SENTENZA DELLA CORTE (Sesta Sezione)

8 marzo 2001 *

Nella causa C-266/99,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. M. Nolin, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Repubblica francese, rappresentata dalla sig.ra K. Rispal-Bellanger e dal sig. D. Colas, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta,

avente ad oggetto un ricorso inteso a far dichiarare che la Repubblica francese, non adottando le disposizioni necessarie affinché la qualità delle acque

* Lingua processuale: il francese.

superficiali destinate alla produzione di acqua potabile sia conforme ai valori stabiliti in forza dell'art. 3 della 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), è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza di questa direttiva, in particolare dell'art. 4,

LA CORTE (Sesta Sezione),

composta dai sig.ri C. Gulmann, presidente di sezione, V. Skouris, J.-P. Puissochet, R. Schintgen e dalla sig.ra F. Macken (relatore), giudici,

avvocato generale: sig.ra C. Stix-Hackl

cancelliere: sig.ra L. Hewlett, amministratore

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali svolte dalle parti all'udienza del 26 ottobre 2000,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 14 dicembre 2000,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con atto depositato nella cancelleria della Corte il 16 luglio 1999 la Commissione delle Comunità europee ha presentato, ai sensi dell'art. 226 CE, un ricorso inteso a far dichiarare che la Repubblica francese, non adottando le disposizioni necessarie affinché la qualità delle acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile sia conforme ai valori stabiliti in forza dell'art. 3 della 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; in prosieguo: la «direttiva»), è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza di questa direttiva, in particolare dell'art. 4.

2 In base all'art. 1, la direttiva ha per oggetto i requisiti cui deve soddisfare la qualità delle acque dolci superficiali utilizzate o destinate ad essere utilizzate per la produzione di acqua potabile, dopo i trattamenti appropriati.

3 L'art. 2 della direttiva divide le acque superficiali in tre gruppi di valori limite, detti A1, A2 e A3, che corrispondono a differenti trattamenti tipo, che consentono la trasformazione delle acque superficiali in acque potabili adeguate al consumo umano. Le caratteristiche di questi trattamenti tipo sono definite all'allegato I della direttiva.

4 L'art. 3, nn. 1 e 2, della direttiva stabilisce quanto segue:

«1. Gli Stati membri stabiliscono per tutti i punti di prelievo, o per ciascun punto di prelievo, i valori applicabili alle acque superficiali per ciò che concerne i parametri indicati nell'allegato II.

(...)

2. I valori fissati in base al paragrafo 1 non possono essere meno rigorosi di quelli indicati nelle colonne I dell'allegato II».

5 Per il parametro dei nitrati il valore limite massimo imperativo previsto alla colonna I dell'allegato II della direttiva è di 50 mg/l, e questo per ciascuna delle tre categorie A1, A2 e A3.

6 In base all'art. 3, n. 3, della direttiva e all'allegato II, gli Stati membri si sforzano di rispettare il valore indicativo di 25 mg/l per il contenuto di nitrati.

7 Ai sensi dell'art. 4 della direttiva:

«1. Gli Stati membri adottano le misure atte a rendere le acque superficiali conformi ai valori stabiliti in base all'articolo 3. Ciascuno Stato membro applica tale direttiva sia alle acque nazionali sia a quelle oltre frontiera.

2. Nell'ambito degli obiettivi della presente direttiva gli Stati membri adottano le disposizioni necessarie per garantire un costante miglioramento dell'ambiente. A tale scopo essi definiscono un piano d'azione organico ed un calendario per il risanamento delle acque superficiali, e segnatamente di quelle della categoria A3. Nei prossimi dieci anni si dovranno realizzare al riguardo miglioramenti essenziali nell'ambito dei programmi nazionali.

Per la fissazione del calendario previsto al primo comma, si terrà conto, da un lato, della necessità di migliorare la qualità dell'ambiente, soprattutto quella delle acque e, dall'altro, dei vincoli di ordine economico e tecnico che esistono o che possono presentarsi nelle varie regioni della Comunità.

La Commissione procederà ad un esame approfondito dei piani d'azione previsti al primo comma, compresi i calendari, ed eventualmente presenterà al Consiglio proposte adeguate in merito.

