CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE L.A. GEELHOED

presentate il 31 maggio 2001 [1]

Indice

I — Introduzione I-8308

II — Ambito giuridico I-8308

III — Fatti e procedimento I-8314

IV — Valutazione della controversia I-8315

Questioni preliminari I-8315

1. Sull'irricevibilità dell'atto introduttivo I-8315

a) Argomenti delle parti I-8315

b) Sui criteri di ricevibilità I-8318

c) Valutazione I-8320

2. Sugli effetti giuridici della sentenza 25 febbraio 1999 ..... I-8322

a) Argomenti delle parti I-8322

b) Valutazione I-8322

V — Nel merito I-8325

A — Sulla censura relativa all'art. 5 della direttiva I-8325

1. Argomenti delle parti I-8325

2. Valutazione I-8326

B — Sulla censura relativa all'art. 6 della direttiva I-8326

1. Argomenti delle parti I-8326

2. Valutazione I-8328

C — Sulla censura relativa all'art. 10 della direttiva I-8330

1. Argomenti delle parti I-8330

2. Valutazione I-8331

VI — Spese I-8331

VII— Conclusione I-8331

1 — Lingua originale: l'olandese.

I — Introduzione

1. Nel presente procedimento la Commissione delle Comunità europee chiede alla Corte, conformemente all'art. 226 CE, di dichiarare che la Repubblica italiana, non avendo adottato le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per dare attuazione alla direttiva del Consiglio 12 dicembre 1991, 91/676/CEE, relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole [2] (in prosieguo: la «direttiva»), è venuta agli obblighi ad essa incombenti in forza della direttiva. In particolare, il ricorso della Commissione mira ad una dichiarazione di inadempimento relativamente agli artt. 5, 6 e 10 della direttiva, in combinato disposto con gli allegati III, IV e V.

2. In precedenza, con sentenza 25 febbraio 1999 [3], la Corte ha già condannato l'Italia per inadempimento degli obblighi derivanti dall'art. 3, n. 2, della direttiva. Sottolineo che tale sentenza, il cui oggetto è connesso con quello del giudizio ora pendente, è stata pronunciata dopo il parere motivato, ma prima della presentazione alla Corte del ricorso ora in esame.

2 — GU L 375, pag. 1.
3 — Causa C-195/97 (Racc. pag. I-1169).

II — Ambito giuridico

3. La direttiva mira a ridurre l'inquinamento delle acque causato direttamente o indirettamente dai nitrati di origine agricola (art. 1). Gli Stati membri individuano, conformandosi ai criteri di cui all'allegato I della direttiva, le acque inquinate e quelle che potrebbero essere inquinate in assenza di ulteriori provvedimenti (art. 3, n. 1). Entro due anni a decorrere dalla notifica della direttiva, avvenuta in data 19 dicembre 1991, essi devono designare le zone vulnerabili (art. 3, n. 2).

4. Ai fini della realizzazione degli obiettivi della direttiva, entro due anni dalla designazione delle zone vulnerabili gli Stati membri devono fissare programmi di azione per le zone medesime (art. 5, n. 1). In relazione ai programmi d'azione, l'art. 5 stabilisce quanto segue:

«2. Un programma d'azione può riguardare tutte le zone vulnerabili nel territorio di uno Stato membro oppure, se lo Stato membro lo giudica opportuno, si possono fissare programmi diversi per diverse zone vulnerabili o parti di zone.

3. I programmi d'azione tengono conto:

a) dei dati scientifici e tecnici disponibili, con riferimento principalmente agli apporti azotati rispettivamente di origine agricola o di altra origine;

b) delle condizioni ambientali nelle regioni interessate dello Stato membro di cui trattasi.

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. (...)».

5. Le misure vincolanti sono elencate nell'allegato III della direttiva, che riporto integralmente in considerazione dell'importanza che esso riveste nel presente procedimento.

«1. Le misure in questione comprendono norme concernenti:

1) i periodi in cui è proibita l'applicazione al terreno di determinati tipi di fertilizzanti;

2) la capacità dei depositi per effluenti di allevamento; tale capacità deve superare quella necessaria per l'immagazzinamento nel periodo più lungo, durante cui è proibita l'applicazione al terreno di effluenti nella zona vulnerabile, salvo i casi in cui sia dimostrato all'autorità competente che qualsiasi quantitativo di effluenti superiore all'effettiva capacità d'immagazzinamento sarà smaltito in un modo che non causerà danno all'ambiente;

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.

2. Tali misure garantiranno che, per ciascuna azienda o allevamento, il quantitativo di effluente di allevamento sparso sul terreno ogni anno, compreso quello distribuito dagli animali stessi, non superi un determinato quantitativo per ettaro.

Il suddetto quantitativo per ettaro corrisponde al quantitativo di effluente contenente 170 kg di azoto. Tuttavia:

a) per i primi quattro anni del programma di azione, gli Stati membri possono accordare un quantitativo di effluente contenente fino a 210 kg di azoto;

b) durante e dopo i primi quattro anni del programma di azione, gli Stati membri possono stabilire quantitativi diversi da quelli indicati in precedenza. Questi quantitativi devono essere fissati in maniera tale da non compromettere il raggiungimento degli obiettivi di cui all'articolo 1 e devono essere giustificati in base a criteri obiettivi, ad esempio:

— stagioni di crescita prolungate;

— colture con grado elevato di assorbimento di azoto;

— grado elevato di precipitazioni nette nella zona vulnerabile;

— terreni con capacità eccezionalmente alta di denitrificazione.

Se uno Stato membro accorda un quantitativo diverso ai sensi della presente lettera b), esso ne informa la Commissione che esaminerà la giustificazione addotta ai sensi della procedura stabilita all'articolo 9.

3. Gli Stati membri possono calcolare i quantitativi di cui al paragrafo 2 sulla base del numero di animali.

4. Gli Stati membri informano la Commissione del modo in cui applicano le disposizioni del paragrafo 2. Alla luce delle informazioni ricevute, la Commissione, se lo ritiene necessario, può presentare al Consiglio proposte appropriate ai sensi dell'articolo 11».

