CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GEORGES COSMAS

presentate il 20 gennaio 2000 *

I — Introduzione

1. Con ricorso proposto ai sensi dell'art. 169 del Trattato CE (divenuto art. 226 CE), la Commissione chiede alla Corte di accertare che, non avendo stabilito, entro il termine prescritto, i programmi d'azione previsti dall'art. 5 della direttiva del Consiglio 12 dicembre 1991, 91/676/CEE, relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole [1] (in proseguo: la «direttiva»), il Regno di Spagna è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza del Trattato.

II — Il contesto normativo

A — *Il contesto normativo in diritto comunitario*

2. Come stabilito dal suo art. 1, la direttiva mira a ridurre l'inquinamento causato dai nitrati di origine agricola e a prevenire qualsiasi ulteriore inquinamento di questo tipo.

3. L'art. 3 della direttiva dispone, tra l'altro, quanto segue :

«(...)

2. Entro un periodo di due anni a decorrere dalla notifica della presente direttiva, gli Stati membri designano come zone vulnerabili tutte le zone note del loro territorio che scaricano nelle acque individuate in conformità del paragrafo 1 e che concorrono all'inquinamento. Essi notificano tale prima designazione alla Commissione entro sei mesi.

(...)

4. Gli Stati membri riesaminano e, se necessario, opportunamente rivedono o

* Lingua originale: il greco.

1 — GU L 375 del 31.12.1991, pag. 1.

completano le designazioni di zone vulnerabili almeno ogni quattro anni, per tener conto di cambiamenti e fattori imprevisti al momento della precedente designazione. Entro sei mesi essi notificano alla Commissione ogni revisione o aggiunta concernente le designazioni».

4. Risulta da una nota all'art. 12, n. 1, della direttiva che quest'ultima è stata notificata agli Stati membri il 19 dicembre 1991.

5. Ai sensi dell'art. 5, n. 1, della direttiva, «entro un periodo di due anni a decorrere dalla prima designazione di cui all'articolo 3, paragrafo 2, o di un anno dopo ogni nuova designazione ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 4, gli Stati membri, per il conseguimento degli obiettivi di cui all'articolo 1, fissano programmi d'azione per quanto riguarda le zone vulnerabili designate».

6. Infine, l'art. 10 della direttiva enuncia quanto segue :

«1. In merito al periodo quadriennale decorrente dalla notifica della presente direttiva e ad ogni periodo quadriennale successivo, gli Stati membri presentano alla Commissione una relazione contenente le informazioni specificate all'allegato V.

2. Una relazione ai sensi del presente articolo è presentata alla Commissione entro sei mesi dalla fine del periodo cui si riferisce».

B — *Il contesto normativo nazionale*

7. L'art. 6 del Real Decreto sobre la protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias (regio decreto 261/1996, del 16 febbraio 1996, sulla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole), che traspone la direttiva nell'ordinamento giuridico spagnolo, dispone che, nelle zone designate come vulnerabili, gli organi competenti delle comunità autonome stabiliscano programmi d'azione diretti a prevenire e a ridurre l'inquinamento da nitrati provenienti da fonti agricole. Questi programmi d'azione sono elaborati entro un termine di due anni che decorre dalla designazione iniziale delle zone vulnerabili o di un anno dopo ogni nuova estensione o modificazione e sono attuati nel corso dei quattro anni successivi alla loro elaborazione.

III — La procedura precontenziosa

8. Con lettera n. SG(97) D/2548 del 4 aprile 1997, la Commissione ha invitato il Regno di Spagna a presentare le sue

osservazioni in merito ad un eventuale inadempimento ad una serie di obblighi previsti dalla direttiva, e in particolare a quelli di effettuare controlli relativi alla concentrazione di nitrati nelle acque dolci (art. 6 della direttiva), di fissare programmi d'azione per quanto riguarda le zone vulnerabili (art. 5) e di presentare una prima relazione quadriennale (art. 10 della direttiva).

