CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JEAN MISCHO

presentate il 18 giugno 1998 *

1. Il ricorso per inadempimento proposto contro la Repubblica italiana rientra in una serie di ricorsi presentati dalla Commissione in merito all'attuazione da parte degli Stati membri della direttiva del Consiglio 4 maggio 1976, 76/464/CEE, concernente l'inquinamento provocato da certe sostanze pericolose scaricate nell'ambiente idrico della Comunità (GU L 129, pag. 23, in prosieguo: la «direttiva») [1].

2. La Commissione addebita più particolarmente agli Stati membri interessati di non aver adottato, in violazione dell'art. 7 della direttiva, programmi di riduzione dell'inquinamento comprendenti obiettivi di qualità.

3. La presente causa ha la particolarità di far parte di quella minoranza di ricorsi in cui la Corte dovrà statuire in contumacia, avendo la Repubblica italiana omesso di presentare il controricorso nei termini e nelle forme prescritti.

4. Ciò considerato, la Commissione ha chiesto alla Corte, ex art. 94, n. 1, del regolamento di procedura, di accogliere le sue conclusioni, cioè:

«— dichiarare che la Repubblica italiana, non avendo adottato i programmi di riduzione dell'inquinamento comprendenti obiettivi di qualità per le 99 sostanze pericolose enumerate nell'allegato, non avendo comunicato alla Commissione, in forma sintetica, i programmi e i risultati della loro applicazione, in violazione dell'art. 7 della direttiva 76/464/CEE, e non avendo fornito alla Commissione le informazioni richieste in merito, in violazione dell'art. 5 del Trattato CE, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza del medesimo Trattato;

— condannare la Repubblica italiana al pagamento delle spese processuali».

* Lingua originale: il francese.

1 — GU L 129, pag. 23.

Il contesto generale della direttiva

5. La direttiva, adottata sulla base degli artt. 100 e 235 del Trattato CEE, afferma nel suo primo 'considerando' che:

«è necessario che gli Stati membri intraprendano con la massima urgenza un'azione generale e simultanea diretta a proteggere l'ambiente idrico della Comunità contro l'inquinamento, in particolare quello provocato da certe sostanze persistenti, tossiche e bioaccumulabili».

6. L'art. 2 della direttiva dispone che:

«Gli Stati membri prendono i provvedimenti atti a eliminare l'inquinamento delle acque di cui all'articolo 1 provocato dalle sostanze pericolose comprese nelle famiglie e nei gruppi di sostanze contenuti nell'elenco I, nonché a ridurre l'inquinamento di tali acque provocato dalle sostanze pericolose comprese nelle famiglie e nei gruppi di sostanze contenuti nell'elenco II dell'allegato, conformemente alla presente direttiva le cui disposizioni costituiscono soltanto un primo passo verso tale obiettivo».

7. L'elenco I comprende alcune sostanze singole appartenenti alle famiglie o ai gruppi di sostanze ivi elencati, da scegliere principalmente in base alla loro tossicità, alla loro persistenza, e alla loro bioaccumulazione. Ai sensi dell'art. 6 della direttiva il Consiglio fissa, per le sostanze dell'elenco I, i valori limite che le norme di emissione non devono superare, nonché obiettivi di qualità.

8. Secondo le disposizioni dell'allegato della direttiva, l'elenco II comprende:

«— le sostanze appartenenti alle famiglie ed ai gruppi di sostanze dell'elenco I per le quali non sono determinati i valori limite di cui all'articolo 6 della presente direttiva,

— alcune sostanze singole e alcune categorie di sostanze appartenenti alle famiglie e ai gruppi di sostanze elencati in appresso,

che hanno sull'ambiente idrico un effetto nocivo che può tuttavia essere limitato ad una certa zona e dipende dalle caratteristiche delle acque di ricevimento e dalla loro localizzazione».

9. L'art. 7 della direttiva dispone:

«1. Per ridurre l'inquinamento delle acque di cui all'articolo 1 provocato dalle sostanze dell'elenco II, gli Stati membri stabiliscono programmi per la cui attuazione ricorreranno in particolare ai mezzi previsti dai paragrafi 2 e 3.

2. Qualsiasi scarico nelle acque di cui all'articolo 1 che potrebbe contenere una delle sostanze dell'elenco II è soggetto ad autorizzazione preventiva, rilasciata dall'autorità competente dello Stato membro interessato, che ne fissi le norme di emissione. Tali norme vanno fissate in funzione degli obiettivi di qualità stabiliti a norma del paragrafo 3.

3. I programmi di cui al paragrafo 1 conterranno obiettivi di qualità per le acque, stabiliti nel rispetto delle direttive adottate dal Consiglio quando esse esistono.

4. I programmi potranno anche contenere particolari disposizioni per la composizione e l'uso di sostanze o gruppi di sostanze e di prodotti; essi tengono conto dei più recenti progressi tecnici economicamente realizzabili.

