SENTENZA DELLA CORTE (Terza Sezione)

8 marzo 2001 *

Nella causa C-266/00,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. M. Nolin, in qualità di agente, con domicilio eletto a Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Granducato di Lussemburgo, rappresentato dal sig. P. Steinmetz, in qualità di agente,

convenuto,

avente ad oggetto il ricorso diretto a far dichiarare che, non avendo adottato tutti i provvedimenti legislativi, regolamentari e amministrativi necessari per conformarsi agli artt. 5, nn. 4 e 6, e 10, n. 1, nel combinato disposto con gli allegati II, lett. A, III, n. 1, punto 3, e V, n. 4, lett. e), della direttiva del Consiglio 12 dicembre 1991, 91/676/CEE, relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole (GU L 375, pag. 1), il Granducato di Lussemburgo è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti ai sensi della direttiva medesima,

* Lingua processuale: il francese.

LA CORTE (Terza Sezione),

composta dai sigg. C. Gulmann, presidente di sezione, J.-P. Puissochet e dalla sig.ra F. Macken (relatore), giudici,

avvocato generale: L.A. Geelhoed

cancelliere: R. Grass

vista la relazione del giudice relatore,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 14 dicembre 2000,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria della Corte il 30 giugno 2000, la Commissione delle Comunità europee ha proposto, ai sensi dell'art. 226 CE, un ricorso diretto a far dichiarare che, non avendo adottato tutti i provvedimenti legislativi, regolamentari e amministrativi necessari per conformarsi agli artt. 5, nn. 4 e 6, e 10, n. 1, nel combinato disposto con gli allegati II, lett. A, III, n. 1, punto 3, e V, n. 4, lett. e), della direttiva del Consiglio 12 dicembre 1991, 91/676/CEE, relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole (GU L 375, pag. 1; in prosieguo: la «direttiva»), il Granducato di Lussemburgo è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti ai sensi di tale direttiva

Contesto normativo

Direttiva 91/676

2 A termini dell'art. 1, la direttiva mira a ridurre l'inquinamento delle acque causato direttamente o indirettamente dai nitrati di origine agricola e a prevenire qualsiasi ulteriore inquinamento di questo tipo.

3 Ai sensi dell'art. 2, lett. e) ed f), della direttiva, la nozione di «fertilizzante» ricomprende tanto le sostanze organiche quanto i concimi chimici.

4 L'art. 3, nn. 1 e 2, della direttiva così recita:

«1. Le acque inquinate e quelle che potrebbero essere inquinate se non si interviene ai sensi dell'articolo 5 sono individuate dagli Stati membri conformemente ai criteri di cui all'allegato I.

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».

5 Dal successivo art. 3, n. 5, emerge che agli Stati membri è riconosciuta la possibilità di designare tutto il proprio territorio nazionale quale unica zona vulnerabile con conseguente obbligo di applicazione, su tutto il territorio stesso, dei programmi di azione previsti all'art. 5 della direttiva.

6 A termini del successivo art. 4, gli Stati membri sono tenuti, al fine di garantire un livello generale di protezione dall'inquinamento per tutti i tipi di acque, a fissare codici di buona pratica agricola applicabili a discrezione degli agricoltori ed a predisporre, se necessario, un programma diretto a promuoverne l'applicazione. I codici di buona pratica agricola fissati ai sensi dell'art. 4 devono includere, quanto meno, gli elementi indicati nell'allegato II, lett. A, della direttiva.

7 L'art. 5, nn. 1, 4 e 6, della direttiva così dispone:

«1. 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.

(...)

4. I programmi d'azione sono attuati entro quattro anni dalla loro fissazione e comprendono le misure vincolanti seguenti:

a) le misure di cui all'allegato III;

b) le misure che gli Stati membri hanno prescritto nel codice o nei codici di buona pratica agricola fissati ai sensi dell'articolo 4, a meno che non siano state sostituite da quelle di cui all'allegato III.