9. La risposta delle autorità spagnole alla lettera di messa in mora ha permesso alla Commissione di accertare che i controlli relativi alla concentrazione di nitrati nelle acque dolci erano stati effettuati. Tuttavia, secondo la Commissione, questa risposta riconosceva che i programmi d'azione previsti dall'art. 5, n. 1, della direttiva non erano stati stabiliti e che la relazione prevista dall'art. 10, n. 1, della direttiva non era stata presentata.

10. Facendo seguito a tale risposta, il 21 novembre 1997 la Commissione ha indirizzato al Regno di Spagna un parere motivato [2], in cui affermava che, non avendo comunicato alla Commissione la relazione contenente le informazioni previste dall'allegato V della direttiva, come previsto dal suo art. 10, e non avendo stabilito programmi d'azione come previsto dal suo art. 5, il Regno di Spagna era venuto meno agli obblighi che ad esso incombono in forza della direttiva.

2 — C(97) 3415 def.

11. La Commissione invitava questo Stato membro ad adottare le misure necessarie a conformarsi al parere motivato entro un termine di due mesi dalla data del suo ricevimento. Come afferma la Commissione, con lettera del 23 gennaio 1998 le autorità spagnole hanno domandato una proroga del termine concesso.

12. Infine, il Regno di Spagna ha risposto al parere motivato con un documento, del 6 marzo 1998, intitolato «Informe Cuatrienal del Reino de España sobre cumplimiento de la Directiva 91/676/CEE relativa a la protección de las aguas contra la contaminación por nitratos de origen agrícola» («Relazione quadriennale sull'applicazione della direttiva 91/676/CEE relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole»).

13. In considerazione di questa relazione, la Commissione ha ridotto l'oggetto del suo ricorso, depositato nella cancelleria della Corte il 17 luglio 1998. La Commissione chiede infatti alla Corte, da un lato, di accertare che, non avendo fissato i programmi d'azione previsti dall'art. 5 della direttiva, il Regno di Spagna è venuto meno agli obblighi che ad esso incombono in forza del Trattato, e, dall'altro, di condannare il suddetto Stato membro alle spese.

IV — Argomenti delle parti

14. La Commissione rileva che l'art. 189, terzo comma, del Trattato CE (divenuto art. 249, terzo comma, CE) e l'art. 5, primo comma, del Trattato CE (divenuto art. 10, primo comma, CE) sono disposizioni vincolanti in ragione delle quali gli Stati membri destinatari di una direttiva sono tenuti ad adottare le misure necessarie alla sua attuazione entro la scadenza del termine che è stato loro accordato a tal fine.

15. Nella fattispecie, la Commissione sottolinea che le zone vulnerabili dovevano essere designate, inizialmente, entro un periodo di due anni decorrente dalla notifica della direttiva (art. 3, n. 2, della direttiva). Il termine di elaborazione dei progranni d'azione previsti dall'art. 5 è dunque scaduto nel dicembre 1995.

16. Sempre secondo la Commissione, il Regno di Spagna ha riconosciuto, nella relazione quadriennale del 6 marzo 1998, che i programmi d'azione previsti dall'art. 5 non erano ancora stati fissati, quando il termine concesso per conformarsi al parere motivato della Commissione era già scaduto.

17. Secondo il Regno di Spagna, se ritardo c'è stato, è perché la designazione delle zone vulnerabili ha potuto essere realizzata ad opera delle comunità autonome solo nel giugno 1997 e i programmi d'azione richiedono inevitabilmente un certo tempo. Secondo la Commissione, questa spiegazione non servirebbe a giustificare l'inadempimento addotto. La Commissione è dell'opinione che, in sostanza, le autorità spagnole invochino precedenti inadempimenti del Regno di Spagna ad altri obblighi imposti dalla direttiva, e in particolare la mancata attuazione della direttiva nel termine previsto dal suo art. 12, per giustificare gli inadempimenti menzionati nel parere motivato emesso nella fattispecie dalla Commissione. Ora, sarebbe inconcepibile che uno Stato membro potesse eccepire la propria attuazione tardiva della direttiva ad esso imputabile, per giustificare l'inosservanza o il rispetto tardivo di altri obblighi imposti dalla stessa direttiva. Nemo auditur suam propriam turpitudinem allegans.

