CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE POIARES MADURO
presentate il 1° aprile 2004 [1]

1. Il presente ricorso, proposto ai sensi dell'art. 226 CE, è diretto a far dichiarare dalla Corte che la Repubblica italiana, non avendo collaborato lealmente con la Commissione delle Comunità europee, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'art. 10 CE.

I — Contesto normativo, fatti e procedimento precontenzioso

2. Rammento che l'art. 10, primo comma, CE dispone che «[g]li Stati membri adottano tutte le misure di carattere generale e particolare atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dal presente Trattato ovvero determinati dagli atti delle istituzioni della Comunità. Essi facilitano quest'ultima nell'adempimento dei propri compiti». Sulla base di tale disposizione la Commissione afferma che il comportamento della Repubblica italiana, la quale non ha risposto alle sue reiterate richieste d'informazioni, costituisce una violazione dell'obbligo di collaborare lealmente con la Commissione stessa nell'adempimento del suo compito di vigilare sul rispetto del diritto comunitario.

3. Espongo brevemente i fatti della causa. Nel corso del 2000 la Commissione ha ricevuto la denuncia di un operatore economico concernente l'errata applicazione, in un impianto di depurazione italiano, della direttiva del Consiglio 30 novembre 1989, 89/655/CEE, relativa ai requisiti minimi di sicurezza e di salute per l'uso delle attrezzature di lavoro da parte dei lavoratori durante il lavoro [2], e della direttiva del Consiglio 12 giugno 1989, 89/391/CEE, concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro [3]. Il 3 agosto dello stesso anno la Commissione inviava alla Repubblica italiana una lettera nella quale si chiedevano informazioni aggiuntive in ordine ai fatti contestati nella denuncia, al fine di poter procedere ad una valutazione più precisa della situazione. In assenza di risposta delle autorità italiane, il 19 marzo 2001 essa inviava una seconda lettera nella quale invitava il governo italiano a fornire le informazioni sollecitate entro il termine di

1 — Lingua originale: il portoghese.

2 — GU L 393, pag. 13.

3 — GU L 183, pag. 1.

un mese a decorrere dalla ricezione di tale richiesta. Non avendo ricevuto risposta, la Commissione ha deciso di avviare il procedimento previsto dall'art. 226 CE. Con lettera di diffida notificata alle autorità italiane il 24 ottobre 2001, essa ha invitato tale Stato membro a presentare le sue osservazioni sull'asserita violazione degli obblighi ad esso incombenti in forza dell'art. 1 della direttiva 89/655, dell'art. 4 della direttiva 89/391 e degli artt. 10 CE e 249 CE. Con parere motivato del 18 luglio 2003 la Commissione ha reiterato le sue censure e ingiunto alla Repubblica italiana di adempiere ai suoi obblighi entro il termine di due mesi a decorrere dalla notifica dello stesso.

II — Sull'inadempimento dell'obbligo di collaborazione

4. Le autorità italiane hanno opposto un costante silenzio alle ripetute richieste della Commissione fino alla proposizione del presente ricorso. Nondimeno, nelle osservazioni presentate alla Corte, la Repubblica italiana contesta fermamente di aver violato l'obbligo di leale collaborazione. Sarebbe pacifico che le direttive in esame nella presente causa sono state integralmente e correttamente recepite nell'ordinamento giuridico italiano.

5. È palese che la convenuta non ha inteso correttamente l'oggetto del ricorso. Mentre nell'ambito del procedimento precontenzioso la Commissione contestava alla Repubblica italiana la violazione di talune disposizioni delle direttive 89/655 e 89/391, nonché la violazione del suo obbligo di collaborazione, nel suo ricorso essa ha circoscritto l'oggetto della controversia a quest'ultima censura. Dinanzi alla Corte la Commissione non contesta alla Repubblica italiana di non aver correttamente adottato le misure atte a garantire l'applicazione delle direttive comunitarie, bensì le addebita di non aver collaborato lealmente, dal momento che non le ha fornito le informazioni richieste.

