ovvero l'esenzione da tale obbligo

* Lingua originale: il francese.

¹ — GU L 375, pag. 1.

specifico ai sensi dell'art. 3, n. 5, e non disponendo peraltro di alcun elemento informativo che le consentisse di concludere che la Repubblica italiana si fosse conformata ai propri obblighi, con lettera di diffida 10 luglio 1995 invitava il governo italiano, secondo la procedura prevista dall'art. 169 del Trattato CE, a presentare le proprie osservazioni in merito entro due mesi. La Commissione invitava parimenti il detto governo a presentare le proprie osservazioni in ordine al fatto che le autorità competenti non avevano proceduto alla fissazione di uno o più codici di buona pratica agricola, obbligo stabilito dall'art. 4 della direttiva.

6. Data l'assenza di risposta da parte del governo italiano, in data 26 luglio 1996 la Commissione inviava al governo medesimo un parere motivato con cui lo invitava ad adottare le misure necessarie per conformarsi al parere stesso entro due mesi a decorrere dalla sua notifica.

7. Con lettera 20 gennaio 1997 la rappresentanza permanente dell'Italia presso l'Unione europea rispondeva alla Commissione. Pur riconoscendo che il proprio governo non aveva ancora emanato un atto specifico ai fini della trasposizione della direttiva 91/676 nell'ordinamento italiano, essa faceva valere che il governo medesimo aveva, sostanzialmente, assolto gli obblighi ivi previsti, con particolare riguardo agli obblighi di cui agli artt. 3, n. 2, e 4 della direttiva.

8. Alla luce di tali elementi informativi, la Commissione desisteva dalle contestazioni relative alla mancata trasposizione dell'art. 4 della direttiva. Essa riteneva tuttavia insoddisfacenti gli argomenti dedotti con riguardo

all'obbligo sancito dall'art. 3, n. 2, e decideva conseguentemente di adire la Corte al fine di far dichiarare tale inadempimento.

9. Il ricorso della Commissione è stato registrato nella cancelleria della Corte il 20 maggio 1997. Il governo italiano ne ha chiesto il rigetto.

10. Nel controricorso il governo italiano fa presente di aver comunicato alla Commissione, una volta ricevuto il parere motivato, una serie di misure, di carattere non legislativo, vigenti in Italia, «per effetto delle quali può ritenersi che la direttiva 91/676/CEE ha ricevuto, per taluni aspetti, attuazione»². Il governo italiano esprime inoltre il proprio intendimento di emanare, sulla base di una delega del Parlamento, un decreto legislativo recante una «disciplina completa della materia contemplata dalla suddetta direttiva».

11. Nella replica la Commissione insiste sulle sue contestazioni.

12. Essa osserva anzitutto di non aver mai inteso affermare che la trasposizione di una direttiva debba obbligatoriamente assumere la forma di atto di natura legislativa. Essa sottolinea di non rimproverare al governo italiano l'adozione di misure di natura non legislativa, bensì di aver richiamato l'attenzione sul fatto che quest'ultimo non si è, in ogni caso, conformato, per mezzo dell'adozione di misure di qualsivoglia natura, agli obblighi ad esso incombenti ai sensi della direttiva de qua.

13. La Commissione ricorda poi che la corretta trasposizione di una direttiva implica

2 — Punto 1, paragrafo 1, del controricorso.

l'adozione di misure che assicurino il perseguimento del suo effetto utile e che realizzino i risultati voluti, rispettando eventualmente un determinato ordine. Orbene, nella specie, emanando misure dirette, da un lato, a fissare un codice di buona pratica agricola, a norma dell'art. 4, e, dall'altro, ad essere inserite nei programmi d'azione volti a ridurre ed a prevenire l'inquinamento delle acque, ai sensi dell'art. 5, n. 4, della direttiva, prima di aver proceduto, in una prima fase, all'individuazione delle acque e delle zone a rischio, come postulato dall'art. 3, n. 2, il governo italiano avrebbe agito contro ogni logica. Infatti, secondo la Commissione, le misure adottate sino a questo momento resterebbero lettera morta, in quanto mirano a proteggere zone a tutt'oggi non ancora individuate.

14. Nella controreplica la Repubblica italiana contesta tale ragionamento. A suo parere, non sarebbe utile procedere secondo l'ordine prospettato dalla Commissione. Essa aggiunge che «è in corso di trasmissione alla Commissione la documentazione relativa alle misure adottate per dare esecuzione alle disposizioni dell'art. 5 della direttiva»³.

15. Emerge quindi che nel controricorso o nella controreplica, analogamente a quanto già avvenuto nella fase precontenziosa, il governo italiano non ha contestato la mancata trasposizione nell'ordinamento nazionale, entro i termini previsti, della direttiva né la mancata conseguente comunicazione alla Commissione. Il governo italiano si è limitato ad indicare un determinato numero di provvedimenti idonei, eventualmente, a rispondere alle prescrizioni dell'art. 5 della direttiva, il quale prevede specificamente

l'adozione di programmi di azione diretti a ridurre ed a prevenire l'inquinamento delle acque causato, direttamente o indirettamente, da nitrati di origine agricola. Tuttavia, oltre al fatto che tali programmi di azione devono rispondere a una serie di requisiti inderogabili, in ordine ai quali è impossibile nella specie stabilire se siano stati rispettati o meno, appare evidente che non si tratta dell'unico aspetto della direttiva con riguardo al quale gli Stati membri sono tenuti a conformarvisi.

16. In particolare, non è contestato che sino a quel momento alcun provvedimento nazionale è stato emanato e successivamente comunicato alla Commissione al fine di rispettare l'obbligo di designazione delle zone vulnerabili di cui all'art. 3, n. 2, della direttiva.

17. Al contrario, sottolineando, nel controricorso, la prossima emanazione di un atto legislativo diretto alla completa trasposizione della direttiva e assicurando, nella controreplica, che è attualmente in corso di trasmissione alla Commissione la documentazione relativa ai provvedimenti nazionali integrativi, la Repubblica italiana riconosce in ogni caso che il complesso delle misure pertinenti non è stato posto in essere o comunicato alla Commissione in tempo utile.

18. Senza esaminare più in dettaglio gli argomenti dedotti, è sufficiente pertanto rilevare che la trasposizione della direttiva e la sua comunicazione non hanno avuto luogo entro il termine previsto dalla direttiva medesima e che, conseguentemente, il ricorso proposto dalla Commissione dev'essere dichiarato fondato⁴.

3 — Punto 5, paragrafo 1, della controreplica.

4 — V., ad esempio, sentenza 6 ottobre 1998, causa C-79/98, Commissione/Belgio (Racc. pag. I-6039, punto 8).

19. Si deve quindi ritenere che, non avendo emanato né comunicato alla Commissione, entro il termine prescritto, tutte le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi dell'art. 12, n. 1, della direttiva medesima.

20. Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese. La Repubblica italiana, essendo rimasta soccombente, dev'essere pertanto condannata alle spese.

Conclusione

21. Ciò premesso, suggerisco alla Corte di dichiarare che:

«1) Non avendo emanato né comunicato alla Commissione, entro il termine prescritto, tutte le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative per conformarsi alla direttiva del Consiglio 12 dicembre 1991, 91/676/CEE, relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi dell'art. 12, n. 1, della direttiva medesima.

2) La Repubblica italiana è condannata alle spese».