18. D'altro canto, osserva la Commissione, pur ammettendo che i termini previsti dalla direttiva avrebbero potuto essere fissati diversamente, le sue disposizioni vincolano ogni Stato membro destinatario quanto al risultato da raggiungere.

19. La Commissione, inoltre, considera come non pertinente l'affermazione del Regno di Spagna secondo la quale saranno prese tutte le misure necessarie a conformarsi agli obblighi della direttiva. Essa non può nemmeno accettare, da un lato, l'invito effettuato dal Regno di Spagna ad evitare ogni riferimento ai termini temporali della direttiva e, dall'altro, la sua tesi secondo la quale l'inadempimento addotto sarebbe

unicamente «temporale», e non «sostanziale». La Commissione ritiene difficilmente concepibile una distinzione tra inadempimento «temporale» e inadempimento «sostanziale». Quel che è certo, è che la situazione esistente alla scadenza del termine concesso dalla Commissione per conformarsi al parere motivato si caratterizzava chiaramente per un inadempimento degli obblighi della direttiva e nessun ulteriore elemento d'informazione consente alla Commissione di ritenere che non vi sia inadempimento o che si tratti di un inadempimento meramente «temporale». Inoltre, il fatto che le autorità spagnole manifestino la volontà incontestabile di conformarsi alla direttiva non permette loro di sottrarsi all'accertamento di un inadempimento. Facta potentiora sunt verbis.

20. Nella sua memoria di replica, la Commissione sottolinea che il Regno di Spagna ha riconosciuto, nel controricorso, che i programmi d'azione previsti dall'art. 5 della direttiva non erano stati ancora fissati. Essa aggiunge che una panoramica della situazione nelle diverse comunità autonome permette di constatare che, non solo i programmi d'azione non sono mai stati fissati in gran parte di esse, ma che, inoltre, in alcune di esse, la designazione definitiva delle zone vulnerabili non ha nemmeno ancora avuto luogo.

21. La Commissione osserva inoltre che la Corte ha confermato, nella sua sentenza del 1° ottobre 1998, Commissione/Spagna [3], che è possibile introdurre un ricorso per ciascuno degli obblighi concreti imposti dalla direttiva, a prescindere da ogni ricorso eventuale riguardante l'assenza di trasposizione o la trasposizione tardiva di questa. Per la Commissione, l'inosservanza di questi obblighi minaccia l'attuazione degli obiettivi fissati dalla direttiva. Ciò è particolarmente vero, a suo parere, quando si tratta dell'approvazione e della messa in pratica di piani e di programmi che implicano uno sforzo continuo ed un controllo attivo da parte delle autorità nazionali al fine di raggiungere gli obiettivi della direttiva.

22. La Commissione afferma di non ignorare che la trasposizione tardiva della direttiva da parte della Spagna è all'origine dell'inadempimento degli altri obblighi previsti da questa direttiva. Tuttavia, né questa realtà, né la possibilità di formulare in maniera differente il ricorso giustificano né legittimano l'inadempimento che costituisce l'oggetto del presente ricorso.