6. L'art. 6 della direttiva concerne i controlli sulla concentrazione di nitrati e a tal riguardo stabilisce quanto segue:

«1. Al fine di designare le zone vulnerabili

e rivederne le designazioni gli Stati membri devono:

a) entro due anni dalla notifica della presente direttiva, controllare la concentrazione di nitrati nelle acque dolci per un periodo di un anno:

i) alle stazioni di campionamento di cui all'articolo 5, paragrafo 4 della direttiva 75/440/CEE e/o alle altre stazioni di campionamento che sono rappresentative delle acque superficiali degli Stati membri, almeno una volta al mese e più frequentemente durante i periodi di piena;

ii) alle stazioni di campionamento che sono rappresentative delle acque sotterranee degli Stati membri a intervalli regolari e tenendo conto delle disposizioni della direttiva 80/778/CEE;

b) ripetere il programma di controllo specificato al paragrafo 1, lettera a), almeno ogni quattro anni, escludendo le stazioni di campionamento in cui si è riscontrata, in tutti i precedenti campioni, una concentrazione di nitrati inferiore a 25 mg/l, a condizione che non si sia manifestato nessun fattore nuovo che possa avere incrementato il tenore di nitrati; in questi ultimi casi il programma di controllo deve essere ripetuto soltanto ogni otto anni;

c) riesaminare ogni quattro anni lo stato eutrofico delle acque dolci superficiali, estuarine e costiere.

2. Devono essere applicati i metodi di misura di riferimento indicati nell'allegato IV della presente direttiva».

7. Nell'allegato IV vengono pertanto fissati i metodi di riferimento. Per i concimi chimici si dispone quanto segue:

«Il metodo di misura dei composti dell'azoto è stabilito in conformità della direttiva 77/535/CEE della Commissione, del 22 giugno 1977, sul ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative ai metodi di campionamento e di analisi per i fertilizzanti, modificata da ultimo dalla direttiva 89/519/CEE».

Per quanto riguarda le acque dolci, le acque costiere e le acque marine la regola è la seguente:

«La concentrazione di nitrati è misurata in conformità dell'articolo 4 bis, paragrafo 3 della decisione 77/795/CEE del Consiglio, del 12 dicembre 1977, che instaura una procedura comune di scambio di informazioni sulla qualità delle acque dolci superficiali nella Comunità, nella versione modificata dalla decisione 86/574/CEE».

8. L'art. 10 impone agli Stati membri di informare periodicamente la Commissione.

«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».

9. L'allegato V precisa quali informazioni devono essere contenute in ogni caso nella relazione. Si tratta dei seguenti dati:

«1. Descrizione dell'azione di prevenzione organizzata ai sensi dell'articolo 4.

2. Una mappa in cui siano indicate:

a) le acque individuate conformemente all'articolo 3, paragrafo 1 e all'allegato I precisando, per ogni tipo di acqua, quale criterio previsto all'allegato I sia stato adottato ai fini dell'individuazione;

b) le zone designate come vulnerabili, distinguendo tra zone precedenti e zone designate dopo l'ultima relazione.

3. Un sommario dei risultati del controllo svolto in base all'articolo 6, con le considerazioni che hanno portato alla designazione di ciascuna zona vulnerabile e ad eventuali revisioni o aggiunte concernenti le designazioni di zone vulnerabili.

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

a) le misure previste all'articolo 5, paragrafo 4, punti a) e b);

b) le informazioni previste dall'allegato III, paragrafo 4;

c) altre eventuali misure o azioni rafforzate prese ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 5;

d) un sommario dei risultati dei programmi di controllo applicati ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 6;

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».

III — Fatti e procedimento

10. Con lettera di censura datata 25 aprile 1997 la Commissione ha contestato al governo italiano il fatto che quest'ultimo aveva omesso di farle pervenire la relazione di cui all'art. 10 della direttiva. Nella suddetta lettera si rilevava parimenti che la Commissione non era informata in merito ai programmi di azione di cui all'art. 5 e ai controlli previsti dall'art. 6. Con lettera datata 16 luglio 1997, il governo italiano ha risposto alla lettera di censura, informando la Commissione in merito ai provvedimenti adottati in Italia.

11. Non essendo rimasta soddisfatta delle informazioni ottenute, in data 19 febbraio 1998 la Commissione ha inviato un parere motivato, nel quale si contestava all'Italia il fatto di non aver osservato gli obblighi derivanti dagli artt. 5, 6 e 10 della direttiva. A seguito di ciò, in data 18 settembre 1998 le autorità italiane hanno inviato alla Commissione una relazione circostanziata sugli sviluppi della procedura di attuazione della direttiva.

12. Contemporaneamente a tale carteggio si svolgeva dinanzi alla Corte la causa C-195/97 (v. paragrafo 2 delle presenti conclusioni), conclusasi con la seguente sentenza:

«La Repubblica italiana, non avendo adottato e non avendo comunicato alla Com-

missione, entro il termine previsto, le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie alla trasposizione della direttiva del Consiglio 12 dicembre 1991, 91/676/CEE, relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole, e non avendo osservato, in particolare, l'obbligo sancito dal suo art. 3, n. 2, è venuta meno agli obblighi impostile dall'art. 12, n. 1, della direttiva stessa».

13. In data 11 maggio 1999, in Italia è stata emanata una nuova normativa mediante il decreto legislativo n. 152 (pubblicato in data 29 maggio 1999). Tale decreto fissa, tra l'altro, le norme sulla designazione delle zone vulnerabili in osservanza dell'art. 3 della direttiva. Il governo italiano afferma che con tale provvedimento è stata data attuazione alla sentenza 25 febbraio 1999.

IV — Valutazione della controversia

A — *Questioni preliminari*

14. Nella presente causa rivestono un ruolo fondamentale due questioni preliminari di carattere procedurale, sollevate dal governo italiano:

— l'eccezione d'irricevibilità, motivata con la circostanza che l'atto introduttivo conterrebbe censure diverse da quelle dedotte dalla Commissione in sede di parere motivato;

— l'affermazione che la Commissione, con detto atto introduttivo, chiederebbe alla Corte una pronuncia identica a quella contenuta nella sentenza 25 febbraio 1999 [4], con la quale l'Italia è stata condannata per inadempimento della direttiva. Il governo italiano fa appello a tale riguardo al principio del ne bis in idem.

1. Sull'irricevibilità dell'atto introduttivo

a) Argomenti delle parti

15. Sulla prima questione preliminare il governo italiano e la Commissione hanno illustrato in modo circostanziato le rispettive posizioni durante la fase scritta del procedimento e in udienza. Prima di esprimere la mia opinione a tal proposito, sintetizzo i principali argomenti dedotti da ciascuna delle parti.

