CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE PHILIPPE LÉGER presentate il 23 ottobre 2003 [1]

1. Con il presente ricorso, la Commissione delle Comunità europee chiede di far dichiarare che la Repubblica portoghese è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi della direttiva del Consiglio 8 dicembre 1975, 76/160/CEE, concernente la qualità delle acque di balneazione [2] (in prosieguo: la «direttiva»).

I — Contesto normativo

2. La Commissione, a sostegno del proprio ricorso, deduce la violazione di diverse disposizioni della direttiva da parte della Repubblica portoghese, in quanto quest'ultima non ha:

— adottato le misure necessarie per assicurare che la qualità delle acque di balneazione sia conforme ai valori fissati dall'art. 3 della direttiva;

— individuato tutte le zone di balneazione interne esistenti in Portogallo e,

— rispettato la frequenza minima dei campionamenti.

3. Conformemente al suo primo 'considerando', la direttiva mira a proteggere l'ambiente e la sanità pubblica riducendo l'inquinamento delle acque di balneazione e preservando queste ultime da un deterioramento ulteriore.

4. Ai sensi dell'art. 1 della direttiva:

«1. La presente direttiva riguarda la qualità delle acque di balneazione ad eccezione delle acque destinate ad usi terapeutici e delle acque di piscina.

1 — Lingua originale: il francese.
2 — GU 1976, L 31, pag. 1.

2. Ai sensi della presente direttiva si intendono per:

a) "acque di balneazione" le acque, o parte di esse, dolci, correnti o stagnanti, e l'acqua di mare, nelle quali la balneazione:

— è espressamente autorizzata dalle autorità competenti dei singoli Stati membri oppure

— non è vietata ed è praticata in maniera consuetudinaria da un congruo numero di bagnanti;

b) "zona di balneazione" il luogo in cui si trovano le acque di balneazione;

c) "stagione balneare" il periodo di tempo in cui, tenuto conto delle consuetudini locali, ivi comprese le eventuali misure locali che concernono la pratica della balneazione, e delle condizioni meteorologiche, si può contare su un congruo afflusso di bagnanti».

5. La direttiva contiene in allegato una tabella in cui è indicata una serie di parametri microbiologici e fisico-chimici applicabili alle acque di balneazione. Tale tabella contiene valori guida e valori imperativi che gli Stati membri devono osservare per le loro acque di balneazione, conformemente agli artt. 2 e 3 della direttiva. L'art. 3, n. 2, di quest'ultima dispone che i valori che gli Stati membri stabiliscono per le loro acque di balneazione «non possono essere meno rigorosi di quelli indicati nella colonna I dell'allegato», vale a dire i valori imperativi.

6. Ai sensi dell'art. 4, n. 1, della direttiva, gli Stati membri sono tenuti ad adottare le misure necessarie «affinché, entro un periodo di dieci anni a decorrere dalla notifica della presente direttiva, la qualità delle acque di balneazione sia resa conforme ai valori limite fissati ai sensi dell'art. 3». In conformità dell'art. 4, n. 3, in casi eccezionali, gli Stati membri possono prevedere deroghe a tale termine.

7. Il rispetto dei valori imperativi è verificato dagli Stati membri tramite una procedura di campionamento espressamente prevista agli art. 5 e 6 della direttiva. Ai sensi dell'art. 5, n. 2, il superamento dei valori di cui all'art. 3 non viene preso in considerazione in caso di catastrofi naturali. La frequenza dei campionamenti e i parametri di cui tali Stati devono tenere conto sono fissati nell'allegato della

direttiva. Deroghe alla conformità di tali parametri sono previste in casi tassativamente elencati all'art. 8 della direttiva. I risultati dei campionamenti sono inviati, dopo ogni stagione balneare, alla Commissione che, sul loro fondamento, elabora una relazione di sintesi [3].