23. Infine, ricordando la giurisprudenza costante della Corte secondo la quale uno Stato membro non può invocare disposizioni, prassi o situazioni del proprio ordinamento giuridico interno per giustificare l'inosservanza degli obblighi e dei termini imposti da una direttiva, la Commissione respinge l'argomento delle autorità spagnole secondo le quali le comunità autonome, che sono competenti per l'elaborazione dei programmi d'azione, si sono

3 — Causa C-71/97 (Racc. pag. I-5991).

limitate a seguire le indicazioni del regio decreto n. 261/1996, del 16 febbraio 1996. La Commissione ne deduce inoltre che l'attuazione della direttiva non è adeguata. Perciò, conclude la Commissione, sebbene essa abbia limitato il presente ricorso all'inadempimento dell'obbligo previsto dall'art. 5, qualora le autorità spagnole ritengano che una modifica del regio decreto di trasposizione, e in particolare del calendario che esso prevede, costituirebbe una soluzione adeguata per evitare inadempimenti successivi dei diversi obblighi previsti dalla direttiva, spetta a loro adottare le misure appropriate per modificarlo.

24. Il Regno di Spagna ammette certamente di essere venuto meno all'obbligo previsto dall'art. 12 della direttiva per quel che riguarda il termine, di due anni a partire dalla notifica di questa, per l'adozione di disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarvisi. Tuttavia, il Regno di Spagna considera che i programmi previsti dall'art. 5 della direttiva difficilmente potevano essere elaborati entro tale data (dicembre 1995), visto che la trasposizione di tale direttiva nel diritto spagnolo è avvenuta solo nel marzo 1996, il che ha sovvertito il calendario degli obblighi successivi da essa imposti.

25. A parere del Regno di Spagna, che chiede alla Corte di respingere il ricorso e di condannare la ricorrente alle spese, la Commissione avrebbe dovuto imperniare il suo ricorso sul ritardo nella trasposizione della direttiva nell'ordinamento giuridico spagnolo. Dal momento che essa non l'ha fatto, non ha molto senso proporre ricorsi successivi diretti contro l'inosservanza del calendario stabilito dalla direttiva, calendario affetto ineluttabilmente da questo ritardo iniziale, non potendo così il Regno di Spagna sfuggire ad una condanna.

26. Il Regno di Spagna rileva che le comunità autonome di Andalusia, di Aragona, delle Baleari, delle Canarie, di Castiglia-La Mancia, di Castiglia e Léon, della Catalogna, di Valencia e dei Paesi Baschi hanno proceduto alla designazione delle zone vulnerabili, obbligo che deriva loro, dal momento che è di loro competenza, dall'art. 4 del regio decreto n. 261/1996 del 16 febbraio 1996. Da parte loro, le comunità autonome delle Asturie, di Cantabria, di Estremadura, di Galizia, della Rioja, di Madrid, di Murcia e di Navarra hanno dichiarato che non esistevano zone vulnerabili sui loro rispettivi territori.

27. Il Regno di Spagna aggiunge poi che, dopo la pubblicazione del regio decreto di trasposizione, è stato costituito un gruppo di lavoro interministeriale composto di rappresentanti dei ministeri competenti, cioè il ministero dell'Ambiente e il ministero dell'Agricoltura, della Pesca e dell'Alimentazione, che ha proceduto all'uniformazione di criteri e azioni delle comunità autonome per quanto riguarda la designazione ufficiale delle loro zone vulnerabili, condizione preliminare all'elaborazione dei programmi d'azione previsti dall'art. 5 della direttiva. D'altro canto, è stata elaborata, in seno al gruppo di lavoro, una

«metodologia di orientamento per la determinazione delle misure previste dall'allegato 2 del regio decreto 261/1996 in relazione ai programmi d'azione». E' su questa base che lavorano le comunità autonome per l'elaborazione, sulla base di criteri uniformi, dei loro rispettivi programmi. La direzione generale dei lavori idraulici e della qualità delle acque del ministero dell'Ambiente, cordinatrice del gruppo di lavoro, adotta le misure opportune presso le comunità autonome perché, entro il termine più breve possibile, i programmi d'azione possano essere consegnati alla Commissione.

