CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE PHILIPPE LÉGER

presentate il 16 maggio 2000 [1]

1. Con il presente ricorso, fondato sull'art. 173 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 230 CE), il Regno di Spagna chiede l'annullamento della decisione del Consiglio 24 novembre 1997, 97/825/CE [2], relativa alla conclusione della convenzione sulla cooperazione per la protezione e l'utilizzazione sostenibile del Danubio [3]. Si contesta al Consiglio di aver adottato tale atto, che rientra nell'ambito della politica comune in materia ambientale, basandosi su una disposizione non adeguata del Trattato.

I — Il contesto normativo

A — *Il Trattato*

2. L'art. 130 R del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 174 CE) definisce l'ambito di applicazione della politica della Comunità in materia ambientale e prevede una serie di obiettivi (n. 1), di principi (n. 2) e di criteri (n. 3) che il legislatore comunitario deve rispettare nell'attuazione di tale politica [4].

3. Ai sensi dell'art. 130 R, n. 1, del Trattato, gli obiettivi perseguiti da tale politica sono i seguenti:

«— salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente;

— protezione della salute umana;

— utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali;

— promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi

1 — Lingua originale: il francese.

2 — In prosieguo: la «decisione 97/825» o anche la «decisione impugnata».

3 — GU L 342, pag. 18 (in prosieguo: la «convenzione»).

4 — V. sentenze 14 luglio 1998, causa C-284/95, Safety Hi-Tech (Racc. pag. I-4301, punto 36) e causa C-341/95, Bettati (Racc. pag. I-4355, punto 34).

dell'ambiente a livello regionale o mondiale».

4. L'art. 130 R, n. 4, del Trattato precisa la portata della competenza esterna della Comunità in materia ambientale. Stabilisce il principio di una competenza concorrente degli Stati membri e della Comunità a negoziare accordi internazionali nel settore ambientale con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali competenti [5]. Definisce anche il procedimento da seguire per l'adozione di tali atti.

5. Tale disposizione prevede, infatti, quanto segue:

«Nel quadro delle loro competenze rispettive, la Comunità e gli Stati membri cooperano con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali competenti. Le modalità della cooperazione della Comunità possono formare oggetto di accordi, negoziati e conclusi conformemente all'articolo 228, tra questa e i terzi interessati».

6. L'art. 228 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 300 CE), disposizione generale di base in materia di conclusione di accordi tra la Comunità europea e uno o più Stati ovvero un'organizzazione internazionale, determina l'insieme delle regole di procedura riguardanti la negoziazione, la conclusione e l'attuazione di tali accordi [6]. Esso è specialmente applicabile, ad esclusione di qualsiasi altra disposizione, qualora tali accordi vertano sulla politica comune definita all'art. 130 R del Trattato.

7. L'art. 228, nn. 2, e 3, primo comma, del Trattato dispone quanto segue:

«2. Fatte salve le competenze riconosciute alla Commissione in questo settore, gli accordi sono conclusi dal Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata su proposta della Commissione. Il Consiglio delibera all'unanimità quando l'accordo riguarda un settore per il quale è richiesta l'unanimità sul piano interno, nonché per gli accordi di cui all'articolo 238.

3. Il Consiglio conclude gli accordi previa consultazione del Parlamento europeo, salvo per gli accordi di cui all'articolo 113, paragrafo 3, inclusi i casi in cui l'accordo riguarda un settore per il quale è richiesta sul piano interno la procedura di cui all'articolo 189 B o quella di cui all'articolo 189 C. Il Parlamento europeo

5 — In particolare quelle che fanno parte dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, del Consiglio d'Europa, o di talune commissioni permanenti istituite per la gestione di ambienti ecologici determinati, come la Commissione internazionale per la protezione del Reno contro l'inquinamento.

6 — Tale articolo non è tuttavia applicabile agli accordi conclusi nell'ambito delle politiche monetaria [v. art. 109 del Trattato CE (divenuto art. 111 CE)] e commerciale comuni [v. art. 113 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 133 CE)].

formula il suo parere nel termine che il Consiglio può fissare in funzione dell'urgenza. In mancanza di parere entro detto termine il Consiglio può deliberare».

8. L'art. 130 S del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 175 CE) costituisce il fondamento giuridico specifico della competenza della Comunità in materia ambientale. Esso determina le istituzioni autorizzate a definire tale politica nonché la procedura decisionale da seguire nella materia. Dall'entrata in vigore del Trattato sull'Unione europea, possono essere seguite due distinte procedure per l'adozione degli atti che rientrano nell'ambito dell'art. 130 R [7].

9. L'art. 130 S, nn. 1 e 2, prevede quanto segue:

«1. Il Consiglio, deliberando in conformità della procedura di cui all'articolo 189 C e previa consultazione del Comitato economico e sociale, decide in merito alle azioni che devono essere intraprese dalla Comunità per realizzare gli obiettivi dell'articolo 130 R.

2. In deroga alla procedura decisionale di cui al paragrafo 1 e fatto salvo l'articolo 100 A, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale, adotta:

— disposizioni aventi principalmente natura fiscale;

— le misure concernenti l'assetto territoriale, la destinazione dei suoli, ad eccezione della gestione dei residui e delle misure di carattere generale, nonché la gestione delle risorse idriche;

— le misure aventi una sensibile incidenza sulla scelta di uno Stato membro tra diverse fonti di energia e sulla struttura generale dell'approvvigionamento energetico del medesimo.

Il Consiglio, deliberando alle condizioni stabilite nel primo comma, può definire le materie cui è fatto riferimento nel presente paragrafo sulle quali le decisioni devono essere prese a maggioranza qualificata».

7 — Vigente l'Atto unico europeo, era istituita una sola procedura. Infatti, l'art. 130 S prevedeva che: «Il Consiglio decid[e] all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale»; dall'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, l'art. 175, n. 1, CE è stato modificato e prevede oramai che il processo decisionale di diritto comune in materia di politica «ambientale» rientri nell'ambito dell'art. 251 CE.

B — *La decisione impugnata*

10. La decisione impugnata è stata adottata sul fondamento dell'art. 130 S, n. 1, in relazione con l'art. 228, nn. 2, prima frase, e 3, primo comma, del Trattato, conformemente alla proposta della Commissione di decisione del Consiglio relativa alla conclusione a nome della Comunità della convenzione sulla cooperazione per la protezione e l'utilizzazione sostenibile del Danubio [8]. Essa costituisce l'atto con il quale il Consiglio ha approvato, a nome della Comunità europea, la convenzione firmata il 29 giugno 1994 a Sofia (Bulgaria) [9].

11. Tale convenzione dispone «l'istituzione di un quadro per la cooperazione bilaterale o multilaterale, per proteggere l'ambiente marino, a prevenire e controllare l'inquinamento del Danubio ed a garantire un'utilizzazione sostenibile delle risorse idriche dei paesi rivieraschi» [10].

12. Con la conclusione di tale convenzione, il Consiglio intende consentire alla Comunità di contribuire alla realizzazione degli obiettivi fissati dall'art. 130 R del Trattato [11].

8 — GU 1996, C 288, pag. 19.

9 — Art. 1 della decisione 97/825.

10 — Ibidem, terzo 'considerando'.

11 — Ibidem, ottavo 'considerando'.

C — *La convenzione*

13. L'art. 2, nn. 1, 2 e 3, della convenzione definisce gli obiettivi perseguiti dalla parti contraenti. Si tratta, essenzialmente, di preservare, a vantaggio di tutti gli Stati rivieraschi, la qualità delle acque del Danubio e, per quanto possibile, di consentire il miglioramento e l'utilizzazione ragionevole di tale risorsa naturale.

14. L'art. 2, n. 7, prevede che le parti contraenti sono autorizzate ad approvare clausole di salvaguardia che consentano loro di adottare e attuare misure di protezione più severe rispetto a quelle derivanti dalla convenzione.

15. L'ambito di applicazione della convenzione è definito all'art. 3. L'art. 3, n. 2, precisa così che la convenzione si applica in particolare alle attività, progettate o in corso [12], «nella misura in cui esse causano o possono causare un impatto transfrontaliero».

12 — Come lo scarico di acque reflue, l'apporto di calore, le attività progettate o in corso nel settore delle costruzioni idrauliche, la gestione di impianti idrotecnici esistenti, in particolare serbatoi e centrali idroelettriche, attività e misure volte all'utilizzazione delle acque, come lo sfruttamento per centrali idroelettriche, la deviazione di corsi d'acqua e il prelievo di acqua, la manipolazione di sostanze pericolose per le acque (...).

16. L'art. 5, n. 1, della convenzione prevede che le parti contraenti «predispongono, a livello nazionale, le basi e i presupposti necessari per garantire un'efficace protezione della qualità delle acque e un'utilizzazione sostenibile, prevenendo, controllando e riducendo nel contempo l'impatto transfrontaliero».

17. L'art. 6 precisa le misure specifiche previste dalla convenzione per garantire la protezione delle risorse idriche del Danubio.

18. L'art. 7 della convenzione definisce gli obiettivi e criteri di qualità per la riduzione delle emissioni di sostanze pericolose, provenienti da sorgenti diffuse o puntuali [13], applicabili ai settori e attività industriali e ai settori agricoli. L'art. 7 prevede anche che le acque reflue urbane devono costituire oggetto di un trattamento particolare per limitare le emissioni di sostanze pericolose.

