SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)
4 dicembre 1997 *

Nella causa C-225/96,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata inizialmente dal signor Antonio Aresu e successivamente dal signor Paolo Stancanelli, membri del servizio giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Carlos Gómez de la Cruz, membro dello stesso servizio, Centre Wagner, Kirchberg,

ricorrente,

contro

Repubblica italiana, rappresentata dal Professor Umberto Leanza, capo del servizio del contenzioso diplomatico del Ministero degli Affari esteri, in qualità di agente, assistito dal signor Pier Giorgio Ferri, avvocato dello Stato, con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede dell'ambasciata d'Italia, 5, rue Marie-Adélaïde,

convenuta,

avente ad oggetto di far dichiarare che,

— avendo omesso di designare le acque richiedenti protezione o miglioramento per consentire la vita e lo sviluppo dei molluschi, conformemente all'art. 4 della direttiva del Consiglio 30 ottobre 1979, 79/923/CEE, relativa ai requisiti di qualità delle acque destinate alla molluschicoltura (GU L 281, pag. 47), e/o di comunicare tale designazione alla Commissione, a norma dell'art. 13 della direttiva 79/923;

* Lingua processuale: l'italiano.

— avendo omesso di stabilire programmi per la riduzione dell'inquinamento, conformemente all'art. 5 della direttiva 79/923,

— e avendo omesso di fissare i valori per i parametri di cui ai punti 8 e 9 dell'allegato, ad eccezione del mercurio e del piombo, a norma dell'art. 3 della direttiva 79/923,

la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in virtù del Trattato CE,

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta dai signori C. Gulmann, presidente di sezione, J. C. Moitinho de Almeida (relatore), D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet e P. Jann, giudici,

avvocato generale: F. G. Jacobs
cancelliere: R. Grass

vista la relazione del giudice relatore,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 25 settembre 1997,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con atto introduttivo depositato in cancelleria il 28 giugno 1996, la Commissione delle Comunità europee ha proposto a questa Corte, ai sensi dell'art. 169 del Trattato CE, un ricorso diretto a far dichiarare che,

— avendo omesso di designare le acque richiedenti protezione o miglioramento per consentire la vita e lo sviluppo dei molluschi, conformemente all'art. 4 della direttiva del Consiglio 30 ottobre 1979, 79/923/CEE, relativa ai requisiti di qualità delle acque destinate alla molluschicoltura, e/o di comunicare tale designazione alla Commissione, a norma dell'art. 13 della direttiva;

— avendo omesso di stabilire programmi per la riduzione dell'inquinamento, conformemente all'art. 5 di detta direttiva,

— e avendo omesso di fissare i valori per i parametri di cui ai punti 8 e 9 dell'allegato della direttiva, ad eccezione del mercurio e del piombo, a norma dell'art. 3 della direttiva,

la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in virtù del Trattato CE.

2 Si evince dal primo e secondo 'considerando' della direttiva che questa ha come scopo quello di preservare dall'inquinamento le acque, comprese quelle destinate alla molluschicoltura, e di salvaguardare talune popolazioni di molluschi dalle varie conseguenze nefaste dello scarico di sostanze inquinanti nelle acque marine.

3 Ai sensi dell'art. 1, la direttiva «(...) riguarda la qualità delle acque che sono destinate alla molluschicoltura e si applica alle acque costiere ed alle acque salmastre designate dagli Stati membri come richiedenti protezione o miglioramento per consentire la vita e lo sviluppo dei molluschi (...)».

4 Ai sensi dell'art. 4, nn. 1 e 2, della direttiva, gli Stati membri devono procedere ad una prima designazione delle acque destinate alla molluschicoltura entro due anni dalla notifica della direttiva stessa e possono in seguito procedere a designazioni complementari.

5 L'art. 3 della direttiva prevede che gli Stati membri devono stabilire per le acque designate valori per i parametri di cui all'allegato e che devono conformarsi alle osservazioni in esso contenute.