(...)

6. Gli Stati membri elaborano ed applicano opportuni programmi di controllo al fine di valutare l'efficacia dei programmi d'azione fissati ai sensi del presente articolo.

Gli Stati membri che applicano l'articolo 5 in tutto il territorio nazionale controllano il contenuto di nitrati delle acque (superficiali e sotterranee) in punti di controllo prescelti, onde poter stabilire l'entità dell'inquinamento nelle acque da nitrati di origine agricola».

8 L'allegato II della direttiva riguarda i codici di buona pratica agricola. A termini della lett. A dell'allegato medesimo:

«Un codice o dei codici di buona pratica agricola intesi a ridurre l'inquinamento da nitrati tenendo conto delle condizioni esistenti nelle varie regioni della Comunità dovrebbero contenere disposizioni concernenti gli elementi seguenti, ove detti elementi siano pertinenti:

1) i periodi in cui l'applicazione al terreno di fertilizzanti non è opportuna;

2) l'applicazione di fertilizzante al terreno in pendenza ripida;

3) l'applicazione di fertilizzanti al terreno saturo d'acqua, inondato, gelato o innevato;

4) le condizioni per applicare il fertilizzante al terreno adiacente ai corsi d'acqua;

5) la capacità e la costruzione dei depositi per effluenti da allevamento, incluse le misure destinate a prevenire l'inquinamento idrico causato da scorrimento e infiltrazione nelle acque sotterranee e superficiali di liquidi contenenti effluenti da allevamento ed effluenti provenienti da materiale vegetale come i foraggi insilati;

6) procedure di applicazione al terreno comprese percentuali e uniformità di applicazione sia di concimi chimici che di effluenti di allevamento in modo da mantenere le dispersioni nutrienti nell'acqua ad un livello accettabile».

9 L'allegato III della direttiva riguarda i provvedimenti da includere nei programmi di azione ai sensi dell'art. 5, n. 4, lett. a), della direttiva medesima. Il detto allegato III dispone, al n. 1, punto 3, quanto segue:

«Le misure in questione comprendono norme concernenti:

(...)

3) la limitazione dell'applicazione al terreno di fertilizzanti conformemente alla buona pratica agricola e in funzione delle caratteristiche della zona vulnerabile interessata, in particolare:

a) delle condizioni del suolo, del tipo e della pendenza del suolo;

b) delle condizioni climatiche, delle precipitazioni e dell'irrigazione;

c) dell'uso del terreno e delle prassi agricole, inclusi i sistemi di rotazione delle colture;

e basata sull'equilibrio tra:

i) il fabbisogno prevedibile di azoto delle colture, e

ii) l'apporto alle colture di azoto proveniente dal terreno e dalla fertilizzazione, corrispondente:

— alle quantità di azoto presente nel terreno nel momento in cui la coltura comincia ad assorbirlo in misura significativa (quantità rimanenti alla fine dell'inverno);

— all'apporto di composti di azoto tramite la mineralizzazione netta delle riserve di azoto organico nel terreno;

— all'aggiunta di composti di azoto proveniente da effluenti di allevamento;

— all'aggiunta di composti di azoto proveniente da fertilizzanti chimici e da altri fertilizzanti».

10 L'art. 10 della direttiva così recita:

«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».

11 Ai sensi dell'allegato V, n. 4, lett. e), della direttiva, le informazioni da inserire nelle relazioni di cui all'art. 10 comprendono:

«Un sommario dei programmi d'azione elaborati ai sensi dell'articolo 5 e in particolare:

(...)

e) le previsioni effettuate dagli Stati membri circa i tempi probabili entro cui si ritiene che le acque individuate in conformità dell'articolo 3, paragrafo 1, possano rispettare le misure del programma d'azione, con l'indicazione del grado di incertezza delle previsioni».

12 A termini dell'art. 12, n. 1, della direttiva, gli Stati membri erano tenuti a mettere in vigore le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva stessa entro il termine di due anni a decorrere dalla sua notifica.

13 Da una nota relativa al detto art. 12, n. 1, risulta che la direttiva è stata notificata agli Stati membri in data 19 dicembre 1991.

Normativa nazionale

14 La direttiva è stata trasposta nell'ordinamento lussemburghese per mezzo del regolamento granducale 20 settembre 1994, in materia di utilizzazione di fertilizzanti organici nell'agricoltura e recante modifica del regolamento granducale, già modificato, 14 aprile 1990, relativo ai fanghi di depurazione (*Mémo-Mémorial* A 1994, pag. 1648; in prosieguo: il «regolamento granducale»).

15 Dai documenti del fascicolo risulta che il Granducato di Lussemburgo, avvalendosi dell'opzione prevista dall'art. 3, n. 5, della direttiva, ha designato tutto il proprio territorio nazionale quale unica zona vulnerabile.

Fase precontenziosa del procedimento

16 Con lettera 10 aprile 1997 la Commissione trasmetteva al Granducato di Lussemburgo una richiesta di informazioni in merito a taluni punti relativi all'attuazione della direttiva. Il Granducato rispondeva con lettera 20 novembre 1997.

17 Ritenendo che la direttiva non fosse stata integralmente trasposta nell'ordinamento lussemburghese, la Commissione invitava il Granducato di Lussemburgo, con lettera di diffida del 21 novembre 1997, a presentare osservazioni in merito entro il termine di due mesi. Il Granducato rispondeva in data 17 giugno 1998.

18 Ritenendosi insoddisfatta della risposta, la Commissione emanava, in data 21 ottobre 1998, un parere motivato cui il governo lussemburghese rispondeva con lettera 23 dicembre 1998. A seguito di tale risposta ed al fine di chiarire

l'ambito degli addebiti formulati, la Commissione trasmetteva al governo medesimo, in data 26 gennaio 2000, un parere motivato integrativo con termine di due mesi ai fini dell'adozione dei provvedimenti necessari per conformarsi al parere integrativo stesso.

19 Il governo lussemburghese rispondeva con lettere 3 aprile e 8 giugno 2000, facendo presente alla Commissione che, al fine di conformarsi alla direttiva, un avamprogetto di regolamento granducale era stato sottoposto all'approvazione del Conseil de gouvernement.

20 Ciò premesso, la Commissione proponeva il presente ricorso.

Argomenti delle parti

21 La Commissione formula cinque censure nei confronti del Granducato di Lussemburgo.

22 Con la prima censura, la Commissione sostiene che il regolamento granducale riguarderebbe unicamente l'utilizzazione di fertilizzanti organici nell'agricoltura e che, pertanto, non sarebbe stata emanata alcuna disposizione per conformarsi al complesso degli obblighi risultanti dagli allegati III, n. 1, punto 3, e II, lett. A, della direttiva per quanto attiene ai fertilizzanti chimici. La Commissione sostiene in particolare che, ciò premesso, la normativa lussemburghese non risponderebbe, da un lato, all'obbligo di adozione di provvedimenti diretti a realizzare un equilibrio tra le varie forme di apporto di azoto, ai sensi, segnatamente, dell'allegato III, n. 1, punto 3, della direttiva, e, dall'altro, all'obbligo di adozione di misure dirette a disciplinare i requisiti — in particolare la distanza — da rispettare nell'applicazione dei fertilizzanti chimici ai terreni adiacenti ai corsi d'acqua, ai sensi dell'art. 5, n. 4, nel combinato disposto con l'allegato II, lett. A, punto 4, della direttiva.

23 Con la seconda censura, la Commissione fa valere che, mentre la direttiva prevede, a termini dell'art. 5, n. 4, nel combinato disposto con gli allegati II, lett. A, punto 2, e III, n. 1, punto 3, lett. a), che siano disciplinati i requisiti di applicazione ai terreni in pendenza ripida, il regolamento granducale non contiene una disciplina di tali requisiti, ad esclusione dei casi di saturazione, inondazione, innevamento per un periodo superiore alle 24 ore ovvero di gelo dei terreni.

24 Con la terza censura, la Commissione deduce che, non disciplinando i requisiti di applicazione dei fertilizzanti organici sui terreni innevati da meno di 24 ore, il regolamento granducale debba essere considerato in contrasto con l'art. 5, n. 4, nel combinato disposto con l'allegato II, lett. A, punto 3, della direttiva.

25 Con la quarta censura, la Commissione sostiene che, omettendo di porre in essere opportuni programmi di controllo, ai sensi dell'art. 5, n. 6, della direttiva, le autorità lussemburghesi sarebbero venute meno all'obbligo previsto da tale disposizione.

26 Infine, con la quinta censura, la Commissione deduce che il governo lussemburghese non avrebbe rispettato le disposizioni di cui all'art. 10, n. 1, nel combinato disposto con l'allegato V, n. 4, lett. e), della direttiva, nella parte in cui la relazione trasmessa alla Commissione ai sensi dell'art. 10 della direttiva stessa non conterrebbe alcuna previsione dei probabili tempi entro i quali si possa ritenere che le acque individuate a termini dell'art. 3, n. 1, della direttiva possano rispondere alle misure previste nel programma di azione.

27 Nello svolgimento della propria difesa dinanzi alla Corte il governo lussemburghese non contesta le censure formulate nei suoi confronti. Esso sottolinea, tuttavia, che un progetto di regolamento granducale recante trasposizione completa nell'ordinamento nazionale della direttiva è stato approvato dal Conseil de gouvernement in data 16 giugno 2000 e successivamente sottoposto a fini consultivi alla chambre d'agriculture il 30 giugno seguente.

Giudizio della Corte

28 Ai sensi dell'art. 249, terzo comma, CE, la direttiva vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere. Tale obbligo comporta il rispetto dei termini fissati dalle direttive (v. sentenza 22 settembre 1976, causa 10/76, Commissione/Italia, Racc. pag. 1359, punto 12).

29 Per quanto attiene alla prima censura formulata dalla Commissione, si deve anzitutto rilevare che il regolamento granducale riguarda solamente l'utilizzazione in agricoltura dei fertilizzanti organici. Esso non riguarda, quindi, i fertilizzanti chimici, benché questi costituiscono oggetto, a termini dell'art. 2, lett. f), della direttiva, degli obblighi dalla medesima imposti.

30 Si deve inoltre rilevare che nessuna delle normative nazionali richiamate dal governo lussemburghese nel corso della fase precontenziosa del procedimento al fine di dimostrare di aver adempiuto i propri obblighi contiene disposizioni sufficientemente precise per rispondere all'obbligo dettato dall'allegato III, n. 1, punto 3, della direttiva consistente nella realizzazione di un equilibrio tra il fabbisogno prevedibile di azoto delle colture, da un lato, e l'azoto apportato alle colture, dall'altro, segnatamente mediante aggiunta di composti di azoto proveniente da fertilizzanti chimici.

31 Si deve parimenti osservare che nessuna delle normative nazionali richiamate dal governo lussemburghese nel corso della fase precontenziosa del procedimento risponde all'obbligo sancito dall'art. 5, n. 4, nel combinato disposto con l'allegato II, lett. A, punto 4, della direttiva, relativo ai requisiti, quali la distanza, da rispettare nell'applicazione di fertilizzanti chimici in terreni adiacenti a corsi d'acqua, con un sufficiente grado di precisione che consenta di escludere, nello specifico contesto dell'applicazione di tali fertilizzanti, l'inquinamento dei corsi d'acqua stessi.

32 Dalle suesposte considerazioni emerge che la prima censura della Commissione è fondata.

33 Per quanto attiene alla seconda censura formulata dalla Commissione, è sufficiente rilevare che, non avendo disciplinato i requisiti di applicazione su terreni in ripida pendenza indipendentemente dalle condizioni climatiche, il Granducato di Lussemburgo è venuto meno agli obblighi derivanti dall'art. 5, n. 4, nel combinato disposto con gli allegati II, lett. A, punto 2, e III, n. 1, punto 3, lett. a), della direttiva.

34 Quanto alla terza censura dedotta dalla Commissione, si deve ricordare che, a termini dell'art. 5, n. 4, nel combinato disposto con l'allegato II, lett. A, punto 3, della direttiva, devono essere previste misure dirette a limitare l'applicazione dei fertilizzanti in caso di innevamento dei terreni. Considerato che non vi è motivo per ritenere che i possibili rischi d'inquinamento in caso di applicazione dei fertilizzanti su terreni innevati siano minori quando l'innevamento si sia verificato entro le 24 ore precedenti, il regolamento granducale dev'essere considerato non rispondente agli obblighi dettati dalle menzionate disposizioni della direttiva.

35 Per quanto riguarda la quarta censura formulata dalla Commissione, emerge dagli atti di causa che le informazioni trasmesse dalle autorità lussemburghesi non provano che il Granducato di Lussemburgo disponga di una rete di controllo rappresentativa per tutte le proprie acque superficiali e sotterranee soggette a pressione agricola elevata e che consenta di valutare l'entità dell'inquinamento e l'impatto dei programmi di azione. Dalle informazioni trasmesse non si può desumere che lo stato di eutrofizzazione delle acque lussemburghesi sia controllato. Inoltre, alla data fissata nel parere motivato integrativo non è stato trasmesso alla Commissione nessun elemento diretto a provare l'esistenza di un programma di controllo. A tale data le autorità competenti non hanno infine elaborato un modello di valutazione dell'efficacia dei programmi di azione, ragion per cui esse si trovano nell'impossibilità di conformarsi all'obbligo di valutazione sancito dall'art. 5, n. 6, della direttiva.

36 Ciò premesso, la quarta censura della Commissione dev'essere ritenuta fondata.

37 Per quanto attiene, infine, alla quinta censura dedotta dalla Commissione, dagli atti di causa risulta che, alla scadenza del termine fissato nel parere motivato integrativo, il Granducato di Lussemburgo si era limitato ad informare la Commissione del fatto che era stato commissionato uno studio ai fini della valutazione dell'efficacia delle disposizioni previste in base alla direttiva e che tale studio non era stato ancora sottoposto alla Commissione. Ne consegue che tale censura, basata sul mancato rispetto dell'art. 10, n. 1, nel combinato disposto con l'allegato V, n. 4, lett. e), della direttiva, è fondato.

38 Si deve conseguentemente dichiarare che, non avendo emanato tutte le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi agli obblighi previsti dagli artt. 5, nn. 4 e 6, e 10, n. 1, nel combinato disposto con gli allegati II, lett. A, III, n. 1, punto 3, e V, n. 4, lett. e), della direttiva, il Granducato di Lussemburgo è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza della direttiva medesima.

Sulle spese

39 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ha chiesto la condanna del Granducato di Lussemburgo, che è rimasto soccombente, quest'ultimo dev'essere condannato alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Terza Sezione)

dichiara e statuisce:

1) Non avendo emanato tutte le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi agli obblighi previsti dagli artt. 5, nn. 4 e 6, e 10, n. 1, nel combinato disposto con gli allegati II, lett. A, III, n. 1, punto 3, e V, n. 4, lett. e), della direttiva del Consiglio 12 dicembre 1991, 91/676/CEE, relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole, il Granducato di Lussemburgo è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza della direttiva medesima.

2) Il Granducato di Lussemburgo è condannato alle spese.

Gulmann Puissochet Macken

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo l'8 marzo 2001.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Terza Sezione

C. Gulmann