8. L'atto relativo alle condizioni di adesione del Regno di Spagna e della Repubblica portoghese e agli adattamenti dei trattati [4] prevede una deroga per quanto concerne il recepimento e l'applicazione della direttiva. In forza dell'art. 395 di tale atto, la Repubblica portoghese era obbligata a recepire la direttiva non a decorrere dal giorno della sua adesione, ma dal 31 dicembre 1992.

II — Procedimento precontenzioso

9. Il 21 ottobre 1996 la Commissione, sulla base dei dati relativi alla stagione balneare 1995 che la Repubblica portoghese le aveva trasmesso, inviava a tale Stato membro una lettera di diffida. La Commissione affermava che alcune zone di balneazione, da un lato, non erano conformi ai valori imperativi della direttiva e, dall'altro, non erano oggetto di un campionamento sufficiente. Infine, la Commissione contestava alla Repubblica portoghese di non avere correttamente censito le zone di balneazione interne in quanto il loro numero non corrispondeva a quello delle spiagge fluviali che possono beneficiare di fondi comunitari.

10. In risposta a tale lettera di diffida, la Repubblica portoghese ammetteva l'esistenza di alcune irregolarità rispetto alla direttiva, indicando allo stesso tempo i programmi applicati per rimediarvi.

11. Ritenendo che le misure adottate fossero insufficienti e che le autorità portoghesi avessero riconosciuto l'esistenza della non conformità con la direttiva, e ciò sei anni dopo la scadenza del termine concesso alla Repubblica portoghese per il recepimento della direttiva, la Commissione, l'11 dicembre 1998, inviava a tale Stato un parere motivato.

12. Nella risposta al parere motivato, le autorità portoghesi riconoscevano l'esistenza di alcuni problemi, ma elencavano le azioni intraprese per rimediarvi. A sostegno della loro tesi, le dette autorità si riferivano alla

3 — Conformemente all'art. 13 della direttiva, come modificato dalla direttiva del Consiglio 23 dicembre 1991, 91/ 692/CEE per la standardizzazione e la razionalizzazione delle relazioni relative all'attuazione di talune direttive concernenti l'ambiente (GU L 377, pag. 48). Tale direttiva prevede che la Commissione elabori una relazione di sintesi annuale sulle acque di balneazione sulla base delle informazioni che gli Stati membri le avranno comunicato.

4 — GU 1985, L 302, pag. 23.

relazione di sintesi per l'anno 1999 [5], da cui risulterebbero netti miglioramenti. Non essendo rimasta soddisfatta da tale risposta, il 10 luglio 2001 la Commissione ha proposto il presente ricorso.

III — Ricorso

13. Nel ricorso la Commissione formula contro lo Stato membro tre censure che esaminerò nell'ordine.

14. La Commissione ritiene che la Repubblica portoghese sia venuta meno ai propri obblighi alla luce della direttiva in quanto essa non ha:

— rispettato le norme di qualità stabilite dalla direttiva;

— sufficientemente censito tutte le zone di balneazione, e

— rispettato la frequenza minima dei campionamenti.

A — *Sulla censura relativa all'inosservanza delle norme di qualità stabilite dalla direttiva*

1. Argomenti delle parti

15. La Commissione contesta alla Repubblica portoghese l'esistenza di un congruo numero di zone di balneazione per le quali le norme di qualità non sono conformi ai valori imperativi previsti dalla direttiva, il che sarebbe contrario all'art. 4, n. 1, della direttiva in combinato disposto con l'art. 3 della medesima.

16. Nell'ambito del procedimento precontenzioso e di quello contenzioso, la Commissione si basa su dati relativi alle stagioni balneari dal 1995 al 2000. Essa sostiene che i dati trasmessi dalla Repubblica portoghese nell'ambito della relazione di sintesi annuale per l'anno 2000 mostrano che vi è ancora, per tale stagione balneare, un tasso di non conformità delle norme di qualità delle zone di balneazione portoghesi con i valori imperativi del 7,8 % per le zone di balneazione in acqua di mare e del 31 % per le zone di balneazione in acque dolci [6].

