CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

presentate il 14 settembre 2000 *

1. Con ricorso proposto in data 12 novembre 1999, la Commissione chiede alla Corte di giustizia di condannare la Repubblica portoghese per inadempimento a taluni obblighi imposti dal diritto comunitario. Si tratta, precisamente, degli obblighi sanciti dall'art. 13, n. 1, della direttiva 76/464/CEE [1]; dall'art. 14 della direttiva 78/176/CEE [2], modificata dalla direttiva 83/29/CEE [3]; dall'art. 16 della direttiva 78/659/CEE [4]; dall'art. 16, n. 1, della direttiva 80/68/CEE [5]; dall'art. 5, nn. 1 e 2, primo comma, della direttiva 82/176/CEE [6]; dall'art. 5, nn. 1 e 2, della direttiva 83/513/CEE [7]; dall'art. 6, n. 1, della direttiva 84/156/CEE [8]; dall'art. 5, nn. 1 e 2, della direttiva 84/491/CEE [9], nonché dall'art. 6, nn. 1 e 2, della direttiva 86/280/CEE [10], modificata dalla direttiva 90/415/CEE [11], nel testo di tali disposizioni risultante dall'art. 2, n. 1, della direttiva 91/692/CEE [12].

2. Ai sensi delle menzionate disposizioni, nel testo di cui all'art. 2, n. 1, della direttiva 91/692,

«ogni tre anni gli Stati membri comunicano alla Commissione informazioni sull'applicazione della presente direttiva nel contesto di una relazione settoriale concernente anche le altre direttive comunitarie pertinenti. Tale relazione è elaborata sulla base di un questionario o di uno schema elaborato dalla Commissione secondo la procedura di cui all'articolo 6 della direttiva

* Lingua originale: lo spagnolo.

1 — Direttiva del Consiglio 4 maggio 1976, 76/464/CEE, concernente l'inquinamento provocato da certe sostanze pericolose scaricate nell'ambiente idrico della Comunità (GU L 129, pag. 23).

2 — Direttiva del Consiglio 20 febbraio 1978, 78/176/CEE, relativa ai rifiuti provenienti dell'industria del biossido di titanio (GU L 54, pag. 19).

3 — Direttiva del Consiglio 24 gennaio 1983, 83/29/CEE, che modifica la direttiva 78/176/CEE relativa ai rifiuti provenienti dall'industria del biossido di titanio (GU L 32, pag. 28).

4 — Direttiva del Consiglio 18 luglio 1978, 78/659/CEE, sulla qualità delle acque dolci che richiedono protezione o miglioramento per essere idonee alla vita dei pesci (GU L 222, pag. 1).

5 — Direttiva del Consiglio 17 dicembre 1979, 80/68/CEE, concernente la protezione delle acque sotterranee contro l'inquinamento provocato da certe sostanze pericolose (GU L 20, pag. 43).

6 — Direttiva del Consiglio 22 marzo 1982, 82/176/CEE, concernente i valori limite e gli obiettivi di qualità per gli scarichi di mercurio del settore dell'elettrolisi dei cloruri alcalini (GU L 81, pag. 29).

7 — Direttiva del Consiglio 26 settembre 1983, 83/513/CEE, concernente i valori limite e gli obiettivi di qualità per gli scarichi di cadmio (GU L 291, pag. 1).

8 — Direttiva del Consiglio 8 marzo 1984, 84/156/CEE, concernente i valori limite e gli obiettivi di qualità per gli scarichi di mercurio provenienti da settori diversi da quello dell'elettrolisi dei cloruri alcalini (GU L 74, pag. 49).

9 — Direttiva del Consiglio 9 ottobre 1984, 84/491/CEE, concernente i valori limite e gli obiettivi di qualità per gli scarichi di esaclorocicloesano (GU L 274, pag. 11).

10 — Direttiva del Consiglio 12 giugno 1986, 86/280/CEE, concernente i valori limite e gli obiettivi di qualità per gli scarichi di talune sostanze pericolose che figurano nell'elenco I dell'allegato della direttiva 76/464/CEE (GU L 181, pag. 16).

11 — Direttiva del Consiglio 27 luglio 1990, che modifica l'allegato II della direttiva 86/280/CEE (GU L 219, pag. 49).

12 — 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).

91/692/CEE. Il questionario o lo schema sono inviati agli Stati membri sei mesi prima dell'inizio del periodo contemplato dalla relazione. La relazione è trasmessa alla Commissione entro nove mesi dalla fine del periodo di tre anni da essa contemplato.

La prima relazione contempla il periodo dal 1993 al 1995 compreso.

La Commissione pubblica una relazione comunitaria sull'applicazione della direttiva entro nove mesi dalla ricezione delle relazioni degli Stati membri».

