CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GIUSEPPE TESAURO

presentate il 26 giugno 1997 *

1. Con ricorso ai sensi dell'art. 169 del Trattato, depositato il 18 giugno 1996, la Commissione chiede alla Corte di constatare l'inadempimento del Granducato del Lussemburgo agli obblighi ad esso incombenti in virtù del Trattato e della direttiva del Consiglio 4 maggio 1976, 76/464/CEE, concernente l'inquinamento provocato da certe sostanze pericolose scaricate nell'ambiente idrico della Comunità [1] (in prosieguo: la «direttiva»).

In particolare, la Commissione contesta al Granducato del Lussemburgo di non aver adottato i programmi per la riduzione dell'inquinamento, ovvero di non averli comunicati in forma sintetica, così come di non aver comunicato i risultati della loro attuazione, in violazione dell'art. 7 della direttiva.

Il quadro normativo

2. La direttiva costituisce uno dei primi strumenti adottati dalla Comunità per realizzare una politica in materia ambientale, anche in attuazione del Primo programma d'azione delle Comunità europee in materia di ambiente [2]. Con l'obiettivo di assicurare una protezione efficace dell'ambiente idrico, la direttiva individua due categorie di sostanze pericolose, riportate in elenchi che compaiono in allegato alla direttiva medesima. La prima categoria comprende sostanze, indicate nell'elenco I, particolarmente nocive in ragione delle loro caratteristiche di tossicità, persistenza e bioaccumulazione; l'inquinamento provocato da tali sostanze deve essere eliminato. Ai sensi dell'art. 6 della direttiva, il Consiglio fissa, per le sostanze di cui all'elenco I, valori limite che le norme di emissione non devono superare. La seconda categoria comprende sostanze, indicate nell'elenco II, il cui effetto nocivo sull'ambiente idrico può essere limitato ad una determinata zona e dipende dalle caratteristiche delle acque di ricevimento e dalla loro localizzazione. Le sostanze contemplate dall'elenco II, per un verso, sono espressamente indicate attraverso il riferimento a sostanze singole e a famiglie e gruppi di sostanze; per altro verso, comprendono le sostanze «appartenenti alle famiglie ed ai gruppi di sostanze dell'elenco I per le quali non sono determinati i valori limite» ai sensi dell'art. 6. Per le sostanze di cui all'elenco II, obiettivo della direttiva è la riduzione dell'inquinamento, per il cui conseguimento gli Stati avrebbero dovuto «fissare programmi comprendenti obiettivi di qualità per le acque» e stabilire

* Lingua originale: l'italiano.

1 — GU L 129, pag. 23.

2 — GU C 112 del 20 dicembre 1973, pag. 1, dove il programma è pubblicato come allegato alla Dichiarazione del Consiglio delle Comunità europee e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio del 22 novembre 1973.

norme di emissione «calcolate in funzione di tali obiettivi di qualità» [3].

3. Il contenuto dei programmi è determinato dall'art. 7 della direttiva. Tale norma prescrive, infatti, che i programmi contengano «obiettivi di qualità per le acque, stabiliti nel rispetto delle direttive adottate dal Consiglio quando esse esistono» [4]. I programmi devono tenere conto dei più recenti progressi tecnici economicamente realizzabili e fissare le scadenze per l'esecuzione [5]. L'art. 7, n. 6, prevede poi che i programmi e i risultati della loro attuazione vengano comunicati alla Commissione in forma sintetica. L'obbligo di comunicazione appare teleologicamente collegato al compito della Commissione di organizzare regolarmente con gli Stati membri un confronto fra i programmi per assicurarne una realizzazione sufficientemente armonizzata [6].

4. La direttiva è stata notificata agli Stati membri il 5 maggio 1976. Non era previsto espressamente alcun termine per la sua attuazione da parte degli Stati membri; tuttavia, giusta la previsione dell'art. 12, n. 2, gli Stati avrebbero dovuto comunicare i programmi entro il 5 agosto 1978 [7].

In difetto di tale comunicazione entro quel termine, la Commissione ha, con lettera 3 novembre 1976, proposto agli Stati membri di considerare il 15 settembre 1981 come data limite per la comunicazione dei programmi di riduzione dell'inquinamento provocato dalle sostanze dell'elenco II. Tale limite temporale non è stato oggetto di contestazione da parte degli Stati membri.

La procedura

5. La Commissione ha rammentato al governo lussemburghese l'obbligo di rispettare le prescrizioni di cui all'art. 7 della direttiva con una prima lettera del 21 agosto 1985. Con lettera del 26 settembre 1989, la Commissione l'ha poi invitato a trasmettere i programmi di riduzione dell'inquinamento relativi a 99 sostanze dell'elenco II, considerate come prioritarie. L'invito veniva ribadito con lettera del 4 aprile 1990.

3 — V. il preambolo della direttiva e, in particolare, il nono 'considerando' e l'art. 7 della medesima, che ne rappresenta la "traduzione" in termini normativi.

4 — V. art. 7, n. 3, della direttiva.

5 — V. art. 7, nn. 4 e 5, della direttiva.

6 — V. art. 7, n. 7, della direttiva.

7 — La norma evocata prevede che la Commissione trasmetta al Consiglio le prime proposte per l'armonizzazione dei programmi entro ventisette mesi dalla notifica. Se ne deduce che gli Stati avrebbero dovuto, prima di quella data, far pervenire alla Commissione i programmi medesimi. Il termine indicato dalla norma non appare, peraltro, perentorio, ma piuttosto semplicemente indicativo, subordinando tale trasmissione ad una generica «possibilità», ovviamente condizionata alla disponibilità dei programmi trasmessi dagli Stati.

Riferisce la Commissione che le lettere menzionate sono rimaste senza risposta da parte del governo lussemburghese [8].

6. Egualmente senza riscontro alcuno rimaneva la lettera di messa in mora successivamente inviata dalla Commissione.

Nel parere motivato del 25 maggio 1993, la Commissione deduceva che, non adottando i programmi di riduzione dell'inquinamento contenenti gli obiettivi di qualità per le 99 sostanze elencate in allegato, o non comunicando alla Commissione tali programmi e i risultati della loro attuazione, in violazione dell'art. 7 della direttiva, e omettendo di fornire le informazioni richieste al riguardo, in violazione dell'art. 5 del Trattato, il Granducato del Lussemburgo non avesse rispettato gli obblighi che ad esso incombono in virtù del Trattato.

Anche il parere motivato è rimasto senza risposta, così giustificando l'introduzione del ricorso ai sensi dell'art. 169 del Trattato nei termini già ricordati.

Sulla parziale irricevibilità del ricorso

7. A voler essere rigorosi, come si impone nell'ambito di una procedura d'infrazione nei confronti di uno Stato membro, prima del merito della domanda della Commissione, occorre affrontare un profilo di parziale irricevibilità del ricorso.

Tanto nella lettera di messa in mora, quanto nel parere motivato, la Commissione ha contestato al Lussemburgo di non aver adottato o di non aver comunicato i programmi di riduzione dell'inquinamento con riferimento a sole 99 sostanze, da considerarsi come prioritarie nell'ambito dell'elenco II e delle quali veniva fornita una lista in allegato al parere motivato («elenco delle 99 sostanze che formano oggetto della procedura d'infrazione») [9]. Diversamente, nel ricorso introduttivo la Commissione domanda alla Corte di constatare l'inadempimento dello Stato convenuto consistente nella mancata adozione (o comunicazione) dei programmi di riduzione dell'inquinamento in violazione dell'art. 7 della direttiva, senza alcun'altra specificazione, sì che deve ritenersi che l'inadempimento così contestato sia da riferirsi a tutte le sostanze dell'elenco II allegato alla direttiva e non alle sole 99 sostanze oggetto del parere motivato e della lettera di messa in mora.

8 — In realtà, parrebbe dedursi dalla lettera di messa in mora che il Granducato del Lussemburgo abbia risposto alla prima lettera con propria comunicazione del 31 gennaio 1986. Si sarebbe comunque trattato di una risposta parziale, contenente informazioni circa i programmi di riduzione dell'inquinamento causato da piombo, zinco, rame e nickel. Il punto non è stato peraltro sollevato dallo Stato convenuto.

9 — Trattasi, in particolare, di sostanze per le quali, pur appartenendo ai gruppi e alle famiglie di sostanze dell'elenco I, il Consiglio non ha ancora determinato i valori limite che gli Stati devono rispettare nel prescrivere le norme di emissione. Di conseguenza, ai sensi della previsione contenuta nell'allegato alla direttiva, tali sostanze devono considerarsi come facenti parte dell'elenco II e quindi sottoposte al regime di cui all'art. 7 della direttiva.

8. In virtù di una giurisprudenza consolidata della Corte, il ricorso per infrazione è irricevibile nella misura in cui contiene addebiti che non hanno formato oggetto della procedura precontenziosa e sui quali, pertanto, non vi è stato contraddittorio tra la Commissione e lo Stato interessato, con violazione del suo diritto alla difesa [10]. Ne segue che, nella misura in cui il ricorso tende a far constatare l'inadempimento del Granducato del Lussemburgo agli obblighi di cui all'art. 7 della direttiva in relazione a sostanze indicate sì nell'elenco II, ma diverse dalle 99 sostanze prioritarie, esso deve essere dichiarato irricevibile [11].

9. Per altro verso, non può trovare spazio in questo procedimento la censura, formulata nella lettera di messa in mora e nel parere motivato, di violazione autonoma dell'art. 5 del Trattato, fondata sul fatto che il Lussemburgo non avrebbe fornito le informazioni richieste dalla Commissione in merito all'applicazione della direttiva [12]. Infatti, tale censura non è stata ripresa nel ricorso e, pertanto, deve ritenersi abbandonata.

Nel merito

10. Nei limiti di quanto sopra rilevato, il ricorso della Commissione è, oltre che ricevibile, fondato. Innanzitutto, per quanto concerne la mancata comunicazione, in forma sintetica, dei programmi e dei risultati della loro attuazione, e quindi la violazione dell'art. 7, n. 6, della direttiva, è la stessa parte convenuta a riconoscere l'inadempimento, per di più omettendo di fornire al riguardo qualsivoglia giustificazione.

11. Diversamente, l'inadempimento è contestato dal Granducato del Lussemburgo con riferimento alla mancata adozione dei programmi e, quindi, alla violazione degli artt. 2 e 7, n. 1, della direttiva. In particolare,

10 — V. sentenze 14 luglio 1988, causa 298/86, Commissione/Belgio (Racc. pag. 4343) e 1° luglio 1984, causa 51/83, Commissione/Italia (Racc. pag. 2793, punti 2-10). In particolare, in quest'ultima pronuncia, la Corte ha giudicato irricevibile il ricorso in quanto nella lettera di messa in mora l'inadempimento contestato era riferito solo alla limitazione dell'impiego della gelatina nelle caramelle, mentre il parere motivato come pure il ricorso si estendevano a tutti i prodotti dolciari, alle carni cotte e ai gelati.

11 — Non può assumere rilievo il fatto che il Granducato del Lussemburgo non abbia sollevato eccezioni al riguardo, svolgendo anzi difese di merito nella procedura contenziosa. Il pregiudizio del diritto al contraddittorio si è comunque integralmente realizzato nella fase precontenziosa, il cui corretto svolgimento è indefettibile presupposto della ritualità della procedura per la dichiarazione dell'infrazione di uno Stato membro (v. sentenza 1° luglio 1984, citata alla nota precedente, specialmente punto 7).

12 — La direttiva non imponeva di per sé la trasmissione di informazioni circa le sue modalità di applicazione, ma semplicemente la comunicazione in forma sintetica dei programmi adottati e dei risultati relativi alla loro attuazione. Pertanto, l'obbligo di fornire le informazioni richieste a più riprese dalla Commissione prima della lettera di messa in mora trova il proprio fondamento nel dovere di collaborazione degli Stati membri con le istituzioni comunitarie. V., per un caso diverso, in cui l'obbligo di fornire le informazioni sull'applicazione della direttiva discende da questa direttamente, sentenza 13 dicembre 1991, causa C-69/90, Commissione/Italia (Racc. pag. I-6011 punti 11-13).

secondo la difesa lussemburghese, l'assenza di programmi di riduzione dell'inquinamento e la mancata individuazione di obiettivi di qualità sarebbero giustificate dall'inesistenza di settori industriali o commerciali che trattino le sostanze inquinanti in questione ovvero, per le fonti inquinanti esistenti, dall'adozione di volta in volta da parte delle autorità lussemburghesi di norme di emissione che, in taluni casi, sono addirittura migliorate dai gestori degli impianti industriali in uno spirito di cooperazione volontaria. La Commissione ha replicato facendo valere l'irrilevanza sia della presenza di norme di emissione, anche particolarmente severe, sia dell'assenza di industrie che impieghino le sostanze inquinanti considerate. Ciò infatti non vale a dispensare gli Stati membri dall'obbligo di definire programmi contenenti obiettivi di qualità.

La prospettiva della Commissione deve essere condivisa.

12. Già l'interpretazione testuale delle norme della direttiva conduce a ritenere inadempiente lo Stato che non abbia adottato i programmi. Infatti, l'elaborazione dei programmi è imposta dall'art. 7 per il raggiungimento dell'obiettivo di cui all'art. 2, cioè la riduzione dell'inquinamento derivante da sostanze pericolose comprese nell'elenco II dell'allegato. Pertanto, la presenza di sostanze inquinanti impone di per sé l'adozione dei programmi. Aggiungo che la presenza di sostanze inquinanti nel Lussemburgo non è negata dalla parte convenuta, che infatti precisa che le autorità competenti hanno adottato norme di emissione in relazione a diversi tipi di scarichi.

13. L'incontestata assenza dei programmi non può considerarsi compensata, con conseguente rispetto della direttiva, dalla presenza di norme di emissione di volta in volta stabilite dalle autorità competenti per ogni singola fonte di inquinamento. Infatti, la direttiva prescrive per i programmi un contenuto articolato comprendente obiettivi di qualità, scadenze, disposizioni particolari per l'uso di sostanze e prodotti, determinati tenendo conto dei più recenti progressi tecnici economicamente realizzabili. Solo a partire dagli obiettivi di qualità, e in funzione dei medesimi, le autorità competenti devono, nel concedere l'autorizzazione preventiva, fissare la norma di emissione. Tale interpretazione appare assolutamente coerente con la *ratio* della direttiva, la cui funzione è riconducibile non soltanto all'esigenza di protezione dell'ambiente, ma altresì ad un'armonizzazione delle legislazioni in materia di scarico di sostanze pericolose nell'ambiente idrico, in modo da evitare disparità di condizioni di concorrenza, con pregiudizio per il funzionamento del mercato comune. Ciò risulta in modo evidente, oltre che dal Preambolo [13],

13 — V., in particolare, il terzo 'considerando' del preambolo della direttiva. Tale duplice esigenza spiega anche il fondamento della direttiva su di una doppia base giuridica, gli artt. 100 e 235, in un'epoca in cui la politica ambientale non era espressamente attribuita alle competenze comunitarie.

anche dai *principi di una politica ecologica nella Comunità* come definiti nel ricordato Programma di azione in materia ambientale, di cui la direttiva è uno strumento di attuazione [14]. Una simile esigenza di armonizzazione non può che venire soddisfatta attraverso il coordinamento di programmi che contengano obiettivi di qualità, risultando a tal fine inidonea la sola imposizione di norme di emissione in sede di autorizzazione previa dei singoli scarichi di materiali inquinanti. Precisamente a tal fine l'art. 7, n. 7, prevede, come già ricordato, il confronto da parte della Commissione dei vari programmi nazionali, «per assicurarsi che la loro realizzazione sia sufficientemente armonizzata».

14. Il richiamo, da parte del Granducato del Lussemburgo, alle misure interne di attuazione della direttiva del Consiglio 18 luglio 1978, 78/659/CEE, sulla qualità delle acque dolci che richiedono protezione o miglioramento per essere idonee alla vita dei pesci [15], non consente una diversa soluzione. In particolare, occorre rilevare come le due direttive abbiano ambiti di applicazione e obiettivi non coincidenti. Infatti, mentre la direttiva oggetto del presente procedimento concerne, praticamente, tutte le acque presenti nel territorio dello Stato sino alla linea del mare territoriale [16], comprese le acque sotterranee, la direttiva 78/659 si applica alle sole acque dolci designate dagli Stati membri come richiedenti protezione o miglioramento per essere idonee alla vita dei pesci. Inoltre, ed è quel che più rileva, i parametri qualitativi posti dalla direttiva 78/659 per le acque salmonicole e per quelle ciprinicole rispondono a differenti esigenze e comunque non coincidono con gli obiettivi di qualità che, ai fini della riduzione dell'inquinamento da sostanze pericolose, gli Stati devono fissare nei programmi imposti dalla direttiva 76/464.

Sulle spese

15. Il mancato rispetto della direttiva relativamente alle 99 sostanze prioritarie costituisce la parte più grave dell'inadempimento giudizialmente contestato ed anche la ragione principale che ha indotto la Commissione ad avviare il procedimento. Del resto, non avendo il Granducato del Lussemburgo sollevato alcuna eccezione di irricevibilità, esso è risultato soccombente in tutti i suoi argomenti, sì che non vi è ragione per evitare l'integrale condanna alle spese della parte convenuta.

14 — In particolare, il programma sottolineava la necessità di coordinamento e armonizzazione a livello comunitario delle politiche nazionali in materia ambientale, sulla base di una concezione comune a lungo termine.

15 — GU L 222, pag. 1.

16 — Peraltro, con dichiarazione allegata alla direttiva gli Stati membri si sono impegnati ad imporre prescrizioni non meno severe anche per le acque di scolo scaricate in alto mare da canalizzazioni di lunga gittata.

Conclusione

16. Alla luce delle osservazioni che precedono propongo pertanto alla Corte di:

— constatare che non avendo adottato, né comunicato in forma sintetica, i programmi di riduzione dell'inquinamento relativamente alle 99 sostanze pericolose indicate nell'allegato al parere motivato e i risultati della loro attuazione in violazione dell'art. 7 della direttiva del Consiglio 4 maggio 1976, 76/464/CEE, il Granducato del Lussemburgo è venuto meno agli obblighi che ad esso incombono ai sensi degli artt. 2 e 7 della stessa direttiva;

— dichiarare l'irricevibilità del ricorso nella parte in cui mira a far constatare l'inadempimento relativo alla mancata adozione e comunicazione in forma sintetica dei programmi e dei risultati della loro attuazione relativamente a sostanze pericolose diverse dalle 99 di cui sopra;

— condannare il Granducato del Lussemburgo alle spese.