28. Infine, tanto nel controricorso quanto nella controreplica, il Regno di Spagna dà un'idea della situazione esistente in alcune comunità autonome che hanno proceduto alla designazione delle zone vulnerabili, ossia Aragona, Castiglia e Léon, Castiglia-La Mancia, Baleari, Valencia, Andalusia e Catalogna.

29. Nella controreplica, il Regno di Spagna dichiara di non poter accettare l'affermazione della Commissione secondo la quale le autorità spagnole potrebbero, all'occorrenza, modificare il calendario previsto nel regio decreto di trasposizione, poiché tale decreto riprende, come era tenuto a fare, le tappe successive, definite nella direttiva, per il varo delle differenti azioni che essa prevede. Comunque, non sarebbe possibile realizzare simultaneamente azioni che esigono necessariamente, per la loro corretta esecuzione, che un certo termine passi tra ciascuna di esse. Così, una volta designate dalle comunità autonome interessate le zone vulnerabili esistenti sul loro territorio, la successiva elaborazione dei programmi d'azione esige, come indica la stessa direttiva e per poter offrire una garanzia di efficacia, che si disponga di un certo termine, termine che il regio decreto n. 261/1996, relativo alla trasposizione della direttiva, ha fissato nel febbraio 1999.

V — Il mio punto di vista

30. Come a buon diritto nota la Commissione, conformemente all'art. 189, terzo comma, del Trattato CE, la direttiva vincola ogni Stato membro quanto al risultato da raggiungere. Quest'ultimo obbligo implica il rispetto dei termini stabiliti dalle direttive [4].

31. E' opportuno quindi osservare che, secondo una giurisprudenza costante, l'esistenza di un inadempimento deve in ogni modo essere valutata in relazione alla situazione dello Stato membro quale si

4 — V., in particolare, sentenza della Corte 22 settembre 1976, causa 10/76, Commissione/Italia (Racc. pag. 1359).

presentava alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato [5].

32. Nella fattispecie, l'art. 5 della direttiva imponeva agli Stati membri di fissare programmi d'azione riguardanti le zone vulnerabili designate entro un termine che scadeva nel dicembre 1995.

33. Il Regno di Spagna ammette che, in seguito al ritardo nell'attuazione della direttiva nell'ordinamento giuridico spagnolo (marzo 1996), che ha compromesso il calendario degli obblighi successivi imposti da questa direttiva, i programmi previsti dall'art. 5 della direttiva avrebbero difficilmente potuto essere elaborati entro la data stabilita (dicembre 1995). Così facendo, il Regno di Spagna riconosce, in sostanza, che a questa data non aveva fissato i suddetti programmi.

34. Risulta, peraltro, dalle osservazioni formulate dal Regno di Spagna nel suo controricorso e nella sua controreplica, ed in particolar modo dalla presentazione delle misure già adottate nonché della situazione delle varie comunità autonome, che i programmi d'azione previsti dalla direttiva non sono stati neppure elaborati entro il termine fissato dal parere motivato della Commissione.

35. Infatti, se azioni quali la designazione, menzionata dal Regno di Spagna, delle zone vulnerabili in certe comunià autonome, la costituzione di un gruppo di lavoro interministeriale incaricato di coordinare i criteri di designazione di queste zone, l'elaborazione di una «metodologia d'orientamento» per i programmi d'azione o le misure adottate dalla direzione generale dei lavori idraulici e della qualità delle acque del ministero spagnolo dell'Ambiente, cordinatrice del gruppo di lavoro, possono costituire misure positive per il perseguimento degli obiettivi della direttiva e presupposti eventualmente necessari alla redazione dei programmi d'azione imposti dall'art. 5 della direttiva, esse non possono tuttavia costituire una giustificazione né un rimedio al ritardo quale è stato riconosciuto, e dunque all'inadempimento, nell'elaborazione di questi programmi.