3. Le acque superficiali che presentano caratteristiche fisiche, chimiche e microbiologiche inferiori ai valori limite imperativi, corrispondenti al trattamento tipo A3, non possono essere utilizzate per la produzione di acqua potabile. Tuttavia un tale tipo di acqua di qualità inferiore può essere eccezionalmente utilizzato se viene impiegato un opportuno trattamento — compreso il miscuglio — che consenta di portare tutte le caratteristiche di qualità dell'acqua ad un livello conforme alle norme di qualità dell'acqua potabile. Le giustificazioni a tale eccezione, basata su un piano di gestione delle risorse d'acqua nella zona interessata, devono essere notificate alla Commissione al più presto per quanto concerne le installazioni esistenti e preventivamente nel caso di nuove installazioni. La Commissione procederà ad un esauriente esame di tali giustificazioni e, se necessario, presenterà al Consiglio proposte adeguate in merito».

8 L'art. 10 della direttiva prevede che gli Stati membri adottano, entro due anni a decorrere dalla notifica, le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative

necessarie per conformarsi ad essa. La notifica della direttiva alla Repubblica francese è avvenuta il 18 giugno 1975.

Fase precontenziosa del procedimento

9 In seguito a diverse denunce relative al contenuto di nitrati nelle acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile in Bretagna, la Commissione inviava al governo francese il 1° aprile 1992 una richiesta d'informazioni, alla quale quest'ultimo rispondeva l'11 maggio 1993.

10 Ritenendo insoddisfacente questa risposta, la Commissione inviava alla Repubblica francese, in data 30 novembre 1993, una lettera di messa in mora. La Commissione faceva presente in tale lettera che essa riteneva che la Repubblica francese fosse venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi della direttiva, in particolare del suo art. 4.

11 Con lettere 1° febbraio 1994, 28 novembre 1994 e 1° marzo 1995 le autorità francesi rispondevano alla lettera di messa in mora della Commissione.

12 Il 28 ottobre 1997 la Commissione inviava alla Repubblica francese un parere motivato, le cui censure riprendevano quelle fatte valere nella lettera di messa in mora. Il termine per conformarsi alla direttiva veniva fissato dalla Commissione a due mesi a decorrere dalla notifica del parere motivato.

13 Le autorità francesi rispondevano al parere motivato con lettere 2 gennaio e 18 giugno 1998.

14 Non essendo convinta da questa risposta, la Commissione ha introdotto il presente ricorso.

Nel merito

15 La Commissione deduce tre censure nei confronti della Repubblica francese.

16 Con la prima censura la Commissione sostiene che, consentendo il superamento dei valori limite di nitrati nell'acqua utilizzata per la produzione di acqua destinata al consumo umano in Bretagna, la Repubblica francese ha violato l'art. 4, n. 1, della direttiva.

17 In base al combinato disposto dell'art. 4, n. 1, della direttiva, e dell'art. 3 e dell'allegato II della medesima, gli Stati membri sono tenuti, alla scadenza del termine di trasposizione, a garantire per tutte le acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile contenuti di nitrati inferiori al valore di 50 mg/l.

18 Dagli atti del procedimento risulta che, alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato, il contenuto di nitrati delle acque di taluni bacini della Bretagna non era conforme ai requisiti della direttiva, così come ha riconosciuto la Repubblica francese stessa.

19 Alla luce di queste considerazioni si deve ritenere fondata la prima censura della Commissione.

20 Con la seconda censura la Commissione addebita alla Repubblica francese una violazione dell'art. 4, n. 2, della direttiva.

21 Da un lato, la Commissione addebita alle autorità francesi il fatto che il loro piano di azione organico, previsto all'art. 4, n. 2, della direttiva, non risponde in pratica all'obiettivo di un miglioramento dell'ambiente. Essa fa valere che questa disposizione impone in particolare agli Stati membri un obbligo di risultato, cioè pervenire a un miglioramento continuo dell'ambiente. La Commissione ritiene che i provvedimenti adottati a tal fine dalle autorità francesi relativi alla Bretagna siano stati adottati solo tardivamente e contesta l'effettività di tali provvedimenti. Essa sostiene che questi provvedimenti sono al tempo stesso troppo generici e troppo specifici affinché da essi ci si possa attendere un effetto sull'inquinamento delle acque.

22 D'altra parte, la Commissione non accetta l'affermazione del governo francese secondo cui i provvedimenti adottati da quest'ultimo soddisfano in ogni caso l'obbligo di mezzi di cui all'art. 4, n. 2, della direttiva. Essa fa valere che questi provvedimenti non sono ancora in vigore in Bretagna o sono applicabili solo in una parte di tale regione. I provvedimenti che sono stati adottati non costituirebbero pertanto l'approccio globale e coerente, con il carattere di una pianificazione concreta dell'inquinamento, che sarebbe richiesto dall'art. 4, n. 2, della direttiva.

23 Il governo francese ritiene, per quanto riguarda l'asserita violazione di un obbligo di risultato, che gli obblighi di miglioramento continuo e sostanziale dell'ambiente previsti dall'art. 4, n. 2, della direttiva nonché il valore guida di 25 mg/l di cui all'art. 3, n. 3, e all'allegato II della direttiva non siano sufficientemente assoluti da costituire obblighi di risultato. Esso sostiene che la seconda censura della Commissione, in quanto comporta che i piani di azione organica debbano raggiungere un risultato, non ha un contenuto autonomo rispetto alla prima censura, che si riferiva all'art. 4, n. 1, della direttiva. A tal riguardo il governo

francese ammette che la situazione constatata da taluni prelievi in Bretagna non è compatibile con la direttiva.

24 Per quanto riguarda l'asserita violazione dell'obbligo di mezzi di cui all'art. 4, n. 2, della direttiva, il governo francese fa valere che i provvedimenti intesi al miglioramento della qualità delle acque in Bretagna, che esso ha adottato e comunicato alla Commissione, costituiscono «un piano d'azione organico e un calendario» ai sensi di questa disposizione.

25 Per quanto riguarda la prima parte della seconda censura si deve sottolineare che gli Stati membri sono tenuti, in forza dell'art. 4, n. 2, della direttiva, a pervenire a riduzioni effettive dei contenuti di prodotti nocivi, ivi compresi di nitrati, al fine di migliorare la qualità delle acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile. Gli Stati membri devono destinare a tale fine i mezzi appropriati.

26 Pur non contenendo l'art. 4, n. 2, della direttiva alcuna disposizione qualitativa o quantitativa esplicita per quanto riguarda tali miglioramenti, è tuttavia chiaro che questa disposizione impone agli Stati membri di pervenire, nel termine di dieci anni che essa prevede, a valori quantitativi inferiori ai valori limite che essi sono tenuti a raggiungere prima della scadenza del termine di trasposizione di due anni previsto all'art. 4, n. 1, della direttiva.

27 Gli Stati membri sono quindi obbligati, durante il periodo di dieci anni previsto dall'art. 4, n. 2, della direttiva, a pervenire a contenuti di nitrati che si collocano, in ogni caso, al di sotto del valore limite di 50 mg/l.

28 Come risulta dal punto 18 della presente sentenza, alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato, il contenuto di nitrati delle acque di taluni bacini della Bretagna non era conforme ai requisiti della direttiva. La Repubblica francese ha quindi violato anche l'art. 4, n. 2, della direttiva per quanto riguarda le zone della Bretagna che hanno costituito oggetto delle indagini della Commissione e nelle quali il valore limite di 50 mg/l per i nitrati non è stato rispettato.

29 Per quanto riguarda la seconda parte della seconda censura della Commissione, occorre far presente che, anche se diversi piani di risanamento limitati al livello regionale possono in via di principio costituire un «piano» ai sensi dell'art. 4, n. 2, della direttiva, dal complesso dei documenti presentati da uno Stato membro deve in ogni caso risultare un piano d'insieme che rappresenti un approccio globale e coerente (v., in tal senso, sentenze 17 ottobre 1991, causa C-58/89, Commissione/Germania, Racc. pag. I-4983, punto 25, e 21 gennaio 1999, causa C-207/97, Commissione/Belgio, Racc. pag. I-275, punto 40).

30 Occorre anche sottolineare, per contro, che azioni materiali parziali o normative frammentarie non possono soddisfare l'obbligo, incombente ad uno Stato membro, di elaborare un programma globale per raggiungere taluni obiettivi (v., in tal senso, sentenza 28 maggio 1998, causa C-298/97, Commissione/Spagna, Racc. pag. I-3301, punto 16).

31 Ora, si deve constatare che i provvedimenti comunicati dal governo francese alla Commissione hanno un campo di applicazione ristretto da un punto di vista materiale o geografico o si presentano come un'operazione semplicemente specifica.

32 Infatti, il programma «Bretagne Eau Pure» (BEP) I riguardava il miglioramento della qualità delle acque del litorale e non quello della qualità delle acque superficiali di cui all'art. 1, n. 1, della direttiva, di modo che questo programma non può costituire un «piano» ai sensi dell'art. 4, n. 2, della direttiva.

33 Per quanto riguarda il programma nazionale di controllo dell'inquinamento di origine agricola, che è stato negoziato tra i Ministeri dell'Agricoltura e dell'Ambiente e gli organismi di rappresentanza agricola, è entrato in vigore nel 1994 e comprende in linea di principio tutto il territorio metropolitano, si deve constatare che esso si estende solo alle imprese agricole che superano una certa dimensione e riguarda solo una parte relativamente limitata delle aziende agricole bretoni.

34 Tenuto conto di una tale limitazione, non si può ritenere che questo programma soddisfi l'obbligo di mezzi di cui all'art. 4, n. 2, della direttiva.

35 I programmi di riassorbimento per le zone di eccedenza strutturale (in prosieguo: le «ZES») e il programma «Bretagne Eau Pure» BEP II riguardano solo zone geografiche particolarmente inquinate della Bretagna e non tutte le acque superficiali che presentano tassi preoccupanti di nitrati. Infatti, la nozione delle ZES ha come obiettivo di riassorbire l'azoto eccedentario nei punti della Francia più colpiti. Dal canto suo il programma «BEP II» si applica solo in maniera limitata nel territorio bretone, dato che comprende solo i 20 bacini più problematici.

36 Alla luce di queste considerazioni non si può ritenere che questi provvedimenti costituiscano un «piano» ai sensi dell'art. 4, n. 2, della direttiva.

37 Infine, per quanto riguarda gli schemi di adeguamento e di gestione delle acque (in prosieguo: i «SAGA») che devono essere elaborati nell'ambito dello schema guida di adeguamento e di gestione delle acque della Bretagna per diversi bacini, il governo francese stesso ha riconosciuto che, alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato, nessun SAGA era ancora operativo.

38 Ora, da una giurisprudenza costante risulta che l'esistenza di un inadempimento deve essere valutata in relazione alla situazione dello Stato membro quale si presentava alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato. La Corte non può tenere conto dei mutamenti successivi (v., in particolare, sentenza 7 dicembre 2000, causa C-69/99, Commissione/Regno Unito, Racc. pag. I-10979, punto 22).

39 Ne deriva che i SAGA non possono essere presi in considerazione nella presente causa.

40 Dai punti 31-39 della presente sentenza risulta che i provvedimenti sui quali si basa il governo francese sono privi della necessaria coerenza per costituire un piano di azione organico ai sensi dell'art. 4, n. 2, della direttiva.

41 Tenuto conto di quanto precede, si deve constatare che la seconda censura della Commissione è fondata.

42 Con la terza censura la Commissione addebita alla Repubblica francese di aver utilizzato per la produzione di acqua destinata al consumo umano in Bretagna acque superficiali di qualità insufficiente, senza notificare alla Commissione né la giustificazione di questo utilizzo né un programma di gestione delle risorse idriche, nonostante l'obbligo previsto all'art. 4, n. 3, della direttiva.

43 Il governo francese non contesta il fatto di aver utilizzato, quantomeno parzialmente, ai fini della produzione di acqua potabile in Bretagna acque superficiali il cui contenuto di nitrati superava il valore massimo stabilito dalla direttiva. Per contro esso contesta l'affermazione della Commissione secondo cui

non le ha notificato un piano di gestione delle risorse idriche, ai sensi dell'art. 4, n. 3, della direttiva.

44 Si deve constatare che solo con una lettera del 18 giugno 1998, quindi dopo la scadenza del termine previsto nel parere motivato, le autorità francesi hanno presentato alla Commissione un prospetto di tutte le acque superficiali della Bretagna cariche di nitrati, unitamente ad indicazioni esaurienti sul miscuglio di queste acque con acque superficiali non cariche di prodotti nocivi, al fine di consentirle di controllare l'uso che viene fatto delle acque superficiali come richiede l'art. 4, n. 3, della direttiva.

45 Alla luce di queste considerazioni si deve constatare che la terza censura della Commissione è fondata.

46 Di conseguenza si deve constatare che la Repubblica francese, non adottando le disposizioni necessarie affinché la qualità delle acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile sia conforme ai valori stabiliti in forza dell'art. 3 della direttiva, è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza dell'art. 4 di tale direttiva.

Sulle spese

47 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, il soccombente è condannato alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ha concluso per la condanna della Repubblica francese, che è rimasta soccombente, quest'ultima dev'essere condannata alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Sesta Sezione)

dichiara e statuisce:

1) Non adottando le disposizioni necessarie affinché la qualità delle acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile sia conforme ai valori stabiliti in forza dell'art. 3 della direttiva del Consiglio 16 giugno 1975, 75/440/CEE, concernente la qualità delle acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile negli Stati membri, la Repubblica francese è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza dell'art. 4 di tale direttiva.

2) La Repubblica francese è condannata alle spese.

Gulmann Skouris Puissochet

Schintgen Macken

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo l'8 marzo 2001.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Sesta Sezione

C. Gulmann