3. A termini del n. 2 del medesimo articolo, il testo richiamato al punto precedente è stato parimenti inserito nella direttiva 75/440/CEE [13], quale suo art. 9 bis, nonché nella direttiva 80/778/CEE [14], quale suo art. 17 bis.

4. La Commissione ritiene che la Repubblica portoghese sia parimenti venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi dell'art. 10, primo comma, CE, nonché dell'art. 249, terzo comma, CE.

I — Fase precontenziosa del procedimento

5. La Repubblica portoghese avrebbe dovuto inviare la sua prima relazione alla Commissione entro e non oltre il 30 settembre 1996. Non avendovi provveduto, la Commissione ha avviato la procedura prevista dall'art. 169 del Trattato CE (divenuto art. 226 CE) notificandole, in data 30 giugno 1998, una lettera di diffida con cui la invitava a presentare osservazioni entro il termine di due mesi.

6. Il governo portoghese trasmetteva alla Commissione le relazioni relative all'attuazione delle direttive 75/440, 79/869/CEE [15] e 79/923/CEE [16]. Nelle relative lettere d'accompagnamento faceva presente che avrebbe provveduto all'invio delle relazioni restanti non appena esse sarebbero state disponibili. Le dette direttive non costituiscono oggetto di ricorso da parte della Commissione.

7. La Commissione ha successivamente notificato al governo portoghese un parere motivato in cui sottolineava che il Portogallo non aveva ancora provveduto a trasmettere le relazioni richieste dalle altre direttive, vale a dire dalle direttive 76/464, 78/176, 78/659, 80/68, 82/176, 83/513, 84/156, 84/491, 86/280 e 80/778, invitando il governo medesimo a porre termine all'inadempimento contestato entro il termine di due mesi. In risposta al parere

13 — Direttiva del Consiglio 16 giugno 1975, 75/440/CEE, concernente la qualità delle acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile negli Stati membri (GU L 194, pag. 26).

14 — Direttiva del Consiglio 15 luglio 1980, 80/778/CEE, concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano (GU L 229, pag. 11).

15 — Direttiva del Consiglio 9 ottobre 1979, 79/869/CEE, relativa ai metodi di misura, alla frequenza dei campionamenti e delle analisi delle acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile negli Stati membri (GU L 271, pag. 44).

16 — Direttiva del Consiglio 30 ottobre 1979, 79/923/CEE, relativa ai requisiti di qualità delle acque destinate alla molluschicoltura (GU L 281, pag. 47).

motivato, il governo portoghese trasmetteva, in data 26 aprile 1999, la relazione richiesta dalla direttiva 80/778 relativa agli anni 1993, 1994 e 1995. Conseguentemente, tale direttiva non figura nel ricorso della Commissione.

II — Esame del ricorso

8. La Commissione non ha ricevuto alcun'altra relazione e sostiene che tale condotta da parte di uno Stato membro le impedirebbe di assolvere all'obbligo ad essa incombente ai sensi dell'art. 2, n. 1, terzo comma, della direttiva 91/692, consistente nella pubblicazione, entro i nove mesi successivi alla ricezione delle relazioni da parte degli Stati membri, di una relazione relativa all'attuazione delle singole direttive della Comunità. Per tale motivo la Commissione ha chiesto la condanna della Repubblica portoghese.

9. Il governo portoghese deduce a propria difesa gli sforzi compiuti nel settore de quo, avendo trasmesso alla Commissione tutti i dati disponibili, raccolti dai servizi di vigilanza delle acque relativamente al periodo compreso tra il 1993 ed il 1998 con riguardo alle sostanze di cui alle direttive 76/464, 82/176, 83/513, 84/156, 84/491 e 86/280. Il governo portoghese fa inoltre presente che si troverebbe in fase di elaborazione un programma che consentirebbe, entro breve termine, l'integrale attuazione in Portogallo della direttiva 76/464, e confida nel fatto che i dati raccolti, ancorché non esaustivi, consentiranno di procedere all'elaborazione delle relazioni attinenti alle menzionate direttive.

La relazione concernente la direttiva 80/68 si troverebbe in corso di elaborazione e verrebbe comunicata alla Commissione non appena disponibile. La direttiva 78/176/CEE, modificata dalla direttiva 83/29, definisce l'inquinamento quale «scarico di qualsiasi residuo risultante dal processo di produzione del biossido di titanio, effettuato direttamente o indirettamente dall'uomo in un ambiente, le cui conseguenze siano tali da mettere in pericolo la salute umana, nuocere alle risorse viventi e al sistema ecologico, compromettere le attrattive o ostacolare altri usi legittimi dell'ambiente interessato». Considerato che non esisterebbe in Portogallo alcuno stabilimento industriale in cui si produca titanio, sarebbe impossibile provare che residui di tal genere vengano scaricati o immersi nel mare. Non sarebbero stati nemmeno accertati scarichi nelle acque di superficie né operazioni di immagazzinamento, deposito e iniezione dei detti residui. Per tale motivi, il governo portoghese non ritiene necessario rispondere al questionario relativo alla direttiva 78/176. La risposta al questionario medesimo è tuttavia acclusa al controricorso.

Infine, per quanto attiene alla direttiva 78/659, il governo portoghese afferma che si sarebbe proceduto alla raccolta dei dati necessari alla redazione della relazione concernente l'attuazione della menzionata direttiva e che si sarebbe solamente in attesa dell'approvazione a livello nazionale della classificazione delle acque salmonicole e ciprinicole, operazione che dovrebbe aver luogo nel corso del primo trimestre 2000. Il governo portoghese chiede alla

Corte di attendere sino al 30 maggio affinché le relazioni possano essere presentate e la Corte possa a quel punto dichiarare privo di oggetto il ricorso.

10. Nella replica la Commissione si oppone a tale domanda facendo presente che, al momento del deposito del ricorso, la Repubblica portoghese non aveva provveduto alla trasmissione delle relazioni relative all'attuazione delle direttive 76/464, 78/176, 78/659, 80/68, 82/176, 83/513, 84/156, 84/491 e 86/280 relative al periodo intercorrente tra il 1993 e il 1995. La Commissione chiede quindi alla Corte di condannare la Repubblica portoghese per inadempimento.

11. Nella controreplica la Repubblica portoghese fa presente di essere ora in grado di comunicare alla Commissione, grazie agli sforzi compiuti ai fini della raccolta dei dati, le relazioni richieste dalle disposizioni delle direttive di cui le viene contestata la violazione e acclude a tali relazioni gli allegati I, II, III e IV. La Repubblica portoghese ritiene di aver in tal modo provveduto all'integrale attuazione delle direttive di cui trattasi e che il ritardo sarebbe stato dovuto, in un caso, a divergenze interpretative rispetto alla Commissione quanto alle pertinenti disposizioni e, in linea generale, alla mancanza di risorse umane e di mezzi materiali e tecnici. Per tali motivi la Repubblica portoghese chiede alla Corte di dichiarare che il ricorso è divenuto privo di oggetto e di condannare la Commissione alle spese.

12. La controreplica, con i quattro menzionati allegati, è stata depositata nella cancelleria della Corte in data 30 marzo 2000. Atteso che la Commissione non ha desistito dal ricorso, devo ritenere che essa conservi tuttora interesse affinché la Corte dichiari l'inadempimento della Repubblica portoghese.

13. Secondo costante giurisprudenza, se la trasposizione di una direttiva non è stata realizzata entro il termine stabilito, la censura di inadempimento formulata al riguardo dev'essere considerata fondata [17]. Nella causa in esame è stato provato che la Repubblica portoghese non aveva dato esecuzione, entro il termine previsto, agli obblighi imposti dalle direttive indicate dalla Commissione nel proprio ricorso.

14. È parimenti costante giurisprudenza che l'esistenza di un inadempimento deve essere valutata in relazione alla situazione quale si presenta alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato e che la Corte non può tener conto dei mutamenti successivi [18]. Alla luce di quanto accertato, alla scadenza del termine fissato nel parere motivato, la Repubblica portoghese non aveva provveduto a comunicare alla Commissione le informazioni richieste.

15. Per quanto riguarda gli ostacoli incontrati da uno Stato membro nell'attuazione

17 — V. sentenze 23 marzo 1994, causa C-268/93, Commissione/Spagna (Racc. pag. I-947, punto 6), e 12 febbraio 1998, causa C-139/97, Commissione/Italia (Racc. pag. I-605, punto 11).

18 — V. sentenze 17 settembre 1996, causa C-289/94, Commissione/Italia (Racc. pag. I-4405, punto 20); 11 giugno 1998, cause riunite C-232/95 e C-233/95, Commissione/Grecia (Racc. pag. I-3343, punto 38), e 25 novembre 1998, causa C-214/96, Commissione/Spagna (Racc. pag. I-7661, punto 25).

delle direttive, la Corte ha affermato che le difficoltà di applicazione rivelatesi in sede di attuazione di un atto comunitario non consentono ad uno Stato membro di dispensarsi unilateralmente dall'osservanza dei propri obblighi [19] e che uno Stato membro non può eccepire disposizioni, prassi o situazioni del proprio ordinamento giuridico interno per giustificare l'inosservanza degli obblighi e dei termini prescritti da una direttiva [20].

16. Non posso condividere l'interpretazione dell'art. 13, n. 1, della direttiva 78/176 sostenuta dal governo portoghese con cui quest'ultimo si ritiene dispensato dall'obbligo di trasmissione di qualsiasi relazione alla Commissione in base al rilievo che non esisterebbero sul proprio territorio residui derivanti dall'industria del biossido di titanio. L'art. 4 opera, infatti, una distinzione chiara tra l'autorizzazione preventiva concessa dalle autorità dello Stato sul territorio del quale i rifiuti siano stati prodotti e l'autorizzazione preventiva rilasciata dalle autorità dello Stato sul territorio del quale i rifiuti siano stati scaricati, stoccati, depositati o iniettati, ovvero a partire dal territorio del quale siano stati scaricati o immersi. A mio parere, la disposizione controversa vincola tutti gli Stati in pari misura e, nel caso in cui nessuna delle dette operazioni abbia avuto luogo sul territorio di uno Stato nel corso del periodo de quo, lo Stato medesimo dovrà darne comunicazione alla Commissione nella propria relazione, senza potersi in alcun caso esimere dalla sua redazione.

17. Per i suesposti motivi ritengo che il ricorso della Commissione sia fondato e che debba essere quindi dichiarato l'inadempimento della Repubblica portoghese agli obblighi sulla medesima incombenti in base al diritto comunitario, non avendo la Repubblica portoghese trasmesso alla Commissione, entro il termine fissato nel parere motivato, le informazioni relative all'attuazione delle direttive 76/464, 78/176, 78/659, 80/68, 82/176, 83/513, 84/156, 84/491 e 86/280.

III — Sulle spese

18. Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda ex adverso. Considerato che suggerisco di accogliere il ricorso della Commissione e che quest'ultima ha chiesto la condanna della controparte alle spese, la Repubblica portoghese dovrà essere conseguentemente condannata alle spese.

19 — V. sentenze 7 febbraio 1979, causa 128/78, Commissione/Regno Unito (Racc. pag. 419, punto 10); 19 febbraio 1991, causa C-374/89, Commissione/Belgio (Racc. pag. I-367, punto 10), e 23 marzo 2000, causa C-327/98, Commissione/Francia (Racc. pag. I-1851, punto 21).

20 — V. sentenze 6 luglio 1995, causa C-259/94, Commissione/Grecia (Racc. pag. I-1947, punto 5); 25 novembre 1998, causa C-214/96, Commissione/Spagna (Racc. pag. I-7661, punto 18), e 18 marzo 1999, causa C-166/97, Commissione/Francia (Racc. pag. I-1719, punto 13).

Conclusioni

19. Alla luce delle suesposte considerazioni, suggerisco alla Corte:

1) di dichiarare che la Repubblica portoghese è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi dell'art. 10, primo comma, CE; dell'art. 249, terzo comma, CE; dell'art. 13, n. 1, della direttiva del Consiglio 4 maggio 1976, 76/464/CEE, concernente l'inquinamento provocato da certe sostanze pericolose scaricate nell'ambiente idrico della Comunità; dell'art. 14 della direttiva del Consiglio 20 febbraio 1978, 78/176/CEE, relativa ai rifiuti provenienti dall'industria del biossido di titanio, nel testo modificato dalla direttiva 83/29/CEE; dell'art. 16 della direttiva del Consiglio 18 luglio 1978, 78/659/CEE, sulla qualità delle acque dolci che richiedono protezione o miglioramento per essere idonee alla vita dei pesci; dell'art. 16, n. 1, della direttiva del Consiglio 17 dicembre 1979, 80/68/CEE, concernente la protezione delle acque sotterranee contro l'inquinamento provocato da certe sostanze pericolose; dell'art. 5, nn. 1 e 2, primo comma, della direttiva del Consiglio 22 marzo 1982, 82/176/CEE, concernente i valori limite e gli obiettivi di qualità per gli scarichi di mercurio del settore dell'elettrolisi dei cloruri alcalini; dell'art. 5, nn. 1 e 2, della direttiva del Consiglio 26 settembre 1983, 83/513/CEE, concernente i valori limite e gli obiettivi di qualità per gli scarichi di cadmio; dell'art. 6, n. 1, della direttiva del Consiglio 8 marzo 1984, 84/156/CEE, concernente i valori limite e gli obiettivi di qualità per gli scarichi di mercurio provenienti da settori diversi da quello dell'elettrolisi dei cloruri alcalini; dell'art. 5, nn. 1 e 2, della direttiva del Consiglio 9 ottobre 1984, 84/491/CEE, concernente i valori limite e gli obiettivi di qualità per gli scarichi di esaclorocicloesano, e dell'art. 6, nn. 1 e 2, della direttiva del Consiglio 12 giugno 1986, 86/280/CEE, concernente i valori limite e gli obiettivi di qualità per gli scarichi di talune sostanze pericolose che figurano nell'elenco I dell'allegato della direttiva 76/464, nel testo modificato dalla direttiva 90/415/CEE, nel testo dato a tali disposizioni dall'art. 2, n. 1, della 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.

2) di condannare la Repubblica portoghese alle spese.