6. È pacifico che il principio di leale collaborazione sancito dall'art. 10 CE crea, in capo agli Stati membri, l'obbligo di facilitare l'adempimento del compito che l'art. 211, primo trattino, CE ha affidato alla Commissione, vale a dire di vigilare sull'applicazione delle disposizioni del Trattato CE e di quelle adottate dalle istituzioni a norma dello stesso [4]. Ne consegue l'obbligo di fornire alla Commissione le informazioni di cui necessita [5]. Mi chiedo tuttavia se la violazione di tale obbligo sia di per sé sufficiente a costituire un inadempimento distinto. A me non sembra che sussistano dubbi in merito. La Corte ha chiaramente ammesso che il rifiuto di aiutare la Commissione nell'adempimento del suo compito può costituire un inadempimento distinto dello Stato agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'art. 10 CE [6]. Il fatto che in alcuni

4 — Sentenza 11 dicembre 1985, causa 192/84, Commissione/Grecia (Racc. pag. 3967, punto 19).

5 — V., in particolare, sentenze 24 marzo 1988, causa C-240/86, Commissione/Grecia (Racc. pag. 1835); 24 marzo 1994, causa C-40/92, Commissione/Regno Unito (Racc. pag. I-989), e 6 marzo 2003, causa C-478/01, Commissione/Lussemburgo (Racc. pag. I-2351).

6 — Sentenza 19 febbraio 1991, causa C-374/89, Commissione/Belgio (Racc. pag. I-367).

casi essa abbia rifiutato di dar seguito a tale disposizione generale non significa che abbia voluto privarla di effetto vincolante, bensì semplicemente che ha inteso applicare un obbligo specifico imposto da una disposizione di diritto primario o derivato più precisa [7]. In tali casi la Corte ha semplicemente applicato il principio secondo cui le norme specifiche escludono quelle generali dal loro ambito di applicazione («specialia generalibus derogant»).

7. Rimane da verificare se, nel caso di specie, il rifiuto di collaborare possa essere giustificato. Il governo italiano spiega il suo silenzio facendo riferimento all'imprecisione delle domande formulate dalla Commissione. Né la lettera di diffida né il parere motivato precisano il luogo dell'asserita infrazione. In mancanza di informazioni precise riguardo all'impianto di depurazione oggetto della denuncia le autorità competenti non avrebbero potuto rispondere alle domande e avviare la collaborazione con la Commissione.

8. È costante giurisprudenza che la leale collaborazione che ispira le relazioni tra la Comunità e i suoi Stati membri si basa su obblighi reciproci, i quali vincolano non solo gli Stati membri, ma anche le istituzioni comunitarie [8]. Affinché uno Stato possa essere in condizioni di fornire alla Commissione le informazioni specificamente richieste, è pertanto necessario che la domanda trasmessa dalla Commissione soddisfi determinati requisiti di chiarezza e precisione [9]. Ciò non significa, tuttavia, che uno Stato, impossibilitato a fornire tali informazioni, possa opporre alla Commissione un silenzio assoluto. Ci si potrebbe infatti chiedere se, in un caso del genere, il principio di leale collaborazione non imponga allo Stato di rivolgersi alla Commissione affinché questa precisi la sua richiesta. Tale potrebbe essere, a mio parere, la conseguenza logica dello spirito in cui la leale collaborazione è stata concepita nell'ambito del sistema istituzionale della Comunità.

9. Nel nostro caso, tuttavia, è inutile approfondire tale discussione. È giocoforza constatare, infatti, che le autorità italiane disponevano di tutti gli elementi di fatto necessari per procedere alle verifiche necessarie per fornire alla Commissione le informazioni richieste. L'indicazione dell'ubicazione dell'impianto oggetto della denuncia appariva chiaramente nelle lettere trasmesse dalla Commissione prima di avviare il procedimento precontenzioso. Emerge dalle lettere datate 3 agosto 2000 e 19 marzo 2001 che le violazioni segnalate dalla denuncia ricevuta dalla Commissione riguarderebbero «un impianto di depurazione situato nel comune di Mandello del Lario in Lombardia». La lettera del 3 agosto 2000 menziona dettagliatamente le carenze in relazione alla direttiva 89/655 riscontrabili in tale impianto. A partire da tale data le autorità italiane disponevano dunque di tutti gli

7 — V., in particolare, sentenza 11 marzo 1992, cause riunite da C-78/90 a C-83/90, Compagnie commerciale de l'Ouest e a. (Racc. pag. I-1847, punto 19).