36. Questo inadempimento risalta dalla situazione esistente nella maggioranza delle comunità autonome, così com'è presentata dal Regno di Spagna. Concretamente, ad eccezione del caso della comunità autonoma di Valencia, della quale viene detto che ha stabilito un «programma d'azione nelle zone vulnerabili diretto alla riduzione dell'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole», il controricorso segnala che la comunità autonoma d'Aragona ha solamente stabilito un calendario indicativo delle azioni future; quanto alla comunità autonoma di Castiglia e Léon, oltre al quadro legislativo di delega generale, è segnalato che il programma d'azione riguardante la zona 4 (Cantalejo, Cabezuela, Veganzones e Turégano) è in corso di redazione; per quel che riguarda la comunità autonoma di Castiglia-La Mancia, la memoria segnala che, per l'elabora-

5 — V., in particolare, sentenze della Corte 18 dicembre 1997, causa C-361/95, Commissione/Spagna (Racc. pag. I-7351, punto 13), e 27 ottobre 1998, causa C-364/97, Commissione/Irlanda (Racc. pag. I-6593, punto 8).

zione dei programmi d'azione, ci si trova in fase di cordinamento dei lavori necessari alla loro realizzazione; nelle Baleari, è sottolineato, attualmente si studia di nuovo la necessità di dichiarare o meno come zona vulnerabile la regione di Sa Pobla-Muro, che era stata inizialmente così designata; analogamente, per la comunità autonoma di Andalusia, è rilevato che i programmi d'azione si trovano allo stadio di elaborazione da parte dei servizi del consigliere all'agricoltura ed alla pesca; infine, la controreplica si limita a rilevare che, per quel che concerne la comunità autonoma di Catalogna, i lavori di elaborazione dei programmi d'azione sono cominciati. In generale, la panoramica della situazione nelle varie comunità autonome mostra con chiarezza che, anziché criticare l'inadempimento di fondo che la Commissione gli contesta, il Regno di Spagna cerca in realtà di sottolineare le diverse iniziative e i diversi sforzi realizzati sul suo territorio per rendere effettiva l'elaborazione dei programmi d'azione richiesti, avendo piena coscienza dell'assenza dell'elaborazione di questi programmi entro il termine accordato.

37. Per il Regno di Spagna, dal momento che la Commissione non ha fondato il suo ricorso sulla mancata attuazione in tempo utile della direttiva nell'ordinamento giuridico spagnolo, non aveva piú molto senso introdurre ricorsi successivi contro l'inadempimento del calendario stabilito dalla direttiva, ineluttabilmente affetto da questo ritardo iniziale. Ora, ritengo che questa affermazione debba essere respinta in quanto destituita di fondamento. Come giustamente osserva la Commissione, sarebbe inconcepibile che uno Stato membro possa eccepire l'attuazione tardiva della direttiva, da parte sua, per giustificare l'inosservanza o il rispetto tardivo di altri obblighi imposti da essa. D'altronde, come ha riconosciuto la Corte, « uno Stato membro non può invocare il fatto di non aver adottato le misure necessarie per la trasposizione di una direttiva per opporsi a che la Corte esamini una domanda diretta a far dichiarare l'inadempimento di un particolare obbligo derivante da quella direttiva » [6]. Infatti, nella fattispecie, risulta innegabilmente dalla sentenza precedentemente citata Commissione/Spagna [7] che l'attuazione tardiva della direttiva 91/676 da parte del Regno di Spagna non osta alla proposizione di un ricorso e alla condanna dello Stato membro per inadempimento degli obblighi che derivano dalla suddetta direttiva [8].

38. Nessuna giustificazione legittima della mancata elaborazione dei programmi previsti dall'art. 5 della direttiva può, quindi, essere fornita dall'argomento vertente congiuntamente sull'attuazione tardiva della direttiva nell'ordinamento giuridico spagnolo e sull'impossibilità addotta di modificare il calendario previsto dal regio decreto n. 261/1996 del 16 febbraio 1996, recante la trasposizione della direttiva, per

6 — V. sentenza 11 agosto 1995, causa C-431/92, Commissione/Germania (Racc. pag. I-2189, punto 23).