4 — V. paragrafo 2 delle presenti conclusioni

16. Secondo il governo italiano il ricorso differisce per quattro aspetti sostanziali dal parere motivato del 19 febbraio 1998;

a) la Commissione ha tacitamente abbandonato la sua censura fondamentale, concernente l'omessa attuazione della direttiva;

b) la censura relativa all'art. 5 è modificata. Essa non riguarda più l'assenza di programmi bensì l'assenza di programmi d'azione rispondenti ai caratteri indicati dall'art. 5, n. 1;

c) la censura relativa all'art. 6 è modificata e verte adesso sull'incompletezza e scorrettezza dei controlli;

d) la censura relativa all'art. 10 è modificata e concerne ora la mancanza di una relazione completa.

17. La Commissione avrebbe apportato le suddette modifiche delle censure in seguito all'esame della relazione del 18 settembre 1998. La Commissione avrebbe tuttavia dovuto riproporre nella fase precontenziosa le censure sostanzialmente modificate, o redigendo un nuovo parere motivato oppure integrando quanto dedotto nel primo parere motivato. Il governo italiano si considera leso nei propri diritti della difesa, dato che i provvedimenti adottati dall'Italia sarebbero stati oggetto di contestazione per la prima volta soltanto in sede di atto introduttivo. Nella sua controreplica, esso asserisce che determinati elementi dell'atto introduttivo non trovano alcun fondamento nel parere motivato. Ciò riguarda in particolare l'incompletezza della relazione di cui all'art. 10 e l'accusa che i controlli di cui all'art. 6 non avrebbero rispettato quanto prescritto dalla direttiva con riferimento al caso di alcune regioni, nominativamente indicate.

18. La Commissione respinge la fondatezza delle accuse del governo italiano sia in fatto che in diritto.

19. Sostiene la Commissione che il parere motivato ha i seguenti contenuti:

— esso indica con chiarezza a quali requisiti debbono conformarsi i programmi d'azione, i controlli e la relazione in osservanza, rispettivamente, degli artt. 5, 6 e 10 della direttiva;

— esso dichiara che l'Italia è rimasta inadempiente riguardo all'esecuzione

dei detti obblighi e che essa, malgrado la lettera di censura, non ha adottato i provvedimenti necessari a consentire alla Commissione di verificare l'attuazione di tali obblighi;

— esso conclude che l'Italia non ha dato alcuna attuazione agli obblighi ad essa derivanti dagli artt. 5, 6 e 10 della direttiva.

20. Gli addebiti, prosegue la Commissione, non sono diretti in primo luogo contro l'assenza dei programmi d'azione, dei controlli e della relazione, bensì piuttosto contro la circostanza che tali elementi non soddisfano quanto prescritto dalla direttiva.

21. Malgrado il termine di due mesi di cui al parere motivato fosse già ampiamente scaduto, la Commissione ha esaminato attentamente la risposta, fornita con lettera datata 18 settembre 1998, delle autorità italiane per verificare se tali elementi giustificassero la conclusione che l'Italia aveva effettivamente adempiuto gli obblighi ad essa derivanti dagli artt. 5, 6 e 10 della direttiva. Da tale lettera si ricavava che le autorità italiane avevano effettivamente adottato alcuni provvedimenti, ma che i medesimi non soddisfacevano quanto prescritto in merito dalla direttiva.

22. Per ciò che concerne il fondamento giuridico cui fa richiamo il governo italiano, la Commissione rileva che la procedura ex art. 226 CE non mira soltanto a tutelare i diritti degli Stati membri, bensì anche a delimitare l'oggetto della fase contenziosa. Nel caso di specie è errata l'affermazione che le censure contenute nell'atto introduttivo sarebbero state modificate rispetto alla formulazione ad esse data in sede di parere motivato. Gli addebiti della Commissione erano una volta di più diretti non contro la completa omissione dei prescritti programmi, controlli e relazioni, bensì proprio avverso il loro carattere incompleto e scorretto. Pertanto, a suo parere il governo italiano è venuto meno all'obbligo di dare esecuzione agli artt. 5, 6 e 10 della direttiva.

23. La Commissione respinge l'argomento del governo italiano, secondo cui sarebbero stati violati i diritti della difesa di quest'ultimo. Essa, nell'assoluto rispetto delle norme della fase precontenziosa, ha esaminato la risposta al parere motivato, peraltro fatta pervenire in ritardo. Dal momento che è parso evidente, in base ai dati presentati, che non si poteva giungere alla conclusione che l'Italia avesse adempiuto integralmente e correttamente gli obblighi ad essa incombenti in forza della direttiva, essa ha proposto il presente ricorso nel rispetto della normale procedura dettata per i giudizi di inadempimento di uno Stato.

24. La Commissione aggiunge ancora che gli argomenti nel merito del governo italiano, dedotti in sede di controricorso, sono

sostanzialmente gli stessi di quelli esposti nella sua lettera datata 18 settembre 1998. Questo a suo avviso prova che nella fattispecie il governo italiano non sarebbe stato leso nei suoi diritti della difesa.

b) Sui criteri di ricevibilità

25. Prima di esprimermi sulla presente questione di ricevibilità, desidero ricordare che, secondo costante giurisprudenza della Corte, l'esistenza di un inadempimento di uno Stato membro dev'essere valutata in relazione alla situazione del medesimo quale si presentava alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato. La Corte non può tenere conto dei mutamenti successivi [5].

26. È pacifico che il governo italiano, con la sua lettera datata 18 settembre 1998, ha risposto in ritardo al parere motivato. Da ciò non intendo tuttavia trarre la conseguenza che i provvedimenti di attuazione ivi descritti siano per ciò stesso tardivi. Il semplice fatto che la Commissione abbia cercato di verificare se in tal modo fossero stati adempiuti gli obblighi derivanti dagli artt. 5, 6 e 10 della direttiva e la circostanza che la Commissione, nel presente giudizio, non abbia sollevato alcuna censura in merito al possibile carattere tardivo dei detti provvedimenti, mi inducono a ritenere che il problema della tempestività dei medesimi non sia in discussione nella presente causa. Ciò naturalmente non si riferisce ai provvedimenti d'attuazione adottati dopo la detta lettera del 18 settembre 1998.