5. I programmi fisseranno le scadenze per la propria attuazione.

6. I programmi e i risultati della loro attuazione verranno comunicati alla Commissione in forma sintetica.

7. La Commissione organizza regolarmente con gli Stati membri un confronto fra i programmi per assicurarsi che la loro realizzazione sia sufficientemente armonizzata. Qualora lo ritenga necessario, la Commissione presenta al Consiglio a tal fine proposte in materia».

10. Conformemente all'art. 12 della direttiva:

«1. Il Consiglio, deliberando all'unanimità, si pronuncia entro nove mesi su ogni proposta della Commissione presentata in applicazione dell'articolo 6 (...)

(...)

2. La Commissione trasmette, se possibile entro ventisette mesi dalla notifica della presente direttiva, le prime proposte presentate in applicazione dell'articolo 7, paragrafo 7. Il Consiglio, deliberando all'unanimità, si pronuncia entro nove mesi».

11. L'art. 13 dispone infine che, per l'applicazione della direttiva, gli Stati membri forniscono alla Commissione, a sua richiesta, tra l'altro, informazioni complementari sui programmi di cui all'art. 7.

12. La direttiva, entrata in vigore alla data della sua notificazione, cioè il 5 maggio 1976, non prevede espressamente alcun termine per la concreta attuazione degli obblighi da essa prescritti.

13. Nel suo ricorso la Commissione addebita alla Repubblica italiana di non aver adottato programmi di riduzione dell'inquinamento comprendenti obiettivi di qualità per le 99 sostanze enumerate nell'allegato I del ricorso.

14. Le 99 sostanze in questione sono sostanze che, secondo la Commissione, rientrano nell'elenco I, ma, poiché il Consiglio non ha ancora stabilito, in conformità dell'art. 6 della direttiva, i valori limite di emissione e gli obiettivi di qualità, tali sostanze rientrerebbero nell'elenco II.

15. Infatti, per quanto riguarda l'elenco I, dato che, ad eccezione del mercurio e del cadmio, esso comprende essenzialmente famiglie e gruppi di sostanze, è necessario, prima di procedere alla definizione dei valori limite di emissione o di obiettivi di qualità, definire nell'ambito di tali gruppi e famiglie le singole sostanze considerate.

16. I lavori svolti a tal fine dalla Commissione, in cooperazione con gli Stati membri, sono sfociati nella redazione di un elenco di 129 sostanze allegato alla comunicazione della Commissione al Consiglio 22 giugno 1982, relativa alle sostanze pericolose idonee ad essere incluse nell'elenco I della direttiva 76/464 [2].

17. Nel frattempo, altre tre sostanze sono state aggiunte all'elenco di cui trattasi, che comprende quindi 132 sostanze. Tra queste sostanze, 18 sono oggetto di una direttiva del Consiglio che fissa valori limite di emissione ed obiettivi di qualità ed altre 15 sono all'origine della proposta di direttiva del Consiglio che reca modifica della direttiva 76/464,

2 — GU C 176, pag. 4.

presentata dalla Commissione il 14 febbraio 1990 [3].

18. Il ricorso in esame verte quindi sulle rimanenti 99 sostanze dell'elenco allegato alla già citata comunicazione della Commissione.

Procedimento

19. In seguito ad una riunione con esperti nazionali, la Commissione invitava la convenuta, con nota 26 settembre 1989, a fornirle i programmi riguardanti le sostanze prioritarie. La convenuta non rispondeva a tale lettera.

20. Con lettera 4 aprile 1990, la Commissione invitava il governo italiano a comunicarle un elenco aggiornato in cui fossero indicate le sostanze che, fra le 99 sopra menzionate, venivano scaricate nell'ambiente idrico in Italia, gli obiettivi di qualità in vigore al momento della concessione delle autorizzazioni di scarichi eventualmente contenenti una di tali sostanze e, all'occorrenza, i motivi per i quali tali obiettivi non erano stati stabiliti, unitamente all'indicazione delle date in cui la convenuta li avrebbe stabiliti. Tale lettera restava senza risposta.

21. Con lettera di diffida 10 luglio 1991, la Commissione comunicava al governo italiano di ritenere che, non avendo adottato programmi comprendenti obiettivi di qualità o non avendo comunicato, in forma sintetica, tali programmi e i risultati della loro applicazione, in violazione dell'art. 7 della direttiva, ed avendo omesso di fornire alla Commissione le informazioni richieste in merito, in violazione dell'art. 5 del Trattato, la Repubblica italiana fosse venuta meno agli obblighi impostile dal Trattato. Il governo italiano non ottemperava all'invito, formulato nella stessa lettera, di presentare osservazioni entro un termine di due mesi.

22. Il 15 maggio 1993 la Commissione notificava alla convenuta un parere motivato che reiterava i medesimi addebiti contenuti nella lettera di diffida. La ricorrente chiedeva alla convenuta di adottare le misure necessarie per conformarsi al parere motivato entro un termine di due mesi. Anche il parere motivato restava senza risposta.