7 — Citata supra, nota 3.

8 — In tale sentenza la Corte ha accolto il ricorso proposto dalla Commissione il 19 febbraio 1997 e ha riconosciuto che, da una parte, non avendo designato le zone considerate come vulnerabili e non avendo comunicato queste designazioni alla Commissione e, dall'altra, non avendo stabilito i codici di buona pratica agricola per le comunità autonome diverse da quelle di Andalusia, di Cantabria, di Madrid, di Murcia, di Navarra e di Valencia, il Regno di Spagna è venuto meno agli obblighi ad esso derivanti in forza degli artt. 3 e 4 della direttiva 91/676.

il motivo dedotto dalle autorità spagnole. Infatti, da una parte, questo calendario corrisponde alle prescrizioni della direttiva e, dall'altra, l'esecuzione corretta delle azioni concrete richiede, in ogni caso, un certo margine di tempo, che il regio decreto ha previsto si estenda fino al febbraio 1999.

39. Il calendario di esecuzione degli obblighi successivi imposti da una direttiva agli Stati membri non può essere interpretato né prolungato a piacimento dalle disposizioni nazionali adottate da uno Stato membro, in particolare al fine di coprire a posteriori gli inadempimenti ed i ritardi intervenuti nell'esecuzione di alcuni di questi obblighi. Ciò vale a maggior ragione quando la direttiva prevede per gli Stati membri l'obbligo di stabilire programmi d'azione e di comunicarli alla Commissione. E' in questa maniera che, parallelamente allo sforzo continuo ed al controllo attivo delle relative questioni da parte delle autorità nazionali, sarà assicurato il necessario controllo del persegumento coordinato degli obiettivi della direttiva all'interno dell'Unione [9]. In una siffatta ipotesi, che è peraltro la situazione che si presenta nella fattispecie, non è possibile operare una distinzione tra la mancanza «temporale» e «sostanziale» dell'elaborazione dei programmi. Nei limiti in cui il calendario costituisce un elemento essenziale del concetto stesso del programma [10], la mancanza di elaborazione in tempo utile dei programmi, ossia il mancato rispetto dei termini e, di conseguenza, del calendario preciso imposto dalla direttiva costituisce comunque un inadempimento «sostanziale» degli obblighi derivanti ad uno Stato membro in forza di questa direttiva.

40. Inoltre, quando uno Stato membro, come nella fattispecie il Regno di Spagna, valuta che per qualche motivo, ed anche in ragione dell'attuazione tardiva della direttiva nel suo diritto interno, i termini di esecuzione degli obblighi derivanti dalla direttiva si rivelano eccessivamente brevi o che non è possibile rispettarli, non spetta alle autorità nazionali adattare di loro propria iniziativa le disposizioni della direttiva alla nuova situazione che si presenta nella specie. Invece, dopo che lo Stato membro interessato avrà informato di questo problema le istituzioni comunitarie competenti, spetterà a queste ultime adottare, all'occorrenza, le misure necessarie per risolvere i suddetti problemi. Al riguardo, la Corte ha dichiarato che «qualora il termine per l'attuazione di una direttiva si riveli troppo breve, l'unico rimedio compatibile col diritto comunitario consiste, per lo Stato membro interessato,

9 — Come la Corte ha enunciato nella sentenza 21 gennaio 1999, causa C-347/97, Commissione/Belgio (Racc. pag. I-309, punto 17), a proposito dell'inadempimento di uno Stato membro dovuto alla mancata attuazione dei programmi previsti dalla direttiva del Consiglio 18 marzo 1991, 91/157/CEE, relativa alle pile ed agli accumulatori contenenti sostanze pericolose (GU L 78, pag. 38), «è necessario che gli Stati membri cui incombe un tale obbligo comunichino alla Commissione le azioni che essi abbiano intenzione di intraprendere o di svolgere nei settori interessati. Infatti solo sulla base di queste precisazioni quantitative e temporali la Commissione potrà poi valutare se le misure contemplate in forza della direttiva concorrono realmente all'attuazione dei programmi diretti a realizzare gli obiettivi della direttiva».