5 — V. paragrafo 7 delle presenti conclusioni.

6 — V. ricorso (punto 26).

17. La Repubblica portoghese rammenta che la percentuale di non conformità delle zone di balneazione interne per la stagione balneare 1998 non ammonterebbe al 79 %, come emerge nella relazione della Commissione, ma al 54 %[7]. Tale differenza è dovuta ad un errore nella trasmissione dei dati tra lo Stato membro e i servizi della Commissione, che è stato segnalato ma non corretto da quest'ultima. La Repubblica portoghese aggiunge che da diversi anni, grazie all'adozione di programmi nazionali, vi è un miglioramento significativo di tali valori e della qualità delle acque di balneazione.

2. Valutazione

18. Per valutare la prima censura, occorre esaminare se, come sostiene la Commissione, lo Stato membro non abbia effettivamente reso conformi tutte le zone di balneazione alle norme di qualità previste dalla direttiva.

19. Secondo una giurisprudenza costante, la Corte ha dichiarato che l'art. 4, n. 1, della direttiva impone agli Stati membri l'obbligo di raggiungere alcuni risultati e non soltanto quello di impiegare i mezzi necessari affinché la qualità delle acque di balneazione rispetti i valori imperativi della direttiva. La direttiva impone quindi un obbligo di risultato e non consente agli Stati membri di far valere, al di fuori delle deroghe da essa previste, circostanze particolari per giustificare l'inosservanza di tale obbligo[8].

20. Come sappiamo, la Repubblica portoghese doveva conformarsi alla direttiva entro il 1° gennaio 1993. Orbene, lo Stato membro stesso non contesta che, nonostante i miglioramenti introdotti nel corso degli anni successivi a tale data, le norme di qualità delle sue zone di balneazione non fossero tutte conformi ai valori indicati nell'allegato della direttiva nel corso della stagione balneare 1998.

21. Gli argomenti delle autorità portoghesi, che sostengono da una parte che, nonostante la persistenza di zone non conformi, si deve constatare un miglioramento dei risultati durante le stagioni balneari e, dall'altra, che la portata della non conformità è più ridotta di quella indicata dalla Commissione, si limitano tutt'al più a contestare l'estensione dell'inadempimento addebitato, ma non la fondatezza della censura.

7 — V. controricorso (pag. 7).

8 — V. sentenze 14 luglio 1993, causa C-56/90, Commissione/Regno Unito (Racc. pag. I-4109, punti 42-44); 12 febbraio 1998, causa C-92/96, Commissione/Spagna (Racc. pag. I-505, punti 27 e seg.); 8 giugno 1999, causa C-198/97, Commissione/Germania (Racc. pag. I-3257, punto 35), e 25 maggio 2000, causa C-307/98, Commissione/Belgio (Racc. pag. I-3933, punto 48).

22. Inoltre, per giustificare l'inadempimento contestato non è invocata nessuna delle deroghe previste dalla direttiva. La difficoltà di conformarsi agli obblighi della direttiva, in particolare per quanto riguarda la qualità delle zone di balneazione delle acque interne, non è riconducibile ad una delle deroghe previste dalla direttiva.

23. Tali affermazioni dimostrano quindi che lo Stato membro ammette che la situazione di infrazione sussisteva ancora nel 1998, il che consente di affermare che la Commissione ha adempiuto l'onere, che le incombeva nel procedimento, di provare la realtà della situazione asserita, contrariamente alle affermazioni della Repubblica portoghese [9].

24. Così, a mio parere, non avendo adottato tutte le misure necessarie per garantire la conformità delle norme di qualità delle proprie acque di balneazione con i valori imperativi imposti dalla direttiva, la Repubblica portoghese è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi dell'art. 4, n. 1, della direttiva, in combinato disposto con l'art. 3 della medesima.