23. Il ricorso della Commissione è stato depositato presso la cancelleria della Corte il 22 agosto 1996.

3 — GU C 55, pag. 7.

24. La Repubblica italiana non ha presentato controricorso nelle forme e nei termini prescritti.

25. Con lettera 15 luglio 1997, la Commissione ha chiesto l'accoglimento delle conclusioni contenute nel ricorso, ai sensi dell'art. 94, n. 1, del regolamento di procedura della Corte.

Ricevibilità

26. Ai sensi dell'art. 94, n. 2, del regolamento di procedura, la Corte, sentito l'avvocato generale, deve accertare se il ricorso sia ricevibile e se siano state regolamente adempiute le formalità prescritte.

27. Non potendo rinvenire alcuna irregolarità procedurale idonea a pregiudicare la ricevibilità del ricorso, ritengo di poter procedere all'esame del merito delle conclusioni della Commissione.

Nel merito

Sulla prima censura

28. Con la prima censura la Commissione addebita alla Repubblica italiana di essere venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi del Trattato non avendo adottato i programmi di riduzione dell'inquinamento comprendenti obiettivi di qualità per le 99 sostanze pericolose enumerate nell'allegato e non avendo comunicato alla Commissione, in forma sintetica, i programmi e i risultati della loro applicazione, in violazione dell'art. 7 della direttiva.

29. Risulta sia dal contesto generale della direttiva, dettagliatamente esposto sopra, sia dalla sentenza Commissione/Lussemburgo [4] che gli Stati membri avevano l'obbligo di adottare i programmi di riduzione dell'inquinamento di cui all'art. 7 della direttiva e di comunicare alla Commissione, in forma sintetica, tali programmi nonché i risultati della loro attuazione. Dalla medesima sentenza risulta anche che gli Stati membri avevano l'obbligo di includere le 99 sostanze summenzionate nei loro programmi di riduzione dell'inquinamento.

30. La prima censura della Commissione va pertanto accolta.

4 — Sentenza 11 giugno 1998, causa C-206/96 (Racc. pag. I-3401).

Sulla seconda censura

31. Con la seconda censura la Commissione fa carico alla Repubblica italiana di aver violato l'art. 5 del Trattato non avendole fornito le informazioni da essa richieste in merito all'applicazione della direttiva.

32. La Commissione ritiene che di conseguenza la Repubblica italiana non si sia conformata all'obbligo, previsto per gli Stati membri dall'art. 5 del Trattato, di collaborare con le istituzioni della Comunità per facilitare quest'ultima nell'adempimento dei propri compiti.

33. Dagli atti di causa emerge che la Commissione formula tale addebito a causa del fatto che la Repubblica italiana non ha risposto a due lettere, rispettivamente del 26 settembre 1989 e del 4 aprile 1990, con cui la Commissione aveva chiesto alla Repubblica italiana informazioni concernenti le 99 sostanze summenzionate.

34. Tengo a ricordare in proposito che, secondo una costante giurisprudenza [5], qualora uno Stato membro sia venuto meno ad obblighi specifici impostigli da una direttiva è superfluo accertare se, per tale motivo, abbia altresì trasgredito gli obblighi impostigli dall'art. 5 del Trattato.

35. Nella fattispecie le informazioni richieste dalla Commissione non differiscono, nella sostanza, da quelle che avrebbero dovuto risultare dal programma di riduzione dell'inquinamento che la Repubblica italiana, ai sensi dell'art. 7 della direttiva, era tenuta a redigere ed a comunicare alla Commissione.

36. Poiché la mancata osservanza, da parte della Repubblica italiana, di tale specifico obbligo della direttiva è stata accertata nel contesto della prima censura della Commissione, propongo alla Corte di respingere la seconda censura.

Sulle spese

37. Poiché l'oggetto principale del ricorso è costituito dal mancato rispetto, da parte della Repubblica italiana, degli obblighi impostile dall'art. 7 della direttiva, invito la Corte a condannare il governo convenuto alla totalità delle spese, nonostante il rigetto della seconda censura.

5 — V. ad esempio, sentenza 2 maggio 1996, causa C-133/94, Commissione/Belgio (Racc. pag. I-2323, punto 56).

Conclusione

38. Conformemente all'esame che precede, propongo alla Corte di:

— dichiarare che la Repubblica italiana, non avendo adottato i programmi di riduzione dell'inquinamento comprendenti obiettivi di qualità per le 99 sostanze pericolose enumerate in allegato al ricorso della Commissione e non avendo comunicato alla Commissione, in forma sintetica, i programmi e i risultati della loro applicazione, in violazione dell'art. 7 della direttiva del Consiglio 4 maggio 1976, 76/464/CEE, concernente l'inquinamento provocato da certe sostanze pericolose scaricate nell'ambiente idrico della Comunità, è venuta meno agli obblighi incombentile ai sensi del Trattato CE;

— respingere il ricorso per il resto;

— condannare la Repubblica italiana alle spese.