27. Leggendo il parere motivato e l'atto introduttivo si riscontra immediatamente una singolare differenza. Il parere è un documento sintetico con il quale l'Italia, in qualità di Stato membro, viene accusata in termini alquanto generici di non aver osservato gli obblighi ad essa incombenti in forza degli artt. 5, 6 e 10. È anche vero che il parere fa riferimento alla risposta scritta del governo italiano del 16 luglio 1997 alla lettera di censura. La Commissione opera tale richiamo per concludere che queste informazioni sarebbero insufficienti per poter dichiarare che l'Italia abbia adempiuto gli obblighi imposti dagli artt. 5, 6 e 10 della direttiva. L'atto introduttivo, viceversa, esamina nei particolari i provvedimenti nel frattempo adottati dall'Italia e spiega sotto quali aspetti essi non soddisfano i requisiti della direttiva. È del tutto evidente che l'accento è posto principalmente non tanto su un inadempimento quanto, piuttosto, su uno scorretto adempimento. Il problema è ora di accertare se questo mutamento d'accento possa giustificare l'irricevibilità della domanda della Commissione.

28. Per cominciare ricordo la costante giurisprudenza della Corte a tal riguardo,

5 — V., tra l'altro, sentenza 28 ottobre 1998, causa C-185/96, Commissione/Grecia (Racc. pag. I-6601, punto 18).

quale formulata, tra l'altro, nella sentenza 20 marzo 1997, Commissione/Germania [6]:

«22 In proposito, si deve anzitutto ricordare che il procedimento precontenzioso ha lo scopo di dare allo Stato membro interessato l'opportunità, da un lato, di conformarsi agli obblighi che gli derivano dal diritto comunitario e, dall'altro, di sviluppare un'utile difesa contro gli addebiti formulati dalla Commissione (...).

23 Secondo la costante giurisprudenza della Corte (...), l'oggetto del ricorso ai sensi dell'art. 169 del Trattato è determinato dal procedimento precontenzioso previsto dallo stesso articolo. Pertanto, l'atto introduttivo del ricorso non può essere basato su addebiti diversi da quelli formulati nel parere motivato (...).

24 La Corte ha inoltre affermato (...) che il parere motivato deve contenere un'esposizione coerente e dettagliata delle ragioni che hanno indotto la Commissione al convincimento che lo Stato interessato ha mancato a uno degli obblighi impostigli dal Trattato».

6 — Sentenza 20 marzo 1997, causa C-96/95 (Racc. pag. I-1653).

29. Dai passi ora citati si ricava, a mio avviso, che il parere motivato ha lo scopo di delimitare e determinare l'oggetto della fase contenziosa. La delimitazione e determinazione di quanto contestato allo Stato membro interessato ha il fine di tutelare i diritti di quest'ultimo. Nel caso di specie, si deve valutare se il parere motivato sia tanto chiaro e particolareggiato da definire l'oggetto della procedura e se l'atto introduttivo abbia rispettato i limiti dell'oggetto così determinati.

30. Risolverò la questione nel modo seguente. Il parere motivato fornisce il complesso dei contenuti nell'ambito dei quali deve restare confinato l'atto introduttivo del giudizio dinanzi alla Corte. Di un'irricevibilità si può parlare soltanto se l'atto introduttivo faccia riferimento ad obblighi ulteriori o diversi rispetto a quelli descritti in sede di parere. In altre parole, il parere motivato definisce i confini entro i quali deve restare l'atto introduttivo: nessun obbligo diverso, nessun obbligo ulteriore. Ciò non comporta che l'atto introduttivo debba essere contenutisticamente una copia conforme del parere: le censure possono essere più precise rispetto a quelle formulate nel parere motivato, purché esse abbiano ad oggetto i medesimi obblighi.

31. Ciò discende anche dalla procedura descritta nell'art. 226 CE. Essa è per sua natura rapida e dinamica. È la Commissione che formula le censure a carico dello Stato membro. In base alla risposta fornita da quest'ultimo essa decide sull'opportunità di formulare un parere motivato e sul contenuto del medesimo. Nella sua succes-

siva risposta lo Stato membro ha poi ancora una volta la possibilità di esprimersi sul contenuto del parere. La Commissione può in tal modo decidere se sia opportuno procedere alla presentazione di un reclamo e quali tra le censure originarie debbano essere riprese nel medesimo. Nel corso di tutta la procedura le censure originarie possono veder ridotta la loro portata e, in considerazione delle carenze contestate, divenire più puntuali. Nella prassi, appare evidente spesso che la portata delle inadempienze originariamente contestate nel corso della procedura si riduce, dal momento che lo Stato membro procede nell'adempimento degli obblighi ad esso incombenti.

32. Da quanto sin qui esposto si possono ricavare due criteri in merito alla ricevibilità dell'atto introduttivo:

— esso deve rimanere nell'ambito dell'oggetto definito con il parere motivato;

— esso deve, in considerazione delle informazioni fornite dallo Stato membro interessato nella fase precontenziosa, delimitare con sufficiente esattezza le inadempienze contestate.

In sintesi, l'atto introduttivo deve costituire il prevedibile sviluppo logico del dialogo svoltosi nella fase precontenziosa tra la Commissione e lo Stato membro. Qualora esso rispetti tale requisito, è fuor di luogo parlare di una violazione dei diritti della difesa. A tal riguardo ricordo che la Corte, nella causa Commissione/Germania [7], pronunciandosi sulla ricevibilità, ha considerato sufficiente una semplice indicazione generica degli inadempimenti contestati. Questo lascia impregiudicato che, come è avvenuto nella causa ricordata, la scarsa precisione delle accuse possa condurre al rigetto del ricorso.

c) Valutazione

33. Per quanto concerne specificamente la presente fattispecie, non risulta convincente la tesi generale del governo italiano secondo la quale l'atto introduttivo non sarebbe ricevibile, poiché il medesimo conterrebbe censure diverse da quelle illustrate dalla Commissione nel suo parere motivato.

34. Dallo svolgimento della fase precontenziosa si evince quanto segue:

— nella lettera di censura la Commissione accusa la Repubblica italiana di non

7 — Sentenza 11 agosto 1995, causa C-431/92 (Racc. pag. I-2189).

aver adempiuto gli obblighi ad essa incombenti in forza degli artt. 5, 6 e 10 della direttiva;

— nella sua conseguente risposta, con lettera datata 16 luglio 1997, il governo italiano ha prodotto un'ampia documentazione dalla quale si sarebbe dovuto evincere che esso aveva debitamente attuato i detti obblighi;

— nel parere motivato del 19 febbraio 1998 la Commissione qualifica incomplete le informazioni per quanto concerne la portata geografica e la concreta attuazione. Essa conclude in base a ciò che l'Italia non ha attuato in modo soddisfacente gli obblighi di cui agli artt. 5, 6 e 10 della direttiva;

— nella sua successiva risposta particolareggiata del 18 settembre 1998, il governo italiano illustra ancora una volta quale seguito esso aveva dato sino a tale momento all'osservanza degli obblighi derivanti dalla direttiva;

— sulla base di tutto ciò la Commissione ha concluso che i provvedimenti di attuazione delle autorità italiane sono tuttora insufficienti dal punto geografico e contenutistico. La sue censure nell'atto introduttivo si dirigono, in particolare, avverso le persistenti incompletezze e incompiutezze.