B — *Sulla censura relativa alla rilevazione insufficiente di tutte le zone di balneazione interne*

1. Argomenti delle parti

25. La Commissione sostiene che le autorità portoghesi non hanno individuato tutte le zone di balneazione interne conformemente all'art. 1, n. 2, della direttiva e sono quindi venute meno agli obblighi che loro incombono ai sensi dell'art. 4, n. 1, della medesima [10]. La Commissione dichiara che, durante il procedimento precontenzioso, essa ha invitato le autorità portoghesi a spiegare la differenza esistente tra il numero di zone di balneazione interne individuate e il numero, più elevato, di spiagge fluviali figuranti in un programma operativo sottoposto ai suoi servizi da parte della Repubblica portoghese per ottenere un finanziamento comunitario.

26. Così, nella lettera di diffida [11], la Commissione precisava che, alla fine del 1995, vi erano 26 zone di balneazione interne individuate dalle autorità portoghesi nella loro relazione per la stagione balneare. Orbene, alla stessa data, nell'ambito del programma di valorizzazione delle spiagge fluviali, la Repubblica portoghese ha accolto 91 progetti

9 — V., in particolare, sentenze 25 novembre 1999, causa C-96/98, Commissione/Francia (Racc. pag. I-8531, punto 36), e 15 marzo 2001, causa C-147/00, Commissione/Francia (Racc. pag. I-2387, punto 27).

10 — V. ricorso (punto 27).

11 — V. punto 4.

che hanno beneficiato di fondi comunitari. Secondo la Commissione, la non concordanza tra il numero di zone di balneazione interne censite e il numero di spiagge fluviali consente di accertare l'esistenza di un inadempimento alla direttiva. Infatti, la Commissione osserva che la Repubblica portoghese riconosce che le spiagge fluviali sono soggette ai requisiti della direttiva. Occorrerebbe quindi individuare tali spiagge conformemente a quest'ultima.

27. Le autorità portoghesi sostengono che la legge di recepimento della direttiva prevede zone di balneazione classificate, in cui la balneazione è espressamente autorizzata quando la qualità dell'acqua non presenta alcun rischio per la sanità pubblica. Queste zone sono oggetto della relazione annuale trasmessa alla Commissione. Inoltre, tale legge prevede zone non classificate come acque di balneazione, ma che sono frequentate da un congruo numero di bagnanti e che, sulla base di risultati positivi ottenuti durante una stagione, saranno classificate [12]. Qualora le norme di qualità constatate non siano conformi ai valori della direttiva, la balneazione è espressamente vietata. Tali zone non compaiono nella relazione annuale.

28. Così, secondo le autorità portoghesi, la Repubblica portoghese procede al controllo sanitario di tutte le acque, comprese le spiagge fluviali, che sono frequentate da un congruo numero di bagnanti, non dovendo tale criterio costituire l'oggetto di un'applicazione rigida. L'applicazione della direttiva presuppone un margine di potere discrezionale degli Stati membri quanto alla classificazione delle acque come acque di balneazione [13]. Orbene, secondo la Repubblica portoghese, la classificazione delle acque come acque di balneazione equivale da parte delle autorità nazionali ad un'autorizzazione espressa, ossia ad un'esortazione a praticare la balneazione.

2. Valutazione

29. Per valutare la seconda censura della Commissione, relativa alla mancata rilevazione di tutte le zone di balneazione interne, vedremo in primo luogo che cosa si deve intendere per zone di balneazione interne ai sensi della direttiva, poi vedremo che alcune di queste zone non sono censite da parte della Repubblica portoghese mentre rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva. Difatti, lo Stato membro aggiunge un requisito non previsto dalla direttiva per l'individuazione delle zone di balneazione e limita con ciò stesso l'applicazione della direttiva.

30. In via preliminare, si deve ricordare che ai sensi dell'art. 1, n. 2, della direttiva, una zona di balneazione è il luogo in cui si trovano le acque di balneazione. Per ricevere la qualificazione di «acque di balneazione»

12 — V. controreplica (punto 5).