19. L'art. 9 della convenzione dispone quanto segue: «In base alle proprie attività nazionali, le parti contraenti cooperano per quanto riguarda la sorveglianza e la valutazione», in particolare per quanto riguarda «la qualità delle acque fluviali, il controllo delle emissioni, le previsioni delle piene e il bilancio idrico» [14].

20. Gli artt. 10-17 contengono disposizioni relative rispettivamente all'obbligo di presentare relazioni, alle consultazioni, allo scambio di informazioni, alla protezione delle informazioni, all'informazione del pubblico, alla ricerca e sviluppo, ai sistemi di comunicazione di allerta e di allarme nonché ai piani di emergenza e all'assistenza reciproca.

21. L'art. 18 istituisce una commissione internazionale il cui compito è di elaborare proposte e raccomandazioni destinate alle parti contraenti, per raggiungere gli obiettivi e applicare le disposizioni e gli obblighi previsti dalla convenzione.

II — Procedimento e conclusioni delle parti

22. Il presente ricorso è stato presentato con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 16 febbraio 1998.

13 — Con «fonti puntuali e fonti diffuse di inquinamento delle acque» occorre intendere «le fonti di sostanze inquinanti e nutritive la cui immissione nelle acque è causata da scarichi localizzati (fonti puntuali) o da effetti diffusi sul territorio del bacino idrografico (fonti diffuse)» [art. 1, lett. f)].

14 — Il termine «bilancio idrico» designa «il modello che regola il naturale regime idrologico dell'intero bacino idrografico, tenuto conto delle sue componenti (precipitazioni, evaporazione, acque superficiali e deflusso sotterraneo). Nell'espressione è inclusa inoltre una componente degli effetti antropogeni attuali derivanti dall'uso delle acque e che influenzano la quantità idrica» [art. 1, lett. g)].

23. Il Regno di Spagna chiede alla Corte di dichiarare l'annullamento della decisione 97/825 e condannare il Consiglio alle spese.

24. Il Consiglio conclude per il rigetto del ricorso e la condanna del Regno di Spagna alle spese. In subordine, se la Corte dovesse accogliere il ricorso, chiede che gli effetti della decisione impugnata siano mantenuti fino all'adozione di una nuova decisione.

25. La Repubblica francese, la Commissione, la Repubblica portoghese e la Repubblica di Finlandia, ammessi ad intervenire a sostegno delle conclusioni del Consiglio, concludono per il rigetto del ricorso e la condanna del Regno di Spagna alle spese processuali [15].

III — Motivi e argomenti delle parti

A — *Il Regno di Spagna*

26. Il Regno di Spagna si dichiara favorevole all'approvazione della convenzione da parte della Comunità [16] e riconosce che la decisione impugnata rientra nell'ambito di applicazione dell'art. 130 R del Trattato [17]. Tuttavia, contesta la procedura decisionale che ha condotto all'adozione della decisione 97/825. Esso ritiene che quest'ultima avrebbe dovuto essere adottata conformemente alla procedura definita all'art. 130 S, n. 2, del Trattato in relazione con l'art. 228, nn. 2, seconda frase, e 3, primo comma, del Trattato, e non sulla base dell'art. 130 S, n. 1, in relazione con l'art. 228, nn. 2, prima frase, e 3, primo comma. L'unico motivo che il Regno di Spagna invoca a sostegno del suo ricorso riguarda quindi la scelta, che si asserisce non corretta, della procedura seguita dal Consiglio per l'adozione della decisione 97/825.

27. A sostegno di tale motivo, il Regno di Spagna sviluppa essenzialmente due argomenti.

28. *In primo luogo*, esso afferma che l'art. 130 S, n. 1, del Trattato detta la procedura generale nel settore della politica definita dall'art. 130 R del Trattato. Da parte sua, l'art. 130 S, n. 2, del Trattato, prevede la procedura speciale che deve essere imperativamente utilizzata qualora la Comunità decida di intraprendere azioni che hanno un'incidenza sulle materie o sugli elementi specifici elencati da tale norma.

15 — Ad eccezione della Repubblica di Finlandia.

16 — Il Consiglio peraltro precisa, senza essere contraddetto su tale punto, che la decisione 97/825 è stata adottata dai suoi membri all'unanimità.

17 — Il rappresentante del governo spagnolo ha espressamente confermato tale punto in udienza.

29. Il governo spagnolo precisa che l'art. 130 R, n. 1, del Trattato elenca gli obiettivi della politica della Comunità in materia ambientale e li cita in modo generico. Tale politica perseguirebbe sempre — e per definizione — la tutela e il miglioramento della qualità dell'ambiente. Tra gli obiettivi perseguiti vi è «l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali». Secondo il governo spagnolo, le misure relative alla salvaguardia e al miglioramento delle risorse naturali che rientrano nell'ambito dell'art. 130 R, n. 1, del Trattato sono anch'esse richiamate in modo generico.

30. Esso ne conclude che l'art. 130 S, n. 1, del Trattato è il testo adeguato qualora la Comunità decida di adottare azioni generali a favore dell'ambiente. Per intraprendere tali azioni generali, il Consiglio deciderebbe in conformità alla procedura di cui all'art. 189 C del Trattato CE (divenuto art. 252 CE) [18].

31. Per contro, l'art.130 S, n. 2, del Trattato definirebbe la procedura speciale da seguire qualora la Comunità decida di intraprendere una delle azioni specificamente previste da tale norma. Tra tali azioni figurerebbe, senza nessun limite o eccezione, la «gestione delle risorse idriche». L'art. 130 S, n. 2, istituirebbe pertanto una procedura particolare rispetto alla procedura generale enunciata all'art. 130 S, n. 1, del Trattato.

32. Il governo spagnolo afferma che gli autori del Trattato hanno adottato l'art. 130 S, n. 2, per sottolineare che l'acqua, per il suo carattere di risorsa naturale assolutamente essenziale alla vita umana, meriterebbe un'attenzione particolare. Qualora un'azione basata sull'art. 130 R del Trattato avesse un'incidenza sulla gestione di tale risorsa naturale, essa dovrebbe essere adottata seguendo la procedura speciale prevista da tale norma. L'adozione di atti comunitari aventi un'incidenza sulla gestione di tale risorsa naturale particolare non potrebbe pertanto avvenire senza il voto all'unanimità dei membri del Consiglio.

33. Poiché l'art. 130 S, n. 2, del Trattato non può essere interpretato nel senso che introduce un regime d'eccezione, il governo spagnolo afferma che il principio giurisprudenziale secondo il quale una norma eccezionale deve essere interpretata e applicata in modo restrittivo non potrebbe trovare applicazione nella fattispecie. Al contrario, poiché tale norma enuncia una regola di procedura speciale, deve essere applicata in via preferenziale e può essere perfettamente interpretata in modo estensivo.

34. *In secondo luogo*, il Regno di Spagna ammette che la giurisprudenza della Corte relativa alla determinazione del fondamento giuridico appropriato di un atto auspica il ricorso ad un fondamento giuri-

18 — Comunemente denominata «procedura di cooperazione».

dico unico qualora il contenuto e la finalità delle misure considerate si colleghino principalmente ad un settore d'azione (e gli effetti sulle altre politiche presentino soltanto un carattere secondario), ed il ricorso ad un duplice fondamento giuridico qualora i due aspetti siano ugualmente essenziali [19]. Tuttavia, il governo spagnolo osserva che tale giurisprudenza non è pertinente nella fattispecie. Infatti, contrariamente alle cause giudicate sino ad oggi nel settore dell'ambiente, l'atto controverso non sarebbe diretto alla realizzazione di due politiche comunitarie diverse, ma tenderebbe *unicamente* alla realizzazione degli obiettivi definiti dall'art. 130 R del Trattato. Di conseguenza, la sua adozione non porrebbe nessun problema di concorrenza di fondamenti giuridici. Il solo problema da risolvere consisterebbe nella scelta tra l'applicazione della regola di procedura generale e quella della regola di procedura speciale previste da un medesimo articolo del Trattato, vale a dire l'art. 130 S.

35. Il nocciolo del problema consisterebbe pertanto nella definizione della nozione di «gestione delle risorse idriche».

36. Secondo il governo spagnolo, tale nozione dovrebbe necessariamente ricevere un'interpretazione estensiva. Le misure di gestione delle risorse idriche sarebbero misure di amministrazione e di razionalizzazione dell'utilizzo dell'acqua da parte dell'uomo per soddisfare i requisiti della politica comunitaria dell'ambiente. La gestione delle risorse idriche comprende, a suo giudizio, tanto il trasporto di merci su un corso d'acqua quanto lo scarico di residui in un corso d'acqua.

37. Il Regno di Spagna ritiene che tutte le azioni che cerchino di evitare l'inquinamento delle acque non cessano per ciò di dover essere considerate come misure di gestione delle risorse idriche. Infatti, qualora un atto sia volto a disciplinare in modo diretto o indiretto, in via principale o secondaria, aspetti relativi all'uso dell'acqua da parte dell'uomo, si applicherebbe la procedura istituita dall'art. 130 S, n. 2, del Trattato, anche se l'atto di cui trattasi prescrive inoltre misure per combattere l'inquinamento o prevenire l'inquinamento dell'acqua.

38. Per contro, sarebbero escluse dall'ambito di applicazione dell'art. 130 S, n. 2, del Trattato e rientrerebbero a titolo esclusivo nell'ambito dell'art. 130 S, n. 1, le azioni che hanno unicamente lo scopo di evitare l'inquinamento dell'acqua e vigilare sulla sua qualità. Tale sarebbe il caso della direttiva del Consiglio 12 dicembre 1991, 91/676/CEE, relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole [20], che non riguarderebbe l'uso dell'acqua da parte dell'uomo, ma mirerebbe solamente a proteggere le risorse idriche dagli effetti nocivi che possono avere su di esse determinate sostanze disseminate per fini agricoli.

19 — V., in particolare, sentenza 11 giugno 1991, causa C-300/89, Commissione/Consiglio, detta «biossido di titanio» (Racc. pag. I-2867, punto 22).

20 — GU L 375, pag. 1.

39. Il governo spagnolo si oppone di conseguenza a che la nozione di «gestione delle risorse idriche» sia interpretata nel senso che impone una distinzione tra le azioni che hanno per finalità unica o essenziale di preservare la qualità dell'acqua — e che, a tale titolo, devono essere adottate in conformità alla procedura prevista dall'art. 130 S, n. 1, del Trattato — e quelle volte a disciplinare l'uso quantitativo dell'acqua — e che, sotto tale profilo, devono essere adottate conformemente all'art. 130 S, n. 2, del Trattato. A sostegno di tale argomento, esso afferma che il Trattato non opera tale tipo di distinzione.

40. Inoltre, lo Stato ricorrente afferma che, se l'interpretazione che esso propone non fosse accolta, l'art. 130 S, n. 2, del Trattato sarebbe svuotato del suo contenuto e privato di qualsiasi effetto utile. Infatti, sarebbe sufficiente includere misure di gestione fra le numerose regole relative all'inquinamento delle acque affermando che, sebbene riguardino l'utilizzazione delle risorse idriche, tali misure sarebbero dirette principalmente ad evitare l'inquinamento dell'acqua, per derogare molto facilmente alla regola speciale che si applica di diritto.

41. Riprendendo gli obiettivi definiti dalla convenzione nonché il contenuto delle misure adottate per la realizzazione di tali obiettivi, esso asserisce che la convenzione riguarda a titolo esclusivo l'utilizzazione delle acque del Danubio allo scopo di proteggere la qualità dell'acqua e nella prospettiva dello sviluppo sostenibile di tale risorsa naturale particolare che l'acqua rappresenta. Per tale motivo conclude che la decisione 97/825 avrebbe dovuto essere adottata conformemente alla procedura prevista dall'art. 130 S, n. 2, in relazione con l'art. 228, nn. 2, seconda frase, e 3, primo comma, del Trattato.

B — *Il Consiglio e le parti intervenienti*

42. Il Consiglio e le parti intervenienti contestano tale analisi. Essi sostengono che la decisione impugnata è stata adottata sul fondamento giuridico corretto e osservando la procedura decisionale appropriata.

43. Gli argomenti che essi sviluppano sono esposti nel modo seguente.

44. *In primo luogo*, affermano che l'art. 130 S, n. 1, del Trattato detta la procedura decisionale di diritto comune per l'adozione di atti che consentono di realizzare gli obiettivi dell'art. 130 R del Trattato.

45. Al contrario, l'art. 130 S, n. 2, del Trattato enuncerebbe la procedura d'eccezione in materia. Simile lettura risulterebbe dalla lettera di tale disposizione, che enun-

cia espressamente che «*In deroga* alla procedura decisionale di cui al paragrafo 1 (...)» [21]. Il Consiglio sottolinea che la maggior parte delle versioni linguistiche di tale disposizione riprende tale tenore letterale e che, conformemente alla giurisprudenza della Corte [22], l'interpretazione che risulta dalla maggioranza delle versioni linguistiche è quella che si impone.

46. Il Consiglio ricorda che, secondo una giurisprudenza costante, qualsiasi deroga o eccezione a una norma generale va interpretata restrittivamente [23]. Ora, ammettere l'interpretazione suggerita dal governo spagnolo dell'espressione «gestione delle risorse idriche» che figura all'art. 130 S, n. 2, del Trattato farebbe si che ogni misura comunitaria che riguardasse l'acqua dovrebbe essere soggetta alla procedura d'eccezione prevista da tale disposizione, il che priverebbe di qualsiasi effetto utile il principio enunciato all'art. 130 S, n. 1, del Trattato.

47. Il Consiglio, appoggiato da tutte le parti intervenienti, ammette che la difficoltà principale sollevata nella presente causa consiste nella definizione della nozione di «gestione delle risorse idriche» che compare all'art. 130 S, n. 2, primo comma, secondo trattino, del Trattato.

48. Secondo il Consiglio, tale nozione deve essere interpretata per analogia con i diversi termini che compaiono nell'art. 130 S, n. 2, primo comma, secondo trattino, vale a dire «l'assetto territoriale» e «la destinazione dei suoli». Il punto comune fra tali tre nozioni sta nell'idea di «lavori» per migliorare l'ambiente. La nozione controversa deve essere pertanto intesa nel senso che impone alla Comunità di conformarsi alla procedura di cui all'art. 130 S, n. 2, del Trattato soltanto nell'ipotesi in cui l'atto di cui trattasi abbia ad oggetto esclusivo o essenziale il controllo dell'acqua, vale a dire se miri a disciplinare l'utilizzazione dell'acqua in relazione al suo aspetto quantitativo. Ad esempio, il Consiglio menziona le misure volte alla realizzazione di lavori idrici per regolare i corsi d'acqua o controllare il livello di deflusso delle acque.

49. Nello stesso senso, il governo francese afferma che la nozione di «gestione delle risorse idriche» deve essere intesa come il controllo delle risorse idriche nella loro dimensione meramente fisica. Per illustrare tale definizione, esso osserva che rientrerebbero nell'ambito dell'art. 130 S, n. 2, del Trattato gli atti aventi ad oggetto essenziale la disciplina dell'uso delle quantità disponibili di acqua (prelievo per l'irrigazione), il controllo e la regolazione della portata dei bacini, la costruzione di opere destinate a sfruttare le risorse idriche [ad esempio, costruzioni di dighe per diversi usi, in particolare quelle destinate a sfruttare l'energia idroelettrica, costruzioni di opere per la navigazione (...)].

21 — Il corsivo è mio.

22 — Sentenze 22 aprile 1997, causa C-310/95, Road Air (Racc. pag. I-2229, punti 30-33), e 17 settembre 1997, causa C-83/96, Dega (Racc. pag. I-5001, punti 6 e 13).

23 — V., in particolare, sentenza 12 dicembre 1995, causa C-399/93, Oude Luttikhuis e a. (Racc. pag. I-4515, punto 23).

50. Il governo portoghese precisa che la nozione controversa mette l'accento sull'utilizzazione dell'acqua o sullo sfruttamento economico dell'acqua.

51. Analogamente, il governo finlandese sostiene che tale nozione racchiude l'idea secondo la quale si tratta di disciplinare l'utilizzazione dell'acqua. Esso menziona in tal senso gli atti diretti a regolamentare la costruzione di opere idriche, l'uso dell'energia idroelettrica, il drenaggio delle acque per l'irrigazione.

52. La Commissione sostiene che, oltre la dimensione meramente fisica che l'espressione «gestione delle risorse idriche» conterrebbe, la nozione controversa pone anche l'accento sulle azioni che intervengono nei settori che rientrano tradizionalmente nell'ambito della sovranità nazionale come i diritti riconosciuti agli Stati membri dall'art. 222 del Trattato CE (divenuto art. 295 CE)[24]. Secondo la Commissione, l'art. 130 S, n. 2, del Trattato sarebbe il fondamento giuridico appropriato qualora, a fini di protezione dell'ambiente, si ledesse il diritto di proprietà degli Stati membri. La Commissione precisa che, qualora misure comunitarie comprimessero il diritto che gli Stati membri hanno di disporre del proprio territorio nazionale per effettuare progetti d'infrastruttura, l'azione prevista dalla Comunità potrebbe essere adottata solo sulla base dell'art. 130 S, n. 2, del Trattato. La scelta di tale espressione complicata, invece di quella — più generale — di protezione e di gestione delle acque, dimostrerebbe che gli autori del Trattato auspicavano coprire un settore specifico della legislazione sull'acqua.

53. In conclusione, il Consiglio e le parti intervenienti affermano che la scelta della procedura da seguire per l'adozione di un atto che rientra nell'ambito della politica comune in materia di ambiente dipende dallo scopo e dal contenuto dell'atto di cui trattasi. Solo l'art. 130 S, n. 1, del Trattato deve essere considerato come il fondamento appropriato di un atto che mira principalmente alla protezione della qualità delle acque *anche se* vengono in rilievo aspetti quantitativi della gestione delle acque, *a condizione che* tali aspetti siano secondari in relazione allo scopo principale di protezione della qualità dell'acqua. Per contro, se l'atto ha per finalità principale la gestione degli aspetti quantitativi delle risorse idriche, dovrebbe essere adottato sulla base dell'art. 130 S, n. 2.

54. A loro giudizio, l'analisi tanto dello scopo quanto del contenuto delle disposizioni della convenzione dimostra che la preoccupazione delle parti contraenti è di attuare misure e meccanismi che consentano di proteggere la qualità delle acque del Danubio. Le misure di gestione delle risorse idriche previste dalla convenzione sarebbero solo secondarie. In altri termini, la convenzione riguarderebbe soltanto in modo accessorio gli aspetti quantitativi delle acque del Danubio e il suo scopo principale sarebbe la lotta contro il suo inquinamento.

24 — Il quale dispone che «Il presente trattato lascia del tutto impregiudicato il regime di proprietà esistente negli Stati membri».

IV — Valutazione

A — *Osservazioni preliminari*

55. L'unico motivo a sostegno delle richieste del Regno di Spagna riguarda la violazione delle forme sostanziali del Trattato ai sensi dell'art. 173, secondo comma, e più precisamente la scelta, che si asserisce non corretta, del fondamento giuridico compiuta dal Consiglio per l'adozione della decisione 97/825.

56. Contrariamente a quanto sostiene il governo spagnolo [25], il problema della concorrenza tra diversi fondamenti giuridici si pone anche se l'atto impugnato non è diretto alla realizzazione di politiche comunitarie differenti. Infatti, deve essere considerato errore nella scelta del fondamento giuridico pertinente, costitutivo di una violazione sostanziale tale da pregiudicare la validità dell'atto, qualsiasi errore compiuto dal legislatore comunitario quando tale errore:

— riguarda la scelta della norma adeguata del Trattato [26], e

— è tale da privare gli Stati membri o le istituzioni comunitarie del loro diritto di partecipare attivamente all'elaborazione di un testo o di opporsi alla sua adozione, quindi di avere un'influenza sul contenuto stesso di tale testo [27].

57. Orbene, come l'errore compiuto nella scelta della politica comune interessata dall'atto da adottare, l'errore commesso nella scelta della procedura decisionale pertinente — definita nell'ambito di una politica istituita dal Trattato e anche da un articolo del Trattato — è tale da privare gli Stati membri o le istituzioni comunitarie del loro diritto di esercitare la loro influenza sul contenuto stesso dell'atto. Di conseguenza, tale errore non costituisce solamente un vizio di forma ma anche una violazione sostanziale tale da pregiudicare la validità dell'atto [28].

58. Nella fattispecie, il processo decisionale che prevede il voto all'unanimità dei membri del Consiglio è stato istituito per consentire agli Stati membri di disporre di un diritto di veto qualora al legislatore comunitario siano attribuite determinate competenze nelle materie che rientravano

25 — V. punto 9 del ricorso del governo spagnolo.

26 — V. sentenza 23 febbraio 1999, causa C-42/97, Parlamento/Consiglio (Racc. pag. I-869).

27 — V. sentenze 26 marzo 1987, causa 45/86, Commissione/Consiglio (Racc. pag. 1493), e 29 marzo 1990, causa C-62/88, Grecia/Consiglio (Racc. pag. I-1527).

28 — Ibidem, per analogia.

tradizionalmente nell'ambito riservato agli Stati membri [29] o ancora se gli Stati membri e la Comunità dispongono di competenze concorrenti in determinati settori [30] e gli Stati membri intendono conservare un potere di orientamento importante sull'azione della Comunità. L'errore nella scelta del processo decisionale pertinente nell'ambito delle azioni riconducibili ad uno stesso titolo del Trattato, come nella fattispecie l'ambiente, priverebbe gli Stati del diritto riconosciuto loro dal Trattato di avvalersi del diritto di veto.

59. Come risulta da quanto precede, la controversia di cui la Corte è adita riguarda la determinazione del fondamento giuridico pertinente della decisione impugnata.

B — *Giurisprudenza della Corte*

60. Secondo una giurisprudenza costante, la scelta del fondamento giuridico di un atto deve basarsi su elementi obiettivi, suscettibili di sindacato giurisdizionale tra i quali figurano, in particolare, lo scopo e il contenuto dell'atto [31].

61. Inoltre, per determinare se l'atto impugnato sia stato adottato sulla base della norma appropriata del Trattato, occorre verificare se le misure di cui trattasi si ricolleghino principalmente ad un settore d'azione, mentre gli effetti su altri settori presentano solo un carattere secondario, o se i due aspetti siano entrambi essenziali [32]. Nella prima ipotesi, il ricorso ad un solo fondamento giuridico è sufficiente [33]. Nell'altra, è insufficiente [34] e l'istituzione comunitaria è allora tenuta ad adottare l'atto sulla base delle due disposizioni che fondano la sua competenza [35]. Un tale cumulo è tuttavia escluso qualora le procedure previste per l'uno e l'altro fondamento giuridico siano incompatibili [36]. Così è necessariamente, qualora i due fondamenti giuridici prevedano procedure decisionali che non concedono le stesse prerogative alle istituzioni che partecipano all'adozione dell'atto.

62. Nella fattispecie, l'art. 130 S del Trattato prevede, per l'adozione di un atto che rientra nell'ambito della politica definita all'art. 130 R del Trattato, due tipi di procedure decisionali incompatibili. Infatti, l'atto fondato sull'art. 130 S, n. 1, del Trattato deve essere adottato dal Consiglio che delibera a maggioranza qualificata nell'ambito della procedura definita all'art. 189 C del Trattato. Per contro, l'atto fondato sull'art. 130 S, n. 2, del

29 — Ad esempio, in materia fiscale, v. art. 99 del Trattato CE (divenuto art. 93 CE) e la mia trattazione al paragrafo 95 delle presenti conclusioni.

30 — Vale a dire materie in cui si applica il principio di sussidiarietà [art. 3 B del Trattato CE (divenuto art. 5 CE)] come in materia di politica ambientale comune.

31 — V., in particolare, sentenze 17 marzo 1993, causa C-155/91, Commissione/Consiglio (Racc. pag. I-939, punto 7), e 23 febbraio 1999, Parlamento/Consiglio, citata, punto 36.

32 — V., in particolare, citate sentenze biossido di titanio (punti 23 e 24), e 17 marzo 1993, Commissione/Consiglio (punti 13, 14 e 20).

33 — V., in particolare, sentenze 4 ottobre 1991, causa C-70/88, Parlamento/Consiglio (Racc. pag. I-4529, punto 17), e 26 marzo 1996, causa C-271/94, Parlamento/Consiglio (Racc. pag. I-1689, punti 32 e 33).

34 — V., in particolare, sentenze 30 maggio 1989, causa 242/87, Commissione/Consiglio (Racc. pag. 1425, punti da 33 a 37), e 7 marzo 1996, causa C-360/93, Parlamento/Consiglio (Racc. pag. I-1195, punto 30).

35 — V. sentenza 27 settembre 1988, causa 165/87, Commissione/Consiglio (Racc. pag. 5545, punti 6-13).

36 — V. citata sentenza biossido di titanio, punti 17-21.

Trattato deve essere adottato dal Consiglio che delibera all'unanimità nell'ambito della procedura di consultazione del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale.

63. Di conseguenza, occorre definire l'ambito di applicazione delle disposizioni dell'art. 130 S.

C — *L'ambito di applicazione rispettivo dei nn. 1 e 2 dell'art. 130 S del Trattato*

64. Il Regno di Spagna sostiene che solo le misure esclusivamente destinate ad evitare l'inquinamento dell'acqua, che non includano nessuna disposizione relativa all'uso dell'acqua da parte dell'uomo, tra le quali vi sarebbe la direttiva 91/676, rientrerebbero nell'ambito dell'art. 130 S, n. 1 del Trattato. Per contro, dipenderebbero dall'art. 130 S, n. 2, gli atti che includano disposizioni riguardanti direttamente o indirettamente, in via principale o secondaria, l'uso dell'acqua da parte dell'uomo [37].

65. Infatti, il governo spagnolo ritiene che l'intenzione degli autori del Trattato nel menzionare «la gestione delle risorse idriche» tra le misure riconducibili alla procedura di cui all'art. 130 S, n. 2, del Trattato fosse di sottolineare che l'acqua, per il suo carattere di risorsa naturale assolutamente essenziale alla vita umana, merita un'attenzione particolare. Ne conclude che tutte le azioni concernenti l'acqua, considerata sotto il suo *aspetto qualitativo o quantitativo,* rientrerebbero in via di principio nell'ambito della procedura particolare che impone l'unanimità del Consiglio.

66. Mi sembra che vi sia per lo meno contraddizione — per non dire incoerenza — nel sostenere, da un lato, che le azioni concernenti l'acqua, considerata sotto il suo aspetto qualitativo e quantitativo, rientrano nell'ambito dell'art. 130 S, n. 2, e nell'affermare, dall'altro, che le misure esclusivamente destinate ad evitare l'inquinamento dell'acqua dipendano dall'art. 130 S, n. 1. Tali misure rientrano infatti nell'ambito di applicazione della politica di protezione della qualità dell'acqua. Ora, se si seguisse l'iter logico del Regno di Spagna, esse dovrebbero rientrare nell'ambito della procedura di cui all'art. 130 S, n. 2.

67. Inoltre, occorre notare che le misure destinate ad evitare l'inquinamento dell'acqua implicano molto frequentemente disposizioni che incidono sul modo in cui l'uomo è autorizzato ad usare l'acqua. Così è peraltro nel caso di determinate disposizioni della direttiva 91/676 che, secondo il Regno di Spagna, sarebbe tuttavia validamente fondata sull'art. 130 S, n. 1, del Trattato. Tale direttiva mira a vietare agli agricoltori di esercitare la loro attività in un

37 — V. in particolare i punti 12-14 e 33 della replica del governo spagnolo.

modo che provochi o intensifichi l'inquinamento da nitrati delle acque dolci e della falda freatica. Di conseguenza essa obbliga gli Stati membri ad adottare misure che hanno un'incidenza diretta o indiretta sul modo in cui i loro agricoltori utilizzano l'acqua. L'art. 5 della suddetta direttiva implica quindi disposizioni che vietano agli agricoltori di scaricare direttamente le acque reflue con alte concentrazioni di nitrati o i composti azotati nei corsi d'acqua e li obbligano a stoccare gli effluenti di allevamento. Contrariamente alle affermazioni del Regno di Spagna, tale direttiva, che mira esclusivamente ad evitare l'inquinamento dell'acqua, contiene tuttavia disposizioni che hanno un'incidenza diretta o indiretta sull'utilizzo dell'acqua da parte dell'uomo.

68. Di conseguenza, il criterio proposto dal Regno di Spagna per distinguere le azioni che rientrano nell'ambito dell'art 130 S, n. 1, da quelle che rientrano nell'ambito dell'art. 130 S, n. 2, del Trattato non è appropriato.

69. A mio giudizio, risulta dagli articoli del Trattato relativi alla politica ambientale comune che tutte le azioni della Comunità volte alla protezione dell'insieme delle risorse naturali comuni, ivi compresa l'acqua, considerate sotto il loro aspetto qualitativo e quantitativo, rientrano, in via di principio, nell'ambito della procedura generale definita dall'art. 130 S, n. 1, del Trattato.

70. Tale lettura deriva dagli stessi termini dell'art. 130 S, n. 1, che prevede chiaramente, ricordiamolo, quanto segue:

«Il Consiglio, deliberando in conformità della procedura di cui all'articolo 189 C e previa consultazione del Comitato economico e sociale, decide in merito alle azioni che devono essere intraprese dalla Comunità per realizzare gli obiettivi dell'articolo 130 R».

71. Con l'uso dell'indicativo presente [38] e con il rinvio generale all'insieme degli obiettivi di cui all'art. 130 R del Trattato, senza che sia formulata nessuna riserva, gli autori del Trattato indicano esplicitamente che tale norma enuncia una regola imperativa di portata generale [39].

72. La lettura combinata degli artt. 130 S, n. 1, e 130 R, n. 1, del Trattato conferma tale interpretazione.

73. L'art. 130 R, n. 1, definisce gli obiettivi della politica comune in materia ambientale. Esso non detta nessuna restrizione

38 — In tutte le versioni linguistiche del Trattato, la costruzione di tale frase, il modo nonché il tempo del verbo utilizzato indicano in modo chiaro e non equivoco che il Consiglio è obbligato a osservare tale procedura (indicativo presente nelle versioni tedesca, danese, francese, greca, italiana, olandese; modo indicativo nella versione finlandese, indicativo futuro nelle versioni inglese, spagnola, irlandese, portoghese, svedese).

39 — V. sentenza 21 marzo 2000, causa C-6/99, Greenpeace France e a. (Racc. pag. I-1651, punti 28-30).

riguardo all'ambito di applicazione ratione materiae di tale politica. Prevede in maniera generale che uno degli obiettivi di tale politica è di vigilare a che le risorse naturali siano utilizzate in modo accorto e razionale.

74. L'espressione «risorse naturali» ricomprende tradizionalmente le risorse naturali rinnovabili (come l'acqua, l'aria, la fauna, la flora) e le risorse naturali non rinnovabili [come talune materie prime, taluni minerali o metalli come il petrolio, il gas naturale, l'uranio, l'oro (...)].

75. L'obiettivo di «utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali» traduce l'idea secondo la quale le azioni di protezione riguardanti gli elementi particolari dell'ambiente costituiti dalle risorse naturali devono essere condotte nel rispetto di precise regole [40].

76. L'espressione *«utilizzazione accorta»* significa che la politica comune in materia ambientale deve cercare di prevenire i rischi di inquinamento che le risorse naturali potrebbero subire. L'accento è così posto sulla necessità di prevedere *misure per la salvaguardia della qualità* delle risorse naturali.

77. L'espressione *«utilizzazione razionale»* indica che la politica ambientale comune mira ad evitare qualsiasi spreco, a utilizzare solo la quantità di risorse naturali che può soddisfare i bisogni attuali dell'uomo in modo che i bisogni delle generazioni future non siano compromessi. L'obiettivo dello «sviluppo sostenibile» [41] inerente alla politica comune in materia ambientale è così affrontato per il tramite della regola secondo la quale le risorse naturali devono essere utilizzate in modo razionale. Si insiste qui sulla necessità di attuare *misure per la salvaguardia della quantità* delle risorse naturali.

78. Le misure da adottare per realizzare l'obiettivo «di utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali» differiscono a seconda del tipo di risorse naturali di cui trattasi.

40 — V., in particolare, la dichiarazione del Consiglio delle Comunità europee e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, del 22 novembre 1973, concernente un programma di azione delle Comunità europee in materia ambientale (GU C 112, pag. 1, specialmente pag. 40), nonché le risoluzioni del Consiglio delle Comunità europee e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, concernenti il proseguimento e l'attuazione di una politica e di un programma d'azione delle Comunità europee in materia ambientale, del 17 maggio 1977 (GU C 139, pag. 1, specialmente pag. 12, denominata «primo programma d'azione»); 7 febbraio 1983 (1982-1986) (GU C 46, pag. 1, specialmente pag. 29, denominata «secondo programma d'azione») e 19 ottobre 1987, (1987-1992) (GU C 328, pag. 1, specialmente pag. 29, denominata «terzo programma d'azione»).

41 — Per una più ampia trattazione del contenuto di tale concetto, v. i paragrafi 54-57 delle mie conclusioni presentate il 7 marzo 2000, causa C-371/98, First Corporate Shipping, sentenza 7 novembre 2000 (Racc. pag. I-9235, pag. I-9237).

79. Se si tratta di proteggere le risorse naturali rinnovabili, le misure auspicate devono cercare di favorire un utilizzo moderato che ne consenta il regolare rinnovo. Ad esempio, per quanto riguarda l'acqua, potrebbe essere prescritto di non effettuare prelievi nella falda freatica in modo che le sorgenti non siano prosciugate.

80. Per quanto riguarda le risorse naturali non rinnovabili, le misure prescritte devono impedire il loro rapido esaurimento. Potrebbe trattarsi, ad esempio, di imporre divieti di sfruttamento, di prelievo o di utilizzazione delle risorse naturali in via di esaurimento, o ancora di subordinare il prelievo o l'utilizzazione delle risorse naturali non rinnovabili ad autorizzazioni di sfruttamento secondo una cadenza e un'intensità rigorosamente definite.

81. Come risulta quindi dalla lettura combinata degli artt. 130 R, n. 1, e 130 S, n. 1, del Trattato, *tutte le azioni* della Comunità per *la salvaguardia qualitativa o quantitativa dell'insieme delle risorse naturali,* tra le quali anche l'acqua, rientrano, *in via di principio*, nell'ambito della procedura di cui all'art. 189 C del Trattato.

82. Deriva da quanto precede che la risorsa naturale particolare costituita dall'acqua non è, in via di principio, esclusa dall'ambito di applicazione dell'art. 130 S, n. 1, del Trattato.

83. Per quanto riguarda l'ambito di applicazione dell'art. 130 S, n. 2, primo comma, secondo trattino, risulta espressamente dal testo di tale articolo che il voto all'unanimità del Consiglio è richiesto solo se le misure adottate riguardino determinati atti come, in particolare, le misure di «*gestione delle risorse idriche*». Per individuare le azioni che rientrano nell'ambito di applicazione di tale articolo, occorre quindi definire la nozione di «gestione delle risorse idriche».

D — *La nozione di «gestione delle risorse idriche»*

84. Secondo il Regno di Spagna, la nozione di «gestione delle risorse idriche» si confonderebbe con quella più generale di «gestione» o di «utilizzazione della risorsa naturale particolare costituita dall'acqua». Tale definizione ha come conseguenza che tutte le misure che riguardano in modo diretto o indiretto, in via principale o secondaria, gli aspetti qualitativi o quantitativi relativi all'acqua rientrerebbero, in via di principio, nell'ambito dell'art. 130 S, n. 2, del Trattato.

85. Tale definizione non può essere accolta in quanto, in particolare, come risulta dal combinato disposto degli artt. 130 S, n. 1, e 130 R, n. 1, del Trattato, l'acqua in quanto risorsa naturale particolare non è, in via di principio, esclusa dall'ambito di applicazione dell'art. 130 S, n. 1. La

nozione di «gestione delle risorse idriche» possiede a mio giudizio un senso preciso che non si confonde con quello di «gestione della risorsa naturale particolare costituita dall'acqua», ma costituisce un elemento particolare di tale ultima nozione. La nozione controversa è pertanto inclusa nella nozione di «politica di difesa della risorsa naturale costituita dall'acqua».

86. Constato che il ricorso all'interpretazione semantica per definire la nozione controversa non è soddisfacente data la varietà delle espressioni e dei loro significati nelle diverse versioni linguistiche del Trattato [42].

87. A mio giudizio, le disposizioni dell'art. 130 S, n. 2, possono essere interpretate solo in relazione con l'art. 130 R del Trattato il quale dispone, si sa, che per garantire una protezione efficace dell'ambiente devono essere adottate dal legislatore comunitario misure concrete che si ispirino ai principi enunciati al n. 2 e che osservino i criteri elencati al n. 3. Inoltre, mi sembra che i motivi che hanno indotto gli autori del Trattato sull'Unione europea ad istituire la procedura specifica prevista dall'art. 130 S, n. 2, del Trattato possano chiarire il contenuto di tale nozione.

42 — V., in particolare, le diverse analisi semantiche proposte tanto dallo Stato ricorrente quanto dai diversi Stati membri intervenuti nella presente controversia.

88. L'art. 130 S, n. 2, del Trattato elenca tassativamente *tre categorie di atti* che rientrano nell'ambito della procedura specifica ivi descritta.

89. Il punto comune fra queste tre categorie di misure è che, pur avendo per principale finalità la protezione dell'ambiente, le istituzioni comunitarie sono obbligate, per portare a buon fine le loro azioni, ad intervenire o ad interferire, in modo incidentale o secondario, in settori che rientravano tradizionalmente nell'ambito del potere sovrano degli Stati membri, come l'energia, l'assetto territoriale, la fiscalità, e sui quali questi ultimi intendono ancora disporre di ampie competenze.

90. É per questo che, qualora l'attuazione delle azioni adottate dalle istituzioni comunitarie implichi l'intervento della Comunità in tali settori, gli autori del Trattato hanno deciso che il voto all'unanimità dei membri del Consiglio doveva essere la regola affinché ogni Stato membro potesse esercitare il diritto di veto.

91. L'art. 130 S, n. 2, primo comma, primo trattino, del Trattato precisa *innanzi tutto* che «disposizioni aventi principalmente natura fiscale» devono essere adottate dal Consiglio, che delibera all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento e del Comitato economico e sociale.

92. L'art. 130 S, n. 2, primo comma, primo trattino, del Trattato, in combinato disposto con l'art. 130 R del Trattato deve essere interpretato nel senso che solo le misure aventi principalmente natura fiscale dirette alla protezione dell'ambiente devono essere adottate conformemente alla procedura istituita dall'art. 130 S, n. 2, primo comma.

93. Tra le «disposizioni aventi principalmente natura fiscale», ai sensi dell'art. 130 S, n. 2, primo comma, primo trattino, si possono segnalare misure di sgravio fiscale a favore degli operatori economici che utilizzano «energie pulite».

94. Occorre anche citare le «ecotasse» — tasse specifiche armonizzate che riguardano gli utilizzatori di prodotti inquinanti [43] - la cui istituzione risponde alle esigenze del principio «chi inquina paga».

95. La procedura specifica istituita dall'art. 130 S, n. 2, primo comma, primo trattino, del Trattato può essere confrontata con quella prevista dall'art. 99 del Trattato, che obbliga il Consiglio a deliberare all'unanimità nel settore dell'armonizzazione fiscale relativa alle imposte sulla cifra d'affari, alle imposte di consumo ed altre imposte indirette. Tale diritto di veto concesso agli Stati membri è il risultato di una scelta politica degli autori del Trattato. Nella fase attuale dell'evoluzione del processo d'integrazione comunitario, gli Stati membri intendono conservare un ampio potere qualora gli atti della Comunità vertano su misure principalmente fiscali volte a tutelare l'ambiente per le conseguenze che tali atti possono avere nella loro economia nazionale. Essi hanno pertanto subordinato l'adozione di tale tipo di misure all'accordo unanime dei membri del Consiglio.

96. *La seconda categoria* di atti che rientra nell'ambito dell'art. 130 S, n. 2, primo comma, terzo trattino, del Trattato riguarda «le misure aventi una sensibile incidenza sulla scelta di uno Stato membro tra diverse fonti di energia e sulla struttura generale dell'approvvigionamento energetico del medesimo».

97. L'art. 130 S, n. 2, primo comma, terzo trattino, del Trattato, in combinato disposto con l'art. 130 R del Trattato, deve essere interpretato nel senso che solo gli atti diretti alla protezione dell'ambiente che hanno una sensibile incidenza sulla scelta di uno Stato membro tra diverse fonti di energia e sulla struttura generale dell'approvvigionamento energetico del medesimo devono essere adottati conformemente alla procedura istituita dall'art. 130 S, n. 2, primo comma.

43 — V., in particolare, la proposta di direttiva (92/C 196/01) del Consiglio relativa ad un'imposta sulle emissioni di biossido di carbonio e sull'energia (GU 1992, C 196, pag. 1).

98. Tali disposizioni devono essere confrontate con la dichiarazione n. 9 allegata all'Atto unico europeo la quale prevedeva che: «La conferenza conferma che l'azione della Comunità nel settore dell'ambiente non deve interferire con la politica nazionale di sfruttamento delle risorse energetiche». Tale dichiarazione fu allegata all'Atto unico europeo in quanto gli Stati membri temevano che il combinato disposto degli artt. 130 R e 130 S del Trattato consentisse al legislatore comunitario di ledere o di limitare i loro diritti di sfruttamento di determinate risorse naturali necessarie alla definizione e all'attuazione della loro politica energetica [44], in un'epoca in cui l'energia non figurava nemmeno tra le competenze assegnate alla Comunità ai sensi dell'art. 3 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 3 CE) [45].

99. Tale dichiarazione non fu confermata dal Trattato sull'Unione europea. Al contrario, gli autori del Trattato sull'Unione europea hanno modificato l'art. 130 S e completato tale disposizione inserendo il n. 2 il quale prevede espressamente che la Comunità può, per proteggere l'ambiente, adottare misure che possono interferire nel settore della politica energetica definita dagli Stati membri. Nello stesso senso, occorre sottolineare che alla Comunità viene riconosciuto, dall'entrata in vigore del Trattato sull'Unione europea, un certo potere in materia di energia. L'art. 3, lett. t), del Trattato CE [divenuto art. 3, lett. u), CE] prevede così che l'azione della Comunità europea comporta «misure in materia di energia (...)». Analogamente, il quinto programma d'azione a favore dell'ambiente [46] dichiara che «la politica energetica rappresenta (...) un fattore chiave per la realizzazione dello sviluppo sostenibile» [47] e la risoluzione del Consiglio 8 luglio 1996, sul libro bianco «Una politica energetica per l'Unione europea» [48] precisa che, per garantire una crescita economica sostenibile, la Comunità deve attuare una politica energetica attraverso l'elaborazione di una strategia a lungo termine dell'approvvigionamento energetico efficace e sicuro per un ambiente pulito.

100. Tra le misure «aventi una sensibile incidenza sulla scelta di uno Stato membro tra diverse fonti di energia e sulla struttura generale dell'approvvigionamento energetico del medesimo», si possono citare misure che obblighino gli Stati membri a

44 — L'energia prodotta da determinate risorse naturali, come il petrolio, il gas naturale, l'uranio, avrebbe potuto costituire oggetto di azioni decise dalla Comunità per «un'utilizzazione accorta o razionale di tali risorse naturali» (v. i paragrafi 75-80 delle presenti conclusioni).

45 — Derivava da tale dichiarazione che i metalli, in quanto risorse naturali che potevano essere estratte dal suolo, non erano interessati dalla politica comunitaria nel settore dell'ambiente. Lo erano solo quando occorreva prevenire i rischi per l'ambiente creati dal loro sfruttamento [v., in particolare, le diverse decisioni del Consiglio relative alla lotta contro l'inquinamento marino da idrocarburi e, in particolare, la decisione del Consiglio 3 dicembre 1981, 81/971/CEE, che instaura un sistema comunitario di informazione in materia di controllo e riduzione dell'inquinamento marino da idrocarburi (GU L 355, pag. 52), abrogata e sostituita dalla decisione del Consiglio 6 marzo 1986, 85/85/CEE (GU L 77, pag. 33)].

46 — Programma politico e d'azione della Comunità europea a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile (GU 1993, C 138, pag. 5, denominato «quinto programma d'azione»). Tale programma, che copre il periodo 1992-2000 è intitolato: «Per uno sviluppo durevole e sostenibile». Esso fa seguito alla risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, del 1° febbraio 1993 (GU C 138, pag. 1).

47 — Quinto programma d'azione, pag. 31.

48 — GU C 224, pag. 1.

costruire centrali idroelettriche per preservare risorse naturali non rinnovabili utilizzate per la produzione di energia, come il petrolio, ma sfruttate in modo tale che le risorse naturali di cui trattasi si troverebbero a breve termine in via di esaurimento se non fossero adottate misure di protezione di tali risorse naturali. Si possono anche menzionare, al contrario, misure che vietino la costruzione di centrali idroelettriche per evitare che determinate regioni della Comunità siano private d'acqua.

101. Il ricorso alla procedura di cui all'art. 130 S, n. 2, del Trattato per l'adozione di tali misure è anch'essa il risultato di una scelta politica. Nella fase attuale dell'evoluzione del processo d'integrazione comunitario, gli Stati membri intendono conservare un ampio potere nel settore della politica energetica per le conseguenze che tali misure possono avere sulla loro economia nazionale. Poiché l'attuazione di tali azioni rischia di sviluppare effetti in settori sensibili dell'economia degli Stati membri, di interferire in settori tradizionalmente riservati a questi ultimi e, per quanto riguarda specialmente la politica energetica, di produrre conseguenze in una materia che rientra nell'ambito del potere «quasi sovrano» degli Stati membri, questi ultimi hanno subordinato l'adozione di tale tipo di misure all'accordo unanime dei membri del Consiglio.

102. *La terza e ultima categoria* di misure che rientra nell'ambito dell'art. 130 S, n. 2, primo comma, secondo trattino, del Trattato riguarda «l'assetto territoriale, la destinazione dei suoli (...) la gestione delle risorse idriche».

103. Come risulta dal combinato disposto degli artt. 130 R e art. 130 S, n. 2, primo comma, secondo trattino, solo le misure dirette a proteggere l'ambiente e che riguardano «l'assetto territoriale, la destinazione dei suoli e la gestione delle risorse idriche» devono essere adottate conformemente alla procedura istituita dall'art. 130 S, n. 2, primo comma.

104. Per meglio capire il senso di tali disposizioni, occorre partire dalla definizione di «ambiente». La nozione di «ambiente», come quella di «politica (o di azioni) in materia ambientale», non è stata definita agli artt. 130 R e 130 S dagli autori dell'Atto unico europeo. Tale lacuna non è stata colmata né dal Trattato sull'Unione europea, né dal Trattato di Amsterdam. L'omessa definizione di tali nozioni non è senz'altro involontaria. Redigere una lista completa del contenuto di tali nozioni rischia di rendere poco flessibili concetti che evolvono parallelamente ai progressi della scienza e della tecnologia. In tal senso, nel quinto programma d'azione, viene raccomandato agli Stati membri di tener conto dei progressi effettuati nella messa a punto di tecnologie non inquinanti, specialmente nell'ingegneria genetica, e ricercare nuove attività industriali in attesa di sfruttamento per definire la politica

ambientale. Analogamente, la Comunità viene esortata, in particolare, a fornire contributi importanti nel settore della bioetica, nella formulazione e nel sostegno di programmi di ricerca prioritari [49].

105. Tuttavia, dal 1971 la Commissione proponeva definizioni. A suo giudizio, l'ambiente era inteso «come l'insieme degli elementi che nella complessità dei loro rapporti costituiscono gli spazi, gli ambienti e le condizioni di vita dell'uomo e della società» [50]. La Commissione precisava che la politica ambientale riguardava tre settori distinti: l'ambiente fisico, sociale e culturale dell'uomo. Nel proseguire l'analisi di tali nozioni [51], essa sottolineava che la protezione dell'ambiente fisico si caratterizzava con la riduzione dell'inquinamento e degli inconvenienti ambientali, la sistemazione delle città e delle campagne, la creazione di reti di trasporto e di comunicazione. Il miglioramento dell'assistenza medica, dei redditi, della sicurezza dell'occupazione, delle condizioni di lavoro, degli alloggi, della formazione consentiva di salvaguardare l'ambiente sociale dell'uomo. Infine, la protezione dell'ambiente culturale si distingueva con azioni a favore della preservazione degli ambienti urbani e rurali, il miglioramento dell'insegnamento e dell'informazione, delle strutture culturali e degli svaghi.

106. Le misure che devono essere adottate sulla base dell'art. 130 R in combinato disposto con l'art. 130 S, n. 2, primo comma, secondo trattino, del Trattato mi sembrano quindi essere quelle destinate a salvaguardare o migliorare la qualità dell'ambiente fisico, sociale e culturale dell'uomo. Si tratta specialmente di consentire la sistemazione delle città e delle campagne, di contribuire alla creazione di reti di trasporto e di comunicazione adatte all'evoluzione dello stile di vita.

107. La realizzazione di tale obiettivo necessita certamente l'effettuazione di lavori di vasta portata, la costruzione di opere per l'assetto del territorio in conformità agli interessi dell'ambiente. Si fa riferimento ovviamente alla costruzione di autostrade, di reti ferroviarie, ma anche alla realizzazione di lavori idrici sia per fornire acqua potabile ad una regione che ne è abitualmente o provvisoriamente sprovvista [52] sia per consentire il trasporto delle merci e delle persone [53] per evitare gli inconvenienti ambientali causati dal trasporto su strada agli abitanti, alla fauna e alla flora della regione interessata dalle misure.

108. La nozione di «gestione delle risorse idriche», interpretata alla luce delle altre due nozioni alle quali l'art. 130 S, n. 2,

49 — Citato (nota 46).

50 — Prima comunicazione sulla politica della Comunità per l'ambiente, del 22 luglio 1971 [doc. SEC (71) 2616 def.].

51 — Comunicazione della Commissione al Consiglio sul programma delle Comunità europee per l'ambiente, presentata il 24 marzo 1972 (GU C 52, pag. 1).

52 — Ad esempio, a causa dei fenomeni climatici (siccità in determinate regioni d'Europa che priva gli abitanti di risorse idriche durante taluni periodi dell'anno) o geografici (determinate isole sprovviste di sorgenti di acqua potabile) (...).

53 — Ad esempio, la costruzione di opere, come i canali che consentono il trasporto di merci e persone.

primo comma, secondo trattino, del Trattato fa riferimento, evoca quindi l'idea di lavori nel settore acquatico, di competenza degli Stati membri [54] e giustificati dalla preoccupazione di una sistemazione del territorio comunitario per migliorare la qualità di vita dell'uomo [55]. Gli effetti delle misure adottate a tal fine sui diritti riconosciuti agli Stati membri dall'art. 222 del Trattato sono evidenti, come lo sono le implicazioni economiche che tali misure producono per gli Stati membri. Poiché l'attuazione di tali azioni interferisce spesso con il diritto di proprietà riconosciuto dagli Stati membri e con il potere «quasi sovrano» di questi ultimi in materia di assetto del loro territorio, nella fase dell'evoluzione del processo d'integrazione comunitario, gli autori del Trattato hanno inteso subordinare l'adozione di tali misure all'accordo unanime dei membri del Consiglio.

109. Gli atti che rientrano nell'ambito della nozione di «gestione delle risorse idriche» e che devono essere adottati conformemente alla procedura di cui all'art. 130 S, n. 2, del Trattato mi sembrano quindi essere quelli che presuppongono la realizzazione di lavori nel settore «acquatico» degli Stati membri, lavori che possono modificare la quantità d'acqua disponibile o che resta disponibile per ogni Stato membro interessato, giusticati dalla preoccupazione di sistemare il territorio comunitario per migliorare la qualità di vita dell'uomo. Così è per le misure che implicano la realizzazione di lavori destinati non solo a fornire acqua potabile ad una regione che ne è abitualmente o provvisoriamente sprovvista [56] o a razionare la quantità d'acqua utilizzata in una data regione per evitare il mancato rinnovo di tale risorsa naturale vitale per l'uomo, ma anche a consentire il trasporto delle merci o delle persone per impedire gli inconvenienti ambientali provocati dal trasporto su strada agli abitanti, alla fauna e alla flora della regione interessata dalle misure. Per contro, non rientrano nell'ambito di tale disposizione le misure che impongono o vietano la costruzione di centrali idroelettriche per preservare risorse naturali [57].

110. Dopo aver analizzato lo scopo e il contenuto della decisione impugnata, verificheremo se le misure interessate presuppongano esclusivamente, oppure essenzialmente o principalmente, la realizzazione di lavori nel settore idrico degli Stati membri giustificati dalla preoccupazione di sistemare il territorio comunitario per migliorare la qualità di vita dell'uomo. Se così non è nella fattispecie, occorrerà concludere che la decisione impugnata non rientra nell'ambito della procedura speciale istituita dall'art. 130 S, n. 2, ma nell'ambito della procedura generale di cui all'art. 130 S, n. 1.

54 — Vale a dire, le «acque territoriali», una parte dei mari che rientrano nell'ambito della competenza degli Stati membri, ma anche i fiumi, gli estuari, le sorgenti, gli stagni, i laghi (...).

55 — Come la creazione di un'infrastruttura coerente.

56 — Si potrebbe trattare anche di programmi di irrigazione e di drenaggio.

57 — V. il paragrafo 100 delle presenti conclusioni.

E — *Il fondamento della decisione impugnata*

111. Lo scopo della convenzione, come enunciato nel suo preambolo, è duplice. Le parti contraenti dichiarano di voler non solo proteggere la qualità delle acque del Danubio, ma anche consentire una «gestione idrica sostenibile, l'utilizzazione razionale e la conservazione delle risorse idriche» [58].

112. La finalità della convenzione così come enunciata nel suo preambolo non consente di identificare se il suo obiettivo principale, unico o essenziale, consista nella protezione della qualità delle acque del Danubio o nella volontà di agire sul modo in cui le parti contraenti potranno utilizzare le acque del Danubio e disporne nella loro dimensione meramente fisica, in particolare se tali misure siano destinate a limitare la possibilità che esse hanno di gestire le risorse economiche costituite dalle acque del Danubio.

113. Per contro, risulta dal disposto dell'art. 2, nn. 1-3, che definisce gli obiettivi perseguiti dalle parti contraenti, che la convenzione *mira principalmente a garantire la protezione della qualità delle acque* del Danubio e implica solo in modo indiretto, «per quanto possibile», l'utilizzazione ragionevole delle acque di superficie e della falda freatica del bacino idrico. I termini usati [59] dimostrano che la preoccupazione del legislatore era di prescrivere alle parti contraenti obblighi più severi allorché si trattava di preservare la qualità delle acque del Danubio.

114. Infatti, tali disposizioni prevedono quanto segue:

«1. Le parti contraenti si impegnano a raggiungere gli obiettivi previsti da una gestione sostenibile ed equa delle risorse idriche, compresi *per quanto possibile*, la conservazione, il miglioramento e l'utilizzazione ragionevole delle acque di superficie e della falda freatica nel bacino idrografico in questione [60]. Le parti contraenti *compiono inoltre ogni sforzo per combattere i pericoli derivanti da incidenti relativi a sostanze pericolose per le acque* [61], da piene e dalla formazione di ghiaccio sul Danubio. Le parti si impegnano inoltre *a contribuire alla riduzione dell'inquinamento* del Mar Nero originato da fonti situate nel bacino idrografico in questione.

58 — Quarto comma del preambolo. V. anche il primo, il quinto e il sesto comma del preambolo.

59 — Viene così menzionato che le parti contraenti devono «compiere ogni sforzo», «adottare tutte le misure regolamentari, amministrative (...)», adottare «misure (urgenti) per l'abbattimento dell'inquinamento (...)».

60 — Per «bacino idrografico» occorre intendere il bacino idrologico del fiume Danubio «nella misura in cui esso è condiviso fra le parti contraenti» [art. 1, lett. b), della convenzione].

61 — Tale espressione designa specificatamente «le sostanze la cui potenzialità di rischio per le risorse idriche è particolarmente alta, tanto da dover essere trattate con misure di prevenzione e protezione speciali» [art. 1, lett. e), della convenzione].

2. Le parti contraenti collaborano, secondo le disposizioni della presente convenzione, per quanto riguarda le principali questioni attinenti alla gestione delle acque e adottano tutte le misure regolamentari, amministrative e tecniche necessarie *per almeno preservare le attuali condizioni dell'ambiente e della qualità delle acque del Danubio* e del suo bacino idrografico, nonché per prevenire e ridurre, per quanto possibile, gli effetti negativi e i mutamenti che si verificano o potrebbero essere provocati.

3. A questo scopo le parti contraenti, considerata l'urgenza di adottare misure *per l'abbattimento dell'inquinamento* e per un uso razionale e sostenibile delle acque, stabiliscono le necessarie priorità e rafforzano, armonizzano e coordinano le misure già adottate e quelle da adottare, a livello nazionale e internazionale, per tutto il bacino del Danubio, allo scopo di pervenire ad uno sviluppo sostenibile e alla protezione ambientale del fiume. Questo obiettivo, in particolare, mira ad assicurare un'utilizzazione sostenibile delle risorse idriche per scopi civili, industriali e agricoli nonché *la conservazione e il ripristino degli ecosistemi, soddisfacendo nel contempo altri requisiti che riguardano la salute pubblica*» [62].

115. Le disposizioni della convenzione dedicate alle misure che le parti contraenti si impegnano ad adottare per realizzare l'obiettivo perseguito dalla convenzione confermano tale analisi. Infatti, la convenzione non prevede nessuna disposizione concreta che imponga alle parti contraenti di utilizzare le acque del Danubio o di disporne nella loro dimensione meramente fisica in modo operativo e conformemente a prescrizioni obbligatorie previamente definite nella convenzione.

116. In tal senso, l'art. 3 della convenzione, che ne definisce l'ambito di applicazione, prevede, in maniera generale, al n. 2, che «*La convenzione si applica in particolare* alle seguenti attività, progettate o in corso [63], *nella misura in cui* esse causano o possono causare *un impatto transfrontaliero*» [64].

Si intende per «impatto transfrontaliero», «qualsiasi significativo effetto negativo sull'ambiente fluviale, derivante da un mutamento delle condizioni idriche causato dalle attività umane, e che si ripercuota al di là dell'area soggetta alla giurisdizione di una parte contraente. Tali cambiamenti possono avere effetti sulla vita e sulla proprietà, sulla sicurezza degli impianti nonché sugli ecosistemi idrici interessati» [65].

62 — Il corsivo è mio.

63 — Come lo scarico delle acque reflue, l'apporto di calore, le attività progettate o in corso nel settore delle costruzioni idrauliche, la gestione di impianti idrotecnici esistenti, in particolare serbatoi e centrali idroelettriche, attività, progettate o in corso, volte all'utilizzazione delle acque, come lo sfruttamento per centrali idroelettriche, la deviazione di corsi d'acqua e il prelievo di acqua, la manipolazione di sostanze pericolose per le acque (...) [v. art. 3, n. 2, lett. a), b), c), d) e e)].

64 — Il corsivo è mio.

65 — Art. 1, lett. c), della convenzione.

Analogamente, l'art. 3, n. 3, precisa che «La presente convenzione è applicabile alle questioni inerenti alla pesca e alla navigazione interna, *qualora insorgano problemi di protezione delle acque contro l'inquinamento causato da tali attività*» [66].

117. Le precisazioni fornite da tali disposizioni [67] limitano l'ambito di applicazione della convenzione alle attività inquinanti prodotte a partire dal territorio nazionale delle parti contraenti. Tali precisazioni relative all'incidenza sull'ambiente delle attività umane dimostrano incontestabilmente che la volontà degli autori della convenzione è combattere l'inquinamento del Danubio, non limitare il potere delle parti contraenti in materia di assetto del loro territorio.

118. Altre disposizioni della convenzione confermano la mia analisi. L'art. 4, dedicato alle forme di cooperazione istituite dalla convenzione, si limita così a prevedere, in materia di gestione delle acque, scambi di informazioni.

119. Analogamente l'art. 6, relativo alle misure specifiche per la protezione delle risorse idriche, il quale prevede che «Le parti contraenti adottano misure atte (...) a promuovere un'utilizzazione sostenibile ed equa delle risorse idriche, nonché la conservazione delle risorse ecologiche» non impone tuttavia nessuna misura operativa a tal fine.

120. Infatti, il punto a) di tale disposizione si limita a prescrivere alle parti contraenti di «individuare le risorse della falda freatica da sottoporre ad un'opera di protezione a lungo termine, nonché le zone utili per il rifornimento, presente o futuro, di acqua potabile».

121. Per contro, i punti b), c), d), e e) di tale disposizione enunciano che le parti contraenti dovranno adottare misure appropriate per evitare l'inquinamento delle acque del Danubio, in particolare adottare misure destinate a limitare l'utilizzazione di nitrati, prodotti fitosanitari, pesticidi nonché altre sostanze pericolose [68]; ridurre al minimo, attraverso misure di prevenzione e di controllo, i rischi di inquinamento accidentale; valutare l'importanza dei diversi elementi biotopici per l'ecologia del fiume e proporre misure atte a migliorare le condizioni ambientali acquatiche e litorali.

66 — Il corsivo è mio.

67 — E più precisamente le espressioni come «misura in cui (...)», «qualora (...)».

68 — Ai sensi dell'art. 1, lett. d), della convenzione, l'espressione «sostanze pericolose» «indica le sostanze che hanno effetti tossici, cancerogeni, mutageni, teratogeni, o bioaccumulativi, in particolare se sono persistenti o hanno un considerevole effetto negativo sugli organismi viventi».

122. Analogamente, la parte II della convenzione, relativa alle misure di cooperazione multilaterale che le parti contraenti devono adottare per rispettare i loro impegni, prescrive misure operative volte a prevenire, a controllare e a ridurre l'inquinamento delle acque del Danubio.

123. Così, l'art. 5 è interamente dedicato alle misure di prevenzione, di controllo e di riduzione dell'impatto transfrontaliero. Il suo n. 2 prevede precisamente che «le parti contraenti adottano, separatamente o congiuntamente, le seguenti misure»:

— il punto a) impone alle parti contraenti di procedere al «rilevamento dello stato delle risorse idriche naturali del bacino idrografico del Danubio, applicando parametri concordati di quantità e qualità (...)»;

— il punto b) della medesima disposizione prevede «l'adozione di norme giuridiche che stabiliscano i requisiti, compresi i termini di attuazione, da soddisfare in caso di scarico di acque reflue»;

— il punto d) della stessa disposizione obbliga le parti contraenti ad adottare «norme giuridiche per ridurre l'immissione di sostanze nutritive o pericolose provenienti da fonti diffuse, in particolare per disciplinare l'uso di sostanze nutritive, di prodotti fitosanitari e di pesticidi nell'agricoltura»;

— il punto f) della medesima disposizione prescrive alle parti contraenti di adottare «le misure atte a evitare l'impatto transfrontaliero causato da rifiuti e sostanze pericolose, in particolare quelli provenienti dal trasporto».

124. Analogamente, l'art. 7 prescrive obblighi operativi in materia di norme da osservare per ridurre le emissioni e pervenire a migliorare la qualità delle acque.

125. In tal senso, il suo n. 1 precisa che «le parti contraenti, tenendo conto delle proposte della Commissione internazionale, stabiliscono i limiti, basati per quanto possibile su tecnologie poco inquinanti e senza rifiuti alla fonte, delle emissioni applicabili ai singoli settori industriali o alle singole industrie, in termini di carichi inquinanti o di concentrazioni di inquinamento (...)».

126. Il suo n. 3 prevede che, «per gli scopi previsti dai paragrafi 1 (...), l'allegato II della presente convenzione contiene una

lista dei settori e delle attività industriali, nonché un'ulteriore lista delle sostanze pericolose e dei gruppi di sostanze il cui scarico da sorgenti diffuse e puntuali deve essere impedito o considerevolmente ridotto. L'aggiornamento dell'allegato II spetta alla Commissione internazionale».

127. Discende da tale considerazioni che tanto la finalità della convenzione quanto il suo contenuto mirano essenzialmente a garantire la protezione della qualità delle acque del Danubio e che le misure non presuppongono la realizzazione di lavori nel settore acquatico degli Stati membri, lavori che possano modificare la quantità d'acqua disponibile o che resta disponibile per ogni Stato membro interessato, che sarebbero giusticati dalla preoccupazione di sistemare il territorio comunitario per migliorare la qualità di vita dell'uomo. Occorre pertanto concludere che la decisione impugnata non rientra nell'ambito della procedura speciale istituita dall'art. 130 S, n. 2, ma nell'ambito della procedura generale di cui all'art. 130 S, n. 1, del Trattato. Di conseguenza, i motivi dedotti dal Regno di Spagna devono essere respinti in quanto non fondati.

Conclusione

128. Di conseguenza, propongo alla Corte di:

«1) respingere il ricorso;

2) condannare il Regno di Spagna alle spese».