35. Da ciò ricavo che la Commissione, con il suo ricorso, è rimasta nell'ambito dell'oggetto del procedimento quale delimitato nel parere motivato. È bensì vero che l'accento delle censure muta da una mancata (adeguata) attuazione verso un'attuazione insoddisfacente e incompleta e che le censure nel suo atto introduttivo sono diventate più puntuali e più esatte, tuttavia il contenuto essenziale rimane il medesimo: l'Italia è inadempiente rispetto all'esecuzione degli obblighi derivanti dagli artt. 5, 6 e 10 della direttiva. Le contestazioni sono diventate di portata meno ampia rispetto alla fase precontenziosa, ma per contenuto e tenore sono rimaste le medesime.

36. Per questi motivi concludo suggerendo di respingere l'argomento del governo italiano mirante all'irricevibilità del ricorso.

37. Questo lascia impregiudicato il fatto che, in sede di valutazione di ogni singola censura, si dovrà esaminare se essa soddisfi i requisiti di chiarezza e precisione per essa stabiliti.

2. Sugli effetti giuridici della sentenza 25 febbraio 1999

a) Argomenti delle parti

38. Con sentenza 25 febbraio 1999[8] la Repubblica italiana è già stata condannata per inadempimento degli obblighi derivanti dall'art. 3, n. 2, della direttiva. L'Italia ha infatti omesso di designare le zone vulnerabili. In ottemperanza a tale sentenza è stato emanato il decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152. Il governo italiano afferma che il principio del ne bis in idem si oppone a che la Commissione, dopo questa prima procedura, dia avvio a una seconda procedura d'infrazione la quale ha ad oggetto sostanzialmente la medesima problematica.

39. La Commissione reputa inaccettabile questa posizione del governo italiano alla luce della sentenza Commissione/Spagna[9]. In tale sentenza il Regno di Spagna è stato condannato per non aver predisposto programmi d'azione, come indicato nell'art. 5 della direttiva, dopo che già in precedenza esso era stato condannato — tra l'altro — a causa della mancata designazione di zone vulnerabili ex art. 3 della direttiva[10]. In tale contesto la Commissione richiama anche la sentenza Commissione/Spagna[11], avente ad oggetto la tardiva attuazione della direttiva 79/409/CEE, relativa alla conservazione degli uccelli selvatici[12].

b) Valutazione

40. Le posizioni della Commissione e dell'Italia divergono fondamentalmente sul significato delle conseguenze derivanti dal collegamento tra la presente causa e il procedimento che ha condotto alla sentenza 25 febbraio 1999. Riguardo a tale contrasto di opinioni ritengo importante iniziare situando la controversia in un contesto più generale.

41. Nell'ambito delle direttive sulla tutela ambientale, quale quella qui in oggetto, che hanno lo scopo di ridurre gli attuali livelli di inquinamento provocato da determinate sostanze, di evitare ulteriori guasti ambientali e, nel frattempo, di rimediare ai danni arrecati, gli obblighi per gli Stati membri consistono nell'adozione di un complesso di provvedimenti. Questi provvedimenti

8 — V. nota n. 3.

9 — Sentenza 13 aprile 2000, causa C-274/98 (Racc. pag. I-2823).

10 — Sentenza 1° ottobre 1998, causa C-71/97 (Racc. pag. I-5991).

11 — Sentenza 2 agosto 1993, causa C-355/90 (Racc. pag. I-4221, punti 20-22).

12 — Direttiva del Consiglio 2 aprile 1979, 79/409/CEE (GU L 103, pag. 1).

sono tra loro collegati e sono caratterizzati da un ampio orizzonte temporale. Soltanto grazie a un costante e duraturo impegno è possibile conseguire gli scopi prefissati (nel caso di specie, il miglioramento della qualità delle acque dovuto a una riduzione dell'inquinamento da nitrati).

42. Il fattore tempo svolge un ruolo importante in sede di attuazione della direttiva. I provvedimenti prefigurati dalla direttiva devono essere adottati nei tempi indicati per evitare ulteriori danni. Essi devono inoltre venire tempestivamente armonizzati per poter produrre i loro effetti. È per tale armonizzazione che sono previsti programmi di azione. L'inosservanza del calendario a ciò predisposto equivale a un inadempimento sostanziale, che pregiudica la preventivata efficacia concreta della direttiva.

43. È mia opinione che sia possibile individuare quattro importanti ragioni per le quali proprio nel caso di questa direttiva l'attuazione effettiva degli atti in essa previsti merita un'attenzione particolare da parte degli Stati membri. In primo luogo, questa direttiva prevede un miglioramento della qualità dell'ambiente tenendo conto della diversità delle situazioni esistenti tra gli Stati membri e all'interno di ognuno di essi. Le fonti di inquinamento idrico da nitrati sono diverse, la gravità dell'inquinamento esistente può variare in modo netto e le capacità di assorbimento dell'ambiente naturale non sono dappertutto le medesime. Per questo motivo l'attuazione della direttiva si caratterizza per un ampio potere discrezionale riconosciuto alle autorità nazionali, regionali e locali. In secondo luogo la realizzazione degli scopi prefigurati dalla direttiva richiede necessariamente un insieme di attività da portare avanti per diversi anni. La concreta attuazione di questa direttiva non è certamente conseguibile con il suo semplice recepimento nell'ordinamento legislativo nazionale. In terzo luogo, l'attuazione di questa direttiva potrà comportare l'introduzione di alcune pesanti restrizioni per determinate attività agricole, come ad esempio l'allevamento intensivo o altre forme di sfruttamento dei fondi che comportino un elevato inquinamento da nitrati. Non è escluso che le resistenze da ciò derivanti nella cerchia degli operatori interessati possa portare a ritardi e lacune nell'attuazione della direttiva. In quarto luogo, la garanzia di un uguale livello di qualità dell'ambiente all'interno della Comunità colpisce al cuore il problema dell'uguaglianza delle condizioni di concorrenza nel settore agricolo. Nell'ipotesi in cui gli Stati membri dovessero attuare questa direttiva sui nitrati con un grado di impegno notevolmente diverso, ne conseguirebbero serie alterazioni della concorrenza.