13 — V. controreplica (punto 9).

devono ricorrere due condizioni cumulative. Si deve trattare, in primo luogo, di acque o parti di esse, dolci, correnti o stagnanti, e di acqua di mare ad eccezione, ai sensi dell'art. 1, n. 1, della direttiva, delle acque destinate ad usi terapeutici e delle acque di piscina. In secondo luogo, in tali acque, la balneazione è espressamente autorizzata dalle autorità competenti dei singoli Stati membri, oppure non è vietata ed è praticata in maniera consuetudinaria da un congruo numero di bagnanti.

31. L'individuazione delle zone di balneazione da parte degli Stati membri è necessaria perché la direttiva prevede che le norme di qualità di *tutte* [14] le zone di balneazione dei singoli Stati membri devono rispettare i valori limite obbligatori contenuti nel suo allegato. I termini della definizione delle acque di balneazione sono chiari e precisi. Soltanto l'alternativa dell'art. 1, n. 2, lett. a) secondo trattino, cioè la pratica da parte di *un congruo numero* di bagnanti, consente un margine di valutazione agli Stati membri. Nell'atto nazionale di recepimento, la Repubblica portoghese ha interpretato i termini «un congruo numero» come corrispondenti a *circa 100 bagnanti al giorno* [15]. Il termine *circa* sottolinea un'utilizzazione flessibile di tale nozione da parte dello Stato membro e la Commissione non contesta l'interpretazione da parte del diritto nazionale della nozione contenuta nella direttiva [16].

32. Allo stesso modo, ai sensi della direttiva, gli Stati membri comunicano una relazione annuale con i risultati dei campionamenti alla Commissione che, sulla base di tali risultati e del loro controllo, redige una relazione di sintesi annuale. Non individuando talune delle sue zone di balneazione e non procedendo al loro campionamento, lo Stato membro le sottrae al controllo della Commissione.

33. La Corte ha già stabilito che la nozione di «acque di balneazione» deve essere interpretata alla luce della finalità della direttiva, espressa nei due primi 'considerando', ai sensi dei quali «la protezione dell'ambiente e della salute pubblica impone di ridurre l'inquinamento delle acque di balneazione e di preservare queste ultime da un deterioramento ulteriore» e «un controllo delle acque di balneazione è necessario per raggiungere, nel quadro del funzionamento del mercato comune, gli obiettivi della Comunità in materia di miglioramento delle condizioni di vita, di sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità e di espansione continua ed equilibrata» [17].

34. Tali obiettivi non potrebbero essere raggiunti se le spiagge fluviali in cui la balneazione non è espressamente autoriz-

14 — Il corsivo è mio, art. 3, n. 1, della direttiva.

15 — V. controricorso, pag. 13.

16 — Idem.

17 — V. citata sentenza Commissione/Regno Unito (punti 33 e segg.).

zata, ma neppure vietata dalle autorità portoghesi, e in cui esiste la pratica della balneazione, non fossero individuate come zone di balneazione conformemente alla direttiva e fossero con ciò stesso sottratte al controllo della Commissione.

35. Ritengo che in Portogallo esistano spiagge fluviali non censite come zone di balneazione interne che tuttavia dovrebbero anch'esse rientrare nell'ambito di applicazione della direttiva.

36. Secondo le spiegazioni delle autorità portoghesi, la normativa portoghese fa la distinzione tra zone di balneazione classificate e zone non classificate [18]. Le zone classificate sono indicate nella relazione annuale inviata alla Commissione ed il loro controllo non pone problemi. La situazione è diversa per le zone non classificate che non compaiono nella detta relazione a meno che esse non siano frequentate da un congruo numero di bagnanti e non ottengano durante una stagione balneare risultati conformi alle norme di qualità previste dalla direttiva.

37. A mio parere, occorre vedere se le spiagge fluviali che le autorità portoghesi qualificano come non classificate rientrino nell'ambito della definizione delle zone di balneazione così come prevista all'art. 1, n. 2, della direttiva. Conformemente alla prima parte della definizione, si tratta di acque correnti in cui la balneazione non è vietata dalle autorità nazionali ed è praticata in maniera consuetudinaria da un congruo numero di bagnanti così come prevede il citato art. 1, n. 2, lett. a), secondo trattino.

38. A mio parere, le autorità portoghesi introducono un nuovo criterio, non previsto dalla direttiva, per l'individuazione delle zone di balneazione, quello della conformità dei risultati ottenuti durante una stagione alle norme della direttiva, e quindi esse disciplinano più restrittivamente l'attuazione della direttiva. Tale situazione è contraria agli obblighi della Repubblica portoghese rispetto alla direttiva in quanto pone in discussione l'effetto utile di quest'ultima [19].

39. Conformemente ai termini della direttiva e al suo obiettivo, le acque utilizzate per la balneazione non devono essere assoggettate all'obbligo di soddisfare durante un anno i valori limite vincolanti previsto dalla direttiva per poter essere classificate come zone di balneazione. Infatti, secondo un tale obbligo, l'individuazione, ai sensi della direttiva, di talune acque come zone di balnea-

18 — V. paragrafo 27 delle presenti conclusioni.

19 — V., in particolare, riguardo all'obbligo dello Stato membro di rispettare l'effetto utile di una direttiva, sentenze 8 aprile 1976, causa 48/75, Royer (Racc. pag. 497, punto 73); 22 settembre 1983, causa 271/82, Auer (Racc. pag. 2727, punto 19); 5 maggio 1994, causa C-421/92, Habermann-Beltermann (Racc. pag. I-1657, punto 24), e 12 giugno 2003, causa C-130/01, Commissione/Francia (Racc. pag. I-5829, punto 65).

zione sarebbe operata solo se esse ottenessero risultati positivi durante una stagione.

40. Orbene, per il solo fatto che tali spiagge fluviali soddisfano le condizioni della definizione prevista dalla direttiva, la Repubblica portoghese deve identificarle come zone di balneazione e farvi rispettare i valori limite vincolanti, senza attendere il trascorrere di uno o addirittura più anni per ottenere risultati positivi su un'intera stagione.

41. Spiagge fluviali frequentate da un congruo numero di bagnanti al giorno sono quindi per definizione acque di balneazione ai sensi dell'art. 1 della direttiva e, non applicando ad esse gli obblighi derivanti da quest'ultima, la Repubblica portoghese è venuta meno ai propri obblighi.

42. Così, subordinando la rilevazione delle zone di balneazione alla condizione che i risultati dei prelievi siano conformi per un'intera stagione ai valori della direttiva relativa alle spiagge fluviali in cui la balneazione non è vietata e che sono frequentate in maniera consuetudinaria da un congruo numero di bagnanti, la Repubblica portoghese è venuta meno ai propri obblighi derivanti dall'art. 4, n. 1, della direttiva, in combinato disposto con l'art. 1, n. 2, della medesima. La censura esaminata deve quindi essere accolta.

C — *Sulla censura relativa all'inosservanza della frequenza minima dei campionamenti prevista dalla direttiva*

1. Argomenti delle parti

43. Nel ricorso, la Commissione constata che la Repubblica portoghese non ha rispettato la frequenza minima dei campionamenti prevista all'art. 6, nn. 1 e 2, della direttiva. Per la verità la Commissione sostiene che, per le zone di balneazione individuate, il campionamento è del 100 %. Tuttavia, poiché l'individuazione delle zone di balneazione non è completamente realizzata, ne consegue che tale frequenza non è stata rispettata per quanto riguarda le zone di balneazione non individuate [20].

44. Le autorità portoghesi sostengono che si tratta di una nuova censura della Commissione che non compare nel parere motivato. Per tale ragione esse non avrebbero avuto la possibilità di difendersi contro tali accuse durante la fase precontenziosa [21]. Esse invocano a sostegno della loro posizione la giurisprudenza della Corte secondo cui i motivi dedotti nel parere motivato e nel ricorso devono essere identici, pena l'irricevibilità della censura [22].

20 — V. ricorso (punto 29).

21 — V. controricorso (punto 12).

22 — V. sentenza 6 aprile 2000, causa C-256/98, Commissione/Francia (Racc. pag. I-2487, punti 30 e 31).

45. La Commissione risponde, nella replica, che la censura di inosservanza della frequenza minima dei campionamenti è contenuta sia nella lettera di diffida sia nel parere motivato, quindi fin dall'inizio del procedimento per inadempimento contro lo Stato membro. A suo parere l'oggetto della controversia non è stato modificato ed essa respinge pertanto l'accusa fondata sulla violazione dei diritti della difesa.

2. Valutazione

46. La valutazione della terza censura pone la questione preliminare di stabilire se la Commissione abbia rispettato il principio dell'identità dell'oggetto della controversia nelle diverse fasi del procedimento.

47. Secondo una giurisprudenza constante, la Corte considera che il procedimento precontenzioso ha lo scopo di offrire allo Stato membro l'opportunità di conformarsi agli obblighi ad esso incombenti in forza del diritto comunitario e di far valere utilmente i suoi motivi di difesa contro gli addebiti formulati dalla Commissione [23]. Di conseguenza, l'oggetto della controversia è determinato dal procedimento precontenzioso e non può essere esteso nella fase del ricorso. L'estensione dell'oggetto della controversia nella fase del ricorso pregiudicherebbe i diritti della difesa dello Stato membro, ragione per cui il ricorso può essere basato esclusivamente sulle censure dedotte nel procedimento precontenzioso [24].

48. Rammento che l'identità dell'oggetto delle censure in tutto il corso del procedimento è necessaria per garantire il rispetto del contraddittorio, e con ciò stesso per consentire allo Stato membro di potere procedere alla propria difesa. Come ha precisato la Corte, raggiungere questa finalità costituisce «una garanzia essenziale voluta dal Trattato, la cui osservanza è un requisito formale essenziale per la regolarità del procedimento di constatazione dell'inadempimento di uno Stato membro» [25].

49. La Corte ha tuttavia mitigato l'obbligo di identità delle censure precisando che ciò «non significa che debba sussistere in ogni caso una perfetta coincidenza tra l'esposizione degli addebiti nella lettera di diffida, il dispositivo del parere motivato e le conclusioni del ricorso, purché l'oggetto della controversia non sia stato ampliato o modificato ma, al contrario, semplicemente ridotto» [26].

23 — V., in particolare, sentenze 10 maggio 2001, causa C-152/98, Commissione/Paesi Bassi (Racc. pag. I-3463, punto 23), e 15 gennaio 2002, causa C-439/99, Commissione/Italia (Racc. pag. I-305, punto 10).

24 — V. sentenze 11 luglio 1984, causa 51/83, Commissione/Italia (Racc. pag. 2793, punto 4); 11giugno 1998, causa C-206/96, Commissione/Lussemburgo (Racc. pag. I-3401, punto 13); 22 aprile 1999, causa C-340/96, Commissione/Regno Unito (Racc. pag. I-2023, punto 36), e 21 settembre 1999, causa C-392/96, Commissione/Irlanda (Racc. pag. I-5901, punto 51).

25 — V. sentenza 8 febbraio 1983, causa 124/81, Commissione/Regno Unito (Racc. pag. 203, punto 6).

26 — V. sentenza 29 settembre 1998, causa C-191/95, Commissione/Germania (Racc. pag. I-5449, punto 56).

50. Nella fattispecie non si può contestare alla Commissione il fatto di avere ampliato l'oggetto della controversia nel ricorso rispetto all'oggetto del procedimento precontenzioso.

51. È vero che gli argomenti riguardanti tale censura comportano alcune sfumature nelle diverse fasi del procedimento precontenzioso e di quello contenzioso. Nella lettera di diffida e nel parere motivato, la Commissione fa riferimento alla non-conformità della frequenza minima dei campionamenti delle zone di balneazione individuate [27]. Poi, essa asserisce che l'inadempimento all'obbligo di campionamento verte sulle spiagge fluviali che non erano censite come acque di balneazione interne [28].

52. Ritengo tuttavia che tale sfumatura non cambi nulla nel merito. Così l'oggetto della controversia non ne viene modificato e i diritti della difesa sono rispettati.

53. Infatti, la censura relativa all'inosservanza della frequenza minima dei campionamenti è intrinsecamente connessa alla censura precedente fatta valere dalla Commissione, relativa alla rilevazione insufficiente di tutte le zone di balneazione. Nella detta censura, la Commissione contestava allo Stato membro di non avere applicato la direttiva e gli obblighi da essa previsti per quanto concerne alcune delle sue zone di balneazione come quello di non avere effettuato i campionamenti richiesti e disciplinati dalla direttiva.

54. Ai sensi dell'art. 6 della direttiva, l'obbligo di effettuare campionamenti è lo strumento che consente di controllare la qualità delle acque di balneazione e di accertarsi di essa alla luce delle norme di qualità previste nell'allegato della direttiva. Tale obbligo è assoluto e, secondo la direttiva, non è soggetto a deroghe. Tutti gli Stati membri devono quindi adempiere a tale obbligo per tutte le loro acque di balneazione.

55. Così se uno Stato membro non ha censito alcune delle proprie acque come acque di balneazione conformemente alla direttiva, vi sono forti presunzioni che lo Stato membro non abbia neppure effettuato i campionamenti da essa previsti. Nel caso di specie, acque di balneazione non censite dalla Repubblica portoghese, alle quali lo Stato membro non applica la direttiva, non sono neppure oggetto di campionamenti.

56. A mio parere, la censura relativa all'inosservanza della frequenza minima dei campionamenti nelle zone di balneazione non individuate è la conseguenza logica ed automatica della censura precedente della Commissione secondo la quale lo Stato membro non ha individuato talune zone di balneazione conformemente alla direttiva e non ha quindi applicato loro gli obblighi da essa previsti.

27 — V. ricorso (allegato 1, lettera di diffida, punto 2).
28 — V. ricorso (punto 29).

57. Nella fattispecie, non vi sono quindi conseguenze sotto il profilo del rispetto dei diritti di difesa. Infatti, lo Stato membro ha avuto modo di difendersi, a monte, durante tutto il procedimento precontenzioso e quello contenzioso a proposito del rispetto degli obblighi della direttiva, come l'obbligo di effettuare campionamenti per le zone di balneazione non individuate, nell'ambito dell'inadempimento contestato allo Stato membro della mancata rilevazione delle zone di balneazione. Ritengo dunque che gli obblighi di garanzia procedurale, in particolare l'identità dell'oggetto della controversia e i diritti della difesa, siano stati nella specie rispettati.

58. La censura della Commissione è ricevibile; in assenza di giustificazioni a tale proposito da parte dello Stato membro essa deve essere accolta.

IV — Conclusione

59. Alla luce delle osservazioni che precedono, suggerisco alla Corte di decidere come segue:

«1) Avendo omesso di adottare tutte le disposizioni necessarie affinché la qualità delle acque di balneazione sia resa conforme ai valori limite previsti all'art. 3 della direttiva del Consiglio 8 dicembre 1975, 76/160/CEE concernente la qualità delle acque di balneazione, non avendo individuato tutte le zone di balneazione interne e non avendo rispettato la frequenza minima dei campionamenti, la Repubblica portoghese è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi dell'art. 4, n. 1, di tale direttiva, in combinato disposto con le disposizioni dell'art. 3, dell'allegato e dell'art. 1, n. 2, nonché dell'art. 6, nn. 1 e 2, della stessa direttiva.

2) La Repubblica portoghese è condannata alla spese».