8 — In ultimo, sentenza 4 marzo 2004, causa C-344/01, Germania/Commissione (non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 79).

9 — V., in tal senso, conclusioni dell'avvocato generale Darmon nella causa oggetto della sentenza 11 dicembre 1985, Commissione/Grecia (cit. alla nota 4), punto 7.

elementi di fatto che le avrebbero consentito di rispondere alla richiesta d'informazioni della Commissione. Alla luce di ciò la Commissione poteva fondatamente fare riferimento, nell'ambito del procedimento per inadempimento, alle lettere precedenti l'avvio di quest'ultimo, le quali contenevano tutte le informazioni pertinenti per la realizzazione di una buona collaborazione. Pertanto, nulla osta a che il rifiuto della Repubblica italiana di rispondere alla richiesta d'informazioni della Commissione sia ritenuto contrario agli obblighi incombenti a tale Stato in forza dell'art. 10 CE.

10. Tale conclusione non è infirmata dal fatto che la presente causa riguarda «un caso puramente di specie», «assai circoscritto», come sottolinea lo Stato convenuto. Emerge da una giurisprudenza costante che l'inadempimento si verifica indipendentemente dall'importanza delle conseguenze che ne possano derivare [10].

III — Sulla pretesa imprecisione delle conclusioni del ricorso

11. Il governo italiano fa valere parimenti che l'atto introduttivo non contiene gli elementi indispensabili a consentirgli l'esercizio dei suoi diritti della difesa. Si deve rammentare che la precisa identificazione delle censure nel corso del procedimento di constatazione dell'inadempimento riveste un ruolo essenziale nella tutela dei diritti della difesa dello Stato coinvolto. Orbene, come ricorda la Corte nella sua sentenza 9 novembre 1999, Commissione/Italia, «la possibilità per lo Stato interessato di presentare osservazioni costituisce, anche se esso ritiene di non doverne fare uso, una garanzia essenziale voluta dal Trattato CE, la cui osservanza è un requisito formale essenziale per la regolarità del procedimento di accertamento dell'inadempimento di uno Stato membro» [11].

12. Tuttavia, nel caso di specie, tale argomento non è pertinente. La censura è chiaramente identificata nell'atto introduttivo. Si deve rammentare, infatti, che l'oggetto della controversia è stato circoscritto nel lasso di tempo intercorrente tra l'enunciazione dei motivi nella lettera di diffida, il dispositivo del parere motivato e le conclusioni del ricorso. In quest'ultimo la Commissione contesta al governo italiano unicamente di non aver fornito alcuna informazione in merito ai fatti segnalati dal denunciante come riportati nelle prime richieste d'informazione. Orbene, il governo italiano poteva benissimo spiegare, in sua difesa, le ragioni della pretesa impossibilità di fornire le informazioni richieste. Di conseguenza, non è dimostrato che il procedimento di constatazione dell'inadempimento è viziato da irregolarità.

10 — Sentenza 27 novembre 1990, causa C-209/88, Commissione/Italia (Racc. pag. I-4313, punto 13).

11 — Sentenza 9 novembre 1999, causa C-365/97, Commissione/Italia (Racc. pag. I-7773, punto 23).

IV — Conclusione

13. Si propone pertanto alla Corte:

1) di dichiarare che la Repubblica italiana, non avendo fornito informazioni alla Commissione delle Comunità europee nell'ambito di una richiesta relativa all'applicazione, in un impianto di depurazione delle acque reflue chiaramente identificato, di talune disposizioni della direttiva del Consiglio 30 novembre 1989, 89/655/CEE, relativa ai requisiti minimi di sicurezza e di salute per l'uso delle attrezzature di lavoro da parte dei lavoratori durante il lavoro, e della direttiva del Consiglio 12 giugno 1989, 89/391/CEE, concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'art. 10 CE;

2) di condannare la Repubblica italiana alle spese.