44. Da quanto sin qui esposto si evince che la vigilanza sull'attuazione e sull'osservanza della direttiva non è certo semplice, ma non di meno è di importanza vitale per gli scopi con essa prefissati. Per tale ragione la direttiva introduce un sistema di programmi di azione, controlli e relazioni. Questo sistema serve da un lato a garantire

che, tenuto conto delle circostanze locali, vengano adottati provvedimenti i quali portino effettivamente a una riduzione dell'inquinamento da nitrati. Dall'altro, esso rende possibile un'effettiva vigilanza sull'osservanza della direttiva.

45. Alla luce di quanto illustrato sono del parere che la designazione tardiva delle zone vulnerabili ex art. 3, n. 2, della direttiva non possa avere giuridicamente come effetto che lo Stato membro interessato possa considerarsi liberato dal suo obbligo di dare attuazione alle rimanenti prescrizioni imposte con la direttiva. Ciò equivarrebbe a ricompensare la tardiva attuazione di una parte della direttiva. Nella sentenza prima ricordata (paragrafo 39) la Corte ha censurato chiaramente più volte tale esito.

46. La tesi del governo italiano, che tale procedura coinciderebbe sostanzialmente con quella che ha condotto alla sentenza 25 febbraio 1999 è anch'essa insostenibile. Gli obblighi fissati dall'art. 3 della direttiva non sono sostanzialmente identici a quelli di cui agli artt. 5, 6 e 10.

47. A mio parere, non si può proprio parlare di una tale coincidenza sostanziale tra questi obblighi, per la quale il mancato adempimento dell'obbligo di designazione di cui all'art. 3 dovrebbe portare necessariamente all'ineseguibilità degli obblighi di cui agli artt. 5, 6 e 10.

48. La predisposizione di programmi di azione ex art. 5 della direttiva può avvenire, in linea di principio, solo per le zone vulnerabili designate. Tuttavia, qualora la designazione ufficiale vada incontro a ritardi, la direttiva non osta a che nel frattempo vengano avviati i preparativi per la predisposizione dei programmi di azione. La tardiva designazione delle zone vulnerabili non può certamente, come constatato nella sentenza richiamata nel paragrafo 39, condurre a che il termine per la predisposizione dei programmi di azione venga prorogato di due anni dopo la — tardiva — designazione delle zone vulnerabili.

49. I controlli da effettuare ex art. 6 della direttiva sono evidentemente collegati alle zone vulnerabili, di cui all'art. 3, ma essi possono avvenire anche senza che tali zone siano designate. Anzi, dall'art. 6 si può ricavare che la designazione delle zone vulnerabili avviene sulla base dei primi controlli, quali indicati in tale articolo.

50. L'obbligo di presentare una relazione, ex art. 10 della direttiva, può considerarsi senz'altro svincolato dalla designazione delle zone vulnerabili.

V — Nel merito

nessun programma di azione adeguato alle condizioni dell'ambiente in cui avrebbe dovuto essere applicato;

A — *Sulla censura relativa all'art. 5 della direttiva*

— per l'Italia centrale e meridionale non è previsto nessun provvedimento fra quelli indicati dall'allegato III della direttiva. Ciò riguarda espressamente le regioni Abruzzi, Puglia e Calabria e, in pratica, anche altre regioni;

1. Argomenti delle parti

51. Nel suo atto introduttivo la Commissione elenca un certo numero di elementi dai quali, a suo parere, si evincerebbe che la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ex art. 5 della direttiva:

— per determinate regioni dell'Italia settentrionale (Piemonte, Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna) non vengono osservati tutti gli specifici obblighi relativi ai programmi di azione di cui all'allegato III;

— alla data di presentazione del ricorso dinanzi alla Corte, l'Italia non aveva ancora stabilito nessun programma di azione che rispettasse le prescrizioni dell'art. 5 della direttiva;

— le iniziative delle autorità italiane sono insufficientemente coordinate e piuttosto generiche.

— per la schiacciante maggioranza del suo territorio, come si ricava della sentenza 25 febbraio 1999, l'Italia non aveva designato nessuna zona vulnerabile. Di conseguenza, non si poteva elaborare

52. La Commissione presenta poi un panorama delle iniziative comunque adottate in Italia. Queste sarebbero insufficientemente coordinate, troppo generiche e incomplete e non potrebbero pertanto soddisfare i requisiti di cui all'art. 5 della direttiva.

53. Il governo italiano obietta al riguardo di avere già designato zone vulnerabili in Piemonte, Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna. Per tali zone sarebbero approntati i programmi di azione. Per le restanti regioni non sarebbero stati predisposti programmi di azione, dal momento che non sarebbe stata designata nessuna zona vulnerabile.

54. Nella replica e nella controreplica il dibattito tra la Commissione e il governo italiano si appunta sulla tesi del governo italiano prima illustrata, secondo la quale per esso non era possibile attuare l'art. 5 della direttiva prima della designazione delle zone vulnerabili.

2. Valutazione

55. La valutazione di questa censura, in considerazione di quanto esposto, può essere breve e può sintetizzarsi nel seguente modo. Per una parte del territorio — quella centrale e meridionale — le autorità italiane non avevano approntato nessun programma d'azione alla scadenza del termine fissato nel parere motivato. Il governo italiano non contesta ciò, ma allega a sua difesa che la predisposizione dei programmi non sarebbe stata nemmeno possibile, non essendo state designate le zone vulnerabili. Come da me già affermato nel paragrafo 45 delle presenti conclusioni, questa tesi non è accoglibile. Per le quattro regioni settentrionali (Piemonte, Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna) erano sì previsti alcuni programmi di azione, ma questi, secondo l'opinione della Commissione, non rispettano i requisiti posti dalla direttiva, anche perché non sono in essi previsti una serie di provvedimenti imposti dall'allegato III della direttiva. Il governo italiano si oppone invero a questa censura qualificandola «ambigua» e «generica», ma non contesta la fondatezza dell'affermazione della Commissione. Esso inoltre non discute nemmeno gli esempi dedotti dalla Commissione di provvedimenti ingiustamente mancanti nell'ambito dei programmi di azione. Alla luce di tali circostanze può considerarsi a mio parere accertato che il governo italiano non ha predisposto nemmeno per le quattro regioni settentrionali nominativamente indicate programmi di azione che soddisfacessero le prescrizioni della direttiva.