6 L'art. 5 della direttiva prevede che gli Stati membri stabiliscono programmi per ridurre l'inquinamento e far sì che le acque designate siano conformi, entro sei anni, ai valori da essi fissati conformemente all'art. 3, nonché alle osservazioni contenute nell'allegato.

7 Ai sensi dell'art. 13 della direttiva, gli Stati membri devono fornire alla Commissione le informazioni concernenti, in particolare, le acque designate conformemente all'art. 4, nn. 1 e 2.

8 Ai sensi dell'art. 15, n. 1, della direttiva, gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva entro due anni dalla sua notifica e ne informano immediatamente la Commissione. Poiché la direttiva è stata notificata il 5 novembre 1979, il relativo termine è scaduto il 5 novembre 1981.

9 Tenuto conto del fatto che il decreto ministeriale 27 aprile 1978 (Supplemento ordinario GURI n. 125 dell'8 maggio 1978) che le autorità italiane le avevano trasmesso il 15 dicembre 1981 non soddisfaceva le condizioni della direttiva, in particolare per quanto riguardava i parametri da verificare e la frequenza dei controlli,

la Commissione, con lettera 9 settembre 1985, ha chiesto alle medesime autorità di fornirle informazioni dettagliate concernenti la designazione delle acque destinate alla molluschicoltura.

10 Con lettera 24 aprile 1989, la Commissione ha chiesto alle autorità italiane di procedere alla designazione in tutto il territorio nazionale delle acque destinate alla molluschicoltura, conformemente all'art. 4 della direttiva, di informarla della procedura e dei criteri oggettivi utilizzati nella selezione delle acque da designare, di trasmetterle l'elenco delle acque selezionate per la designazione, insieme ad una carta topografica indicante l'ubicazione di dette acque, di stabilire i valori relativi ai parametri per le acque designate conformemente agli artt. 3 e 4 della direttiva e di comunicarglieli, di stabilire programmi conformemente all'art. 5 della direttiva e di comunicarglieli, di procedere al controllo delle acque designate conformemente all'art. 7 della direttiva e di indicare, facendo riferimento ad una carta topografica, l'ubicazione dei luoghi dei prelievi per i campionamenti stabiliti conformemente all'art. 7, n. 4, della direttiva, di informarla delle disposizioni relative ai nuovi parametri ai sensi dell'art. 9 della direttiva e, infine, di informarla delle deroghe ai sensi dell'art. 11 della direttiva.

11 Non essendole stata comunicata alcuna designazione e non essendole stata trasmessa alcuna delle informazioni richieste, con lettera di diffida 5 agosto 1991 la Commissione ha invitato la Repubblica italiana a presentare le sue osservazioni entro il termine di due mesi.

12 Il 27 gennaio 1992, la Repubblica italiana ha emanato il decreto legislativo n. 131, recante attuazione della direttiva (Supplemento ordinario GURI n. 41 del 19 febbraio 1992).

13 Tuttavia, la Commissione sostiene che, benché tale decreto legislativo assicuri in gran parte l'attuazione della direttiva, tale attuazione non è integrale poiché l'art. 4 rinvia, per la designazione, a provvedimenti di competenza delle regioni.

14 La Commissione, constatando che non le era stato comunicato nessun atto regionale di designazione, ai sensi dell'art. 13 della direttiva, e che pertanto le autorità competenti non avevano designato le acque destinate alla molluschicoltura e che esse non avevano quindi stabilito i programmi per ridurre l'inquinamento, conformemente all'art. 5 della direttiva, e considerando che dette autorità non avevano stabilito valori per i parametri indicati ai punti 8 e 9 dell'allegato della direttiva, ad eccezione di quelli riguardanti il mercurio ed il piombo, conformemente all'art. 3 della direttiva, il 7 luglio 1993 ha inviato alla Repubblica italiana un parere motivato, invitandola a prendere le misure necessarie per attuare la direttiva.

15 Con nota 14 marzo 1994, n. 488, le autorità italiane hanno informato la Commissione dell'impegno da parte della conferenza Stato/Regioni a conformarsi alla normativa comunitaria.

16 In tale contesto la Commissione ha proposto il presente ricorso.

17 Con ordinanza del presidente della Corte 22 novembre 1996, il Regno Unito è stato ammesso ad intervenire a sostegno delle conclusioni della Repubblica italiana.

18 Con lettera depositata alla cancelleria della Corte il 21 gennaio 1997, il Regno Unito ha ritirato il suo intervento nella presente causa.

19 Con ordinanza 10 marzo 1997 il Presidente della Corte ha disposto la cancellazione dell'intervento del Regno Unito.

20 Con il presente ricorso, la Commissione osserva anzitutto che la Repubblica italiana non ha proceduto alla designazione delle acque destinate alla molluschicoltura, o quanto meno non l'ha fatto per tutto il territorio italiano, o che tale designazione non le è ancora stata comunicata. Essa sostiene inoltre che, salvo che per rare eccezioni, le autorità italiane non hanno stabilito programmi per ridurre l'inquinamento delle acque. Infine, la Commissione sostiene che, come risulta dal combinato disposto dell'art. 4, n. 4, lett. c), e dei punti 8 e 9 dell'allegato I del decreto legislativo n. 131, la fissazione dei valori limite per i parametri previsti ai punti 8 e 9 dell'allegato della direttiva, ad eccezione del mercurio e del piombo, è subordinata all'emanazione di un successivo decreto ministeriale. Orbene, la Commissione dichiara di non aver ricevuto alcuna comunicazione di tale decreto o di qualsiasi altra misura d'attuazione.

21 Il governo italiano sostiene che i provvedimenti regionali di attuazione della direttiva relativi alla designazione delle acque da proteggere e alla fissazione di programmi per la riduzione dell'inquinamento delle acque sono stati adottati da dodici delle quindici regioni costiere e comunicati alla Commissione, costituendo una sufficiente attuazione della direttiva. Per quanto riguarda la fissazione dei parametri indicati ai punti 8 e 9 dell'allegato della direttiva, il governo italiano osserva che l'iter di approvazione del relativo decreto dovrebbe perfezionarsi in tempi brevi.

22 La Commissione sostiene, nella sua replica, che, non dodici come menzionato dalla Repubblica italiana, ma soltanto undici regioni italiane su venti hanno compiuto una prima designazione delle acque destinate alla molluschicoltura. Il fatto che l'insieme delle acque destinate alla molluschicoltura designate e comunicate rappresenti un po' più del 50% del territorio nazionale non può essere considerato come una corretta attuazione della direttiva.

23 Al riguardo, la Repubblica italiana sostiene che solo le regioni con sbocco sul mare possono designare le acque destinate alla molluschicoltura e che tali regioni sono in

tutto quindici. Inoltre, in mancanza di una definizione dei criteri per l'adozione dei provvedimenti di designazione, la Repubblica italiana ritiene che la designazione delle acque come numero e superficie in proporzione ragionevole rispetto alle disponibilità totali di acque costiere e di acque salmastre e all'utilità del loro sfruttamento costituisca un'attuazione corretta della direttiva. Il fatto che le designazioni che rientrano nella competenza di tre regioni non siano state compiute non può di per sé costituire inadempimento dell'obbligo previsto dall'art. 4 della direttiva. L'art. 4, n. 2, della direttiva prevede peraltro che l'attività di designazione sia graduale, poiché stabilisce la possibilità di designazioni complementari successive, oltre a quelle che adempiono l'obbligo di attuazione nel termine stabilito al n. 1 di questa stessa disposizione. La Repubblica italiana conclude pertanto per il rigetto del ricorso per quanto concerne questa prima censura.

24 Per quanto riguarda le acque destinate alla molluschicoltura, occorre osservare che, ai sensi dell'art. 4 della direttiva, gli Stati membri devono procedere alla designazione delle acque, vale a dire delle acque salmastre e delle acque costiere richiedenti protezione o miglioramento per consentire la vita e lo sviluppo dei molluschi (molluschi bivalvi e gasteropodi) e per contribuire in tal modo alla buona qualità dei prodotti della molluschicoltura direttamente commestibili per l'uomo (art. 1).

25 Certamente gli Stati membri hanno un potere discrezionale riguardo alla verifica di tali condizioni (necessità di protezione o di miglioramento) nell'ambito dei parametri stabiliti nell'allegato della direttiva.

26 Tuttavia, e contrariamente a quanto sostiene il governo italiano, il dovere di designazione s'impone allorché queste condizioni sussistono. Un'interpretazione della direttiva nel senso che essa riconosca agli Stati membri il potere di non designare tutte le acque destinate alla molluschicoltura non trova riscontro nel testo della direttiva e sarebbe peraltro contraria agli scopi, di tutela dell'ambiente e di eliminazione di disuguaglianze nelle condizioni di concorrenza, perseguiti da quest'ultima (v. i primi quattro 'considerando' della direttiva).

27 Al riguardo, occorre osservare che l'argomento del governo italiano secondo il quale si evincerebbe dall'art. 4 della direttiva che la designazione delle acque destinate alla molluschicoltura in esso prevista sia graduale non trova alcun riscontro nel testo di tale norma. Certamente gli Stati membri possono effettuare designazioni complementari (n. 2), ma tale facoltà non significa che essi non abbiano il dovere di procedere alla designazione quando sussistano le condizioni previste dalla direttiva.

28 Di conseguenza, occorre dichiarare che la Repubblica italiana non ha provveduto alla designazione delle acque destinate alla molluschicoltura. Ne consegue che le conclusioni formulate in tal senso dalla Commissione devono essere accolte.

29 Per quanto riguarda le altre censure mosse dalla Commissione, la Repubblica italiana non contesta l'inadempimento e osserva che le misure di attuazione saranno in breve notificate. Il ricorso della Commissione è perciò fondato anche a questo riguardo.

30 Da quanto sopra consegue che:

— avendo omesso di designare le acque richiedenti protezione o miglioramento per consentire la vita e lo sviluppo dei molluschi, conformemente all'art. 4 della direttiva;

— avendo omesso di stabilire programmi per la riduzione dell'inquinamento, conformemente all'art. 5 della direttiva,

— e avendo omesso di fissare i valori per i parametri di cui ai punti 8 e 9 dell'allegato, ad eccezione del mercurio e del piombo, a norma dell'art. 3 della direttiva,

la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in virtù della direttiva.

Sulle spese

31 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Essendo rimasta soccombente, la Repubblica italiana dev'essere condannata alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Quinta Sezione)

dichiara e statuisce:

1) La Repubblica italiana,

— avendo omesso di designare le acque richiedenti protezione o miglioramento per consentire la vita e lo sviluppo dei molluschi, conformemente all'art. 4 della direttiva del Consiglio 30 ottobre 1979, 79/923/CEE, relativa ai requisiti di qualità delle acque destinate alla molluschicoltura;

— avendo omesso di stabilire programmi per la riduzione dell'inquinamento, conformemente all'art. 5 della direttiva 79/923,

— e avendo omesso di fissare i valori per i parametri di cui ai punti 8 e 9 dell'allegato, ad eccezione del mercurio e del piombo, a norma dell'art. 3 della direttiva 79/923,

è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in virtù della direttiva 79/923.

2) La Repubblica italiana è condannata alle spese.

Gulmann Moitinho de Almeida Edward

Puissochet Jann

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 4 dicembre 1997.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Quinta Sezione

C. Gulmann