10 — V. sentenza della Corte 5 ottobre 1994, causa C-255/93, Commissione/Francia (Racc. pag. I-4949, punti 24-27).

nel prendere, sul piano della Comunità, le iniziative idonee allo scopo di ottenere, da parte dell'istituzione competente, un'eventuale proroga del termine stesso» [11].

41. D'altronde, né la ripartizione delle competenze tra lo Stato e le comunità autonome, né l'obbligo di seguire le indicazioni del regio decreto n. 261/1996, del 16 febbraio 1996, relativo alla trasposizione della direttiva, possono giustificare l'inadempimento del Regno di Spagna dovuto alla mancata elaborazione, entro il termine stabilito, dei programmi d'azione previsti dall'art. 5 della direttiva. Infatti, da una parte, la Corte ha affermato: «Ciascuno Stato membro è libero di attribuire come meglio crede le competenze sul piano interno e di attuare una direttiva mediante provvedimenti adottati dalle autorità regionali o locali. Tale attribuzione di competenze non può, tuttavia, dispensare dall'obbligo di garantire una corretta trasposizione delle disposizioni della direttiva nel diritto interno» [12]. Dall'altra, secondo una giurisprudenza costante della Corte, uno Stato membro non può eccepire disposizioni, prassi o situazioni del suo ordinamento giuridico interno per giustificare l'inosservanza degli obblighi e dei termini imposti da una direttiva [13].

42. Quanto al fatto che, comunque, il Regno di Spagna aveva ed ha ancora la volontà di eseguire gli obblighi che gli derivano in forza dell'art. 5 della direttiva, è opportuno sottolineare che «(...) il procedimento di cui all'art. 169 del Trattato si basa sull'accertamento oggettivo dell'inosservanza da parte di uno Stato membro degli obblighi impostigli dal Trattato o da un atto di diritto derivato. Nel caso in cui si sia giunti, come nella fattispecie, a siffatto accertamento, è irrilevante che l'inadempimento risulti dalla volontà dello Stato membro al quale è addebitabile, dalla sua negligenza, oppure dalle difficoltà tecniche cui quest'ultimo avrebbe fatto fronte» [14].

43. Considerato dunque che l'elaborazione dei programmi d'azione previsti dall'art. 5 della direttiva non è stata effettuata né entro il termine fissato dalla direttiva, né, tanto meno, entro il termine che era stato stabilito dal parere motivato della Commissione, ritengo che l'inadempimento del Regno di Spagna in materia, dedotto dalla Commissione, sussista effettivamente.

11 — V. sentenza Commissione/Spagna, citata alla nota 3, punto 16.

12 — V. sentenza della Corte 28 febbraio 1991, causa C-131/88, Commissione/Germania (Racc. pag. I-825, punto 71).

13 — V., in particolare, sentenze 2 ottobre 1997, causa C-208/96, Commissione/Belgio (Racc. pag. I-5375, punto 9), e 19 febbraio 1998, causa C-8/97, Commissione/Grecia (Racc. pag. I-823, punto 8).

14 — V. sentenza Commissione/Spagna, citata alla nota 3, punti 14 e 15.

VI — Conclusione

44. Propongo dunque alla Corte :

— di dichiarare che il Regno di Spagna, non avendo fissato entro il termine stabilito i programmi d'azione previsti dall'art. 5 della direttiva del Consiglio 12 dicembre 1991, 91/676/CEE, relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole, è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza di tale articolo della direttiva e in forza del Trattato CE;

— di condannare il Regno di Spagna alle spese.