B — *Sulla censura relativa all'art. 6 della direttiva*

1. Argomenti delle parti

56. La Commissione ricorda a tal proposito che l'art. 6 impone agli Stati membri di controllare la concentrazione di nitrati. In particolare, la direttiva prevede una prima serie di controlli nell'anno successivo al 20 dicembre 1993 e, dopo, la ripetizione di

tali controlli ogni quattro od otto anni, a seconda del grado d'inquinamento rilevato.

57. Dalle informazioni prodotte dal governo italiano si evincerebbe che in almeno cinque regioni i controlli non vengono eseguiti in modo conforme a quanto imposto dalla direttiva, che in altre cinque regioni e due province i controlli vengono eseguiti in forma parzialmente insoddisfacente e che mancano completamente informazioni relativamente a tre regioni (Abruzzi, Puglia e Calabria). Di conseguenza, l'Italia non ha integralmente osservato gli obblighi ex art. 6 della direttiva.

58. Il governo italiano è del parere che il disposto dell'art. 6 riguardi misure di esecuzione che non possono venire scisse dalla designazione delle zone vulnerabili ex art. 3. A suo parere, non può nemmeno parlarsi di un'omessa attuazione dell'art. 6 qualora tale mancata attuazione non comporti una violazione dell'art. 3 della direttiva, mancando la designazione di zone vulnerabili. La Commissione non asserisce che l'incompletezza dei controlli abbia portato alla violazione dell'art. 3. In subordine, il governo italiano reputa infondata la censura della Commissione, in quanto formulata in termini generici e inesatti e non corroborata da prove. Infine, esso rileva che i controlli sono attuati, in applicazione dell'allegato IV, nell'ambito delle direttive citate nel detto allegato.

59. La Commissione in sede di replica risponde che l'obbligo di cui all'art. 6 rappresenta un obbligo specifico ben distinto dagli altri obblighi della direttiva medesima. Una corretta applicazione dell'art. 6 richiede che le autorità nazionali si attengano ai tempi e alle modalità fissati in tale articolo. Non basta a tal fine l'esecuzione di controlli previsti nelle direttive citate nell'art. 6 i cui risultati sono ad essa trasmessi in osservanza della direttiva 91/692/CEE, per la standardizzazione e la razionalizzazione delle relazioni relative all'attuazione di talune direttive concernenti l'ambiente [13]. In particolare, la direttiva 91/676 impone obblighi diversi in merito alla frequenza dei campionamenti, alla rete dei punti di campionamento e all'interpretazione e al trattamento dei dati ottenuti. La Commissione sottolinea inoltre che la direttiva 91/692 è stata adottata dopo la direttiva 91/676, e che pur tuttavia essa non fa riferimento a quest'ultima. In breve, le informazioni fornite in base alla direttiva 91/692 non hanno alcun valore ai fini dell'applicazione della direttiva 91/676. Infine, la Commissione ricorda ancora di aver invitato le autorità italiane, nella fase precontenziosa, a dimostrare di essersi conformate all'art. 6. I dati prodotti attestano che ciò non sarebbe avvenuto.

13 — Direttiva del Consiglio 23 dicembre 1991 (GU L 377, pag. 48).

60. Nella sua controreplica il governo italiano afferma che la Commissione non ha precisato per quali ragioni in almeno cinque regioni la direttiva non sarebbe attuata. La Commissione avrebbe dovuto formulare accuse circostanziate producendo prove e avrebbe dovuto indicare le omissioni riscontrabili in base ai dati. Inoltre, la Commissione non avrebbe potuto dedurre la mancata attuazione in base alla mancanza di informazioni. L'art. 6 non contiene nessun obbligo di informazione per gli Stati membri. Dall'allegato V, punto 3, della direttiva si ricava inoltre che uno Stato membro deve fornire appena una panoramica riguardo ai risultati dei controlli [14].

2. Valutazione

61. L'obiezione principale opposta dal governo italiano avverso questa censura sembra basarsi sul fatto che dall'art. 6 non sorgerebbe nessun obbligo autonomo per uno Stato membro, che sia scisso dalla designazione delle zone vulnerabili. Questa tesi è in evidente contrasto tanto con la lettera quanto con la finalità dell'art. 6. I controlli, nella forma del prelievo di campioni, devono fornire i dati in base ai quali possano essere designate le zone vulnerabili. Inoltre questi controlli svolgono un ruolo in sede di valutazione dei progressi compiuti nella realizzazione degli scopi della direttiva.

62. Trovo poco convincente anche la posizione del governo italiano secondo la quale, poiché manca uno specifico obbligo di informazione nell'art. 6 della direttiva, la Commissione non avrebbe potuto ricavare l'inosservanza del detto articolo dalla mancanza di informazioni. Nell'ambito della fase precontenziosa ex art. 226 CE la Commissione può richiedere agli Stati membri tutte le informazioni necessarie al fine di verificare se uno Stato membro osservi gli obblighi ad esso incombenti in forza del Trattato. Gli Stati membri sono obbligati a fornire queste informazioni per consentire alla Commissione di adempiere ai suoi compiti di vigilanza, sanciti dall'art. 221 CE. Qualora uno Stato membro non possa o non voglia fornire, nell'ambito della procedura ex art. 226 CE, le informazioni ad esso richieste sull'adempimento degli obblighi ad esso incombenti entro il termine a ciò fissato, la Commissione può da ciò dedurre che la Stato membro non rispetta i suoi obblighi. È sempre soltanto sulla base di una completa e corretta informazione che la Commissione può affermare nelle varie fasi della procedura precontenziosa che lo Stato membro interessato osserva al presente gli obblighi ad esso incombenti in forza del Trattato.

63. Attribuisco maggior importanza alla tesi del governo italiano secondo la quale la censura della Commissione è — troppo — generica, insufficientemente precisa e non comprovata. La Commissione non specifica da cosa si ricavi che in almeno cinque regioni italiane i controlli non siano eseguiti conformemente alla direttiva e che in altre cinque regioni e in due province i controlli siano effettuati in maniera parzialmente insoddisfacente. Dalle considera-

14 — Il testo francese della direttiva parla di un «résumé», il testo inglese di un «summary» e quello italiano di un «sommario».

zioni precedentemente esposte (paragrafi 33 e seguenti) discende che la Commissione, qualora contesti a uno Stato membro l'insufficiente e incompleta attuazione dei suoi obblighi, debba motivare tale censura in modo sufficientemente chiaro e particolareggiato [15]. A tal proposito il ricorso è carente. Esso non contiene nessun dato tanto esatto e chiaro da poter consentire in base ad esso di verificare se nelle regioni interessate l'obbligo relativo ai controlli sia stato eseguito in modo insufficiente e incompleto. Di conseguenza, non ritengo giustificato questo addebito nella parte in cui riguarda la scorretta o, rispettivamente, parzialmente insoddisfacente attuazione dell'art. 6 della direttiva nelle regioni Liguria, Lombardia, Veneto, Marche e Campania, da una parte, e Piemonte, Umbria, Lazio, Molise, Sicilia, nonché nelle province di Trento e Bolzano, dall'altra.

64. La soluzione deve essere diversa per quanto concerne la censura di inadempimento formulata in merito ai controlli nelle regioni Abruzzi, Puglia e Calabria. La Commissione rileva, senza essere contraddetta dal governo italiano, che per tali regioni mancano completamente le informazioni. Il governo italiano non deduce nemmeno che i controlli previsti dall'art. 6 sarebbero stati eseguiti in dette regioni, né che tali controlli non sarebbero obbligatori. Da ciò deduco che la censura relativa ai controlli in queste tre regioni è sufficientemente chiara e, come tale, fondata.

65. Le tesi della Commissione e del governo italiano divergono anche sul problema, se gli Stati membri possano considerarsi in regola avendo provveduto ad effettuare i controlli previsti nelle direttive citate nell'art. 6, n. 1, lett. a), punti 1 e 2, della direttiva, i cui risultati devono essere comunicati alla Commissione in osservanza della direttiva 91/692. Concordo con la Commissione, laddove quest'ultima sostiene che dal detto art. 6 si evince con chiarezza che non possono considerarsi sufficienti a tal fine i controlli previsti in altre direttive. Su tale punto il testo dell'art. 6 non tollera altre interpretazioni. Tale soluzione non inficia del resto quanto da me osservato nel paragrafo 63.

66. In base a quanto sin qui illustrato affermo che l'Italia, non avendo dato esecuzione all'art. 6 della direttiva per quanto concerne le regioni Abruzzi, Puglia e Calabria, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza di tale articolo in combinato disposto con l'allegato IV, mentre per il resto, in quanto concerne l'art. 6, il ricorso dev'essere respinto.

15 — Sentenza 20 marzo 1997, causa C-96/95, Commissione/Germania (Racc. pag. I-1653, punto 24).

C — *Sulla censura relativa all'art. 10 della direttiva*

1. Argomenti delle parti

67. Ai sensi dell'art. 10 della direttiva gli Stati membri sono obbligati a presentare, ogni quattro anni, una relazione. La prima relazione, che copre il primo quadriennio, doveva essere trasmessa alla Commissione entro il 20 giugno 1996. La relazione deve contenere tutte le informazioni elencate nell'allegato V. Prima della citata data il governo italiano non aveva trasmesso nessuna relazione.

68. Secondo la Commissione, la documentazione prodotta dal governo italiano in allegato alla sua risposta alla lettera di censura, con lettera datata 16 luglio 1997, sarebbe di per sé incompleta e insufficiente nei contenuti.

69. La relazione inviata il 18 settembre 1998 non soddisfa parimenti quanto prescritto dalla direttiva. La Commissione rileva quattro vizi:

— la relazione è geograficamente incompleta;

— manca una mappa particolareggiata delle (possibili) acque inquinate e zone vulnerabili, quale prevista al punto 2 dell'allegato V;

— per circa la metà delle regioni manca l'indicazione dei risultati dei controlli relativi alla concentrazione di nitrati;

— il panorama che viene dato dei programmi di azione è insoddisfacente. Esso fornisce appena un resoconto su taluni provvedimenti e ciò, per di più, solo in relazione ad alcune regioni. Manca un resoconto sistematico riguardante le materie citate nel punto 4 dell'allegato V.

70. La Commissione ricava da ciò che l'Italia non ha adempiuto all'obbligo ad essa incombente di redigere puntualmente una relazione in osservanza delle prescrizioni della direttiva.

71. Il governo italiano è viceversa dell'opinione che nella relazione sia contenuto un quadro complessivo dei casi di inquinamento da nitrati riscontrati e dei provvedimenti adottati. Esso aggiunge che il carattere relativamente succinto della relazione non è in contrasto con quanto prescritto dall'allegato V.

2. Valutazione

72. A mio parere è anzitutto pacifico tra le parti che il governo italiano ha inviato tardivamente, vale a dire dopo il 20 giugno 1996, una relazione alla Commissione. Già in base a ciò sussiste a mio parere una violazione dell'art. 10 della direttiva. A ciò può aggiungersi che, con lettera datata 18 settembre 1998 — pertanto ampiamente dopo la scadenza del termine a ciò fissato dalla direttiva —, l'Italia ha fatto comunque pervenire una relazione alla Commissione. L'allegato V della direttiva indica con esattezza quali informazioni la relazione deve contenere. La Commissione nel suo ricorso indica con pari precisione quali sono le informazioni mancanti. Il governo italiano non contesta ciò, ma allega a sua difesa, tra l'altro, che un quadro complessivo può bastare e che l'art. 10 e l'allegato V non sono tanto precisi da giustificare, sulla loro base, una censura di inadempimento. Dovrebbe essere chiaro che non concordo con tale argomento.

73. Di conseguenza, affermo che il governo italiano, avendo fornito alla Commissione una relazione tardiva e per di più incompleta e insoddisfacente, è venuto agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'art. 10 della direttiva, in combinato disposto con l'allegato V.

VI — Spese

74. Da quanto sin qui esposto si evince che le censure della Commissione sono fondate nella schiacciante maggioranza dei casi. Solo per quanto concerne un limitato punto sono dell'opinione che il ricorso debba essere respinto. Alla luce di ciò è mio parere che la Repubblica italiana debba essere condannata all'integralità delle spese di procedura.

VII — Conclusione

75. Alla luce delle circostanze sin qui illustrate suggerisco alla Corte di:

a) respingere il ricorso per la parte in cui esso concerne l'osservanza dell'art. 6 della direttiva 91/676/CEE nelle regioni Liguria, Lombardia, Veneto, Marche

e Campania, nonché Piemonte, Umbria, Lazio, Molise, Sicilia, e nelle province di Trento e Bolzano;

b) per il resto, dichiarare che la Repubblica italiana

— non avendo adottato le disposizioni necessarie all'attuazione degli artt. 5, 6 e 10 della direttiva 91/676,

— oppure, in ogni caso, non avendo informato la Commissione in merito a tali provvedimenti,

è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza della detta direttiva;

c) condannare la Repubblica italiana alle spese di giudizio, in osservanza dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura.