CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE ANTONIO SAGGIO

presentate il 25 giugno 1998 *

1. Con ricorso ai sensi dell'art. 169 del Trattato, la Commissione chiede alla Corte di constatare l'inadempimento del Regno di Spagna 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 Regno di Spagna di non aver adottato e di non aver comunicato i programmi per la riduzione dell'inquinamento relativamente alle sostanze contemplate nell'elenco II allegato alla direttiva, come previsto dall'art. 7 della direttiva medesima.

Il quadro normativo

2. La direttiva, di cui in questo come in altri procedimenti la Commissione lamenta l'inadempimento, rappresenta 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 un'efficace protezione dell'ambiente idrico, comprensivo delle acque interne superficiali, delle acque marine territoriali, delle acque interne del litorale e delle acque sotterranee [3], la direttiva individua due categorie di sostanze pericolose, riportate in elenchi allegati alla direttiva medesima.

3. 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. A tal fine, ai sensi dell'art. 6 della direttiva, il Consiglio fissa valori limite che le norme di emissione previste da ogni singola autorizzazione allo scarico non devono superare.

* 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.

3 — V. art. 1, n. 1, della direttiva.

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. L'individuazione delle sostanze di cui all'elenco II avviene mediante un duplice riferimento. Per un verso, l'elenco II comprende sostanze singole e categorie di sostanze appartenenti ai gruppi e alle famiglie specificamente indicati nell'elenco medesimo. Per altro verso, il medesimo elenco comprende altresì le sostanze appartenenti alle famiglie e ai gruppi di sostanze di cui all'elenco I per le quali non sono determinati i valori limite di cui all'art. 6 della direttiva. Secondo le affermazioni della Commissione, non contestate dallo Stato convenuto, esistono 99 sostanze, suscettibili di appartenere all'elenco I, ma sottoposte al regime delle sostanze di cui all'elenco II, difettando per esse la fissazione di valori limite.

4. Per la riduzione dell'inquinamento provocato dalle sostanze di cui all'elenco II, la direttiva, e in particolare il suo art. 7, impone agli Stati di stabilire «programmi» che contengano gli «obiettivi di qualità» per le acque; tali obiettivi dovranno rispettare le direttive più dettagliate o settoriali che il Consiglio abbia eventualmente adottato. La determinazione degli obiettivi di qualità deve avvenire in considerazione dei più recenti progressi tecnici economicamente realizzabili. L'attuazione dei programmi dovrà aver luogo entro scadenze che i programmi stessi stabiliscono. In particolare, l'attuazione avverrà mediante l'elaborazione di norme di emissione da parte delle competenti autorità statali, in funzione degli obiettivi di qualità indicati nei programmi. Qualsiasi scarico che rientri nel campo di applicazione della direttiva dovrà essere preventivamente autorizzato, con fissazione della norma di emissione.

5. Dei programmi, l'art. 7, n. 6, della direttiva prevede l'obbligo di comunicazione alla Commissione, la quale è tenuta ad organizzare regolarmente un confronto fra gli stessi per assicurare che la loro realizzazione sia sufficientemente armonizzata. A tal fine, ove se ne rilevi la necessità, la Commissione dovrà presentare proposte al Consiglio [4]. L'attenzione per le esigenze di armonizzazione delle norme nazionali in materia si giustifica con la considerazione che la difformità tra le disposizioni nazionali relative allo scarico di sostanze pericolose nell'ambiente idrico «può creare disparità di condizioni di concorrenza e influire perciò direttamente sul funzionamento del mercato comune» [5].

Pertanto, la direttiva non si limita a costituire un primo passo verso una migliore tutela dell'ambiente naturale nella Comunità, ma rappresenta anche un contributo all'instaurazione ed al funzionamento del mercato interno, così da giustificarne l'adozione su di una duplice base giuridica: l'art. 100 e l'art. 235 del Trattato [6].

4 — V. art. 7, n. 7, della direttiva.

5 — V. il terzo 'considerando' della direttiva.

6 — In questo senso, si vedano già le conclusioni dell'avvocato generale Tesauro nella causa C-206/96, Commissione/Lussemburgo, in particolare punto 13, presentate all'udienza del 26 giugno 1997, non ancora pubblicate.

6. La direttiva non prevedeva alcun termine di attuazione. Tuttavia, con lettera del 3 novembre 1976, la Commissione propose 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 scadenza non è stata oggetto di contestazione da parte degli Stati membri [7]. In virtù dell'art. 395 dell'Atto relativo alle condizioni di adesione del Regno di Spagna e della Repubblica portoghese e agli adattamenti dei trattati [8], il Regno di Spagna avrebbe dovuto conformarsi alle disposizioni della direttiva entro il 1° gennaio 1986.

La procedura

7. Con lettere del 26 settembre 1989 e del 4 aprile 1990, la Commissione, non avendo ricevuto alcuna comunicazione dalle autorità spagnole circa l'avvenuta adozione dei programmi per la riduzione dell'inquinamento provocato dalle sostanze di cui all'elenco II, chiedeva informazioni allo Stato convenuto, dapprima con riferimento a tutte le sostanze dell'elenco II e, successivamente, relativamente alle 99 sostanze appartenenti all'elenco I, ma sottoposte al regime delle sostanze di cui all'elenco II, in assenza di determinazione dei valori limite di cui all'art. 6 della direttiva.

8. In assenza di risposte da parte del governo spagnolo, la Commissione inviava una prima lettera di messa in mora in data 19 dicembre 1990, contestando l'inadempimento agli obblighi incombenti in virtù delle previsioni dell'art. 7, con riferimento tanto alle sostanze enumerate nell'elenco II quanto alle 99 sostanze di cui si è detto, in relazione alle quali la Commissione riteneva particolarmente grave l'omissione del governo spagnolo.

Le autorità spagnole facevano pervenire alla Commissione una risposta con lettera del 23 luglio 1990, mai giunta ai servizi competenti della Commissione e a questi nuovamente trasmessa con lettera del 29 gennaio 1991. Sinteticamente, in tale comunicazione le autorità spagnole ammettevano che i programmi di cui all'art. 7 della direttiva erano in corso di elaborazione da parte delle Confederazioni idrografiche e, dunque, non erano ancora adottati né per le sostanze di cui all'elenco II, né per le 99 sostanze cui si riferiva la lettera di messa in mora. Relativamente alla riduzione dell'inquinamento marino causato da sostanze pericolose, l'amministrazione spagnola affermava che l'adozione dei programmi è di competenza delle Comunità autonome. La stessa lettera dava però atto dell'esistenza di numerosi studi e piani di risanamento, elaborati o in corso di elaborazione e relativi a diverse zone del territorio e delle coste spagnole.

9. La Commissione, con lettera di messa in mora integrativa della precedente e datata

7 — V. sentenza 11 giugno 1998, causa C-206/96, Commissione/Lussemburgo (Racc. pag. I-0000, punto 7).

8 — Atto unito al trattato di adesione del Regno di Spagna e della Repubblica portoghese alle Comunità europee (GU L 302 del 15 novembre 1985, pag. 23).

30 novembre 1993, invitava nuovamente il governo spagnolo a comunicare le proprie osservazioni circa l'elaborazione e l'attuazione dei programmi di cui all'art. 7 della direttiva, allegando altresì la lista delle 99 sostanze appartenenti all'elenco I, ma sottoposte al regime delle sostanze incluse nell'elenco II.

Il governo spagnolo replicava formulando, in data 3 marzo 1994, una serie di osservazioni. Innanzitutto, le autorità spagnole davano atto dell'esistenza di progetti di direttive per bacino idrografico (Spagna del Nord, Duero, Tajo, Guadiana, Guadalquivir, Segura, Júcar, Ebro). Davano altresì notizia della redazione di un inventario delle attività potenzialmente inquinanti, realizzato sulla base di quattro grandi categorie di sostanze pericolose. Da tale inventario si ricava che le attività industriali che producono le sostanze pericolose non causano inquinamento alle acque superficiali. Un minimo inquinamento deriva dai prodotti fitosanitari utilizzati in agricoltura, mentre un inquinamento significativo deriva dalle attività industriali che utilizzano le sostanze pericolose nel processo produttivo o che le generano come sottoprodotti. Le autorità spagnole davano atto dell'esistenza di un progetto per il controllo costante della qualità delle acque (progetto SAICA), nonché della futura definizione degli obiettivi di qualità in considerazione delle caratteristiche di tossicità, persistenza e bioaccumulazione di ciascuna sostanza. Con riferimento all'inquinamento delle acque marine, il governo spagnolo ammetteva che le Comunità autonome non avevano ancora completato i programmi di loro competenza.

10. Ritenendo insufficienti le risposte fornite dal governo spagnolo, la Commissione, in data 17 novembre 1994, adottava, ai sensi dell'art. 169 del Trattato, un parere motivato nel quale si contestava la mancata adozione delle misure di attuazione della direttiva, con riferimento all'omessa adozione dei programmi di riduzione dell'inquinamento per le sostanze di cui all'elenco II.

Su richiesta dello Stato convenuto, il termine di due mesi fissato nel parere motivato veniva prorogato di altri due mesi con lettera del 18 gennaio 1995. Il governo spagnolo rispondeva al parere motivato soltanto con lettere dell'8 settembre 1995 e del successivo 16 ottobre, entrambe contenenti informazioni e rapporti circa la politica dell'amministrazione centrale spagnola e delle Comunità autonome in materia di scarichi nelle acque di sostanze inquinanti.

La Commissione, ritenendo che tali informazioni non dimostrassero l'esistenza di programmi di riduzione dell'inquinamento delle acque causato dalle sostanze di cui all'elenco II, introduceva il presente procedimento.

Nel merito

11. Il ricorso della Commissione appare fondato e merita di essere accolto.

Gli argomenti del governo spagnolo sono sostanzialmente riconducibili a due categorie.

Le difficoltà di ordine interno

12. In primo luogo, lo Stato convenuto afferma, in relazione alla protezione sia delle acque continentali sia delle acque marine, di aver dovuto affrontare rilevanti mutamenti nella propria struttura amministrativa imposti dal cambiamento del regime politico conseguente alla promulgazione della Costituzione del 1978. Aggiunge che l'adesione alle Comunità europee avrebbe richiesto l'attuazione nell'ordinamento interno di una considerevole quantità di norme comunitarie anche in settori, come quello ambientale, rispetto ai quali la neonata amministrazione spagnola aveva poca esperienza e presentava un grado di sviluppo inferiore a quello degli altri Stati membri. La creazione e l'avvio delle Comunità autonome, alle quali l'ordinamento spagnolo attribuisce competenze proprio in materia ambientale, avrebbero rappresentato ulteriori ragioni di difficoltà per l'immediata attuazione della direttiva.

13. A questo riguardo basterà osservare che, sulla base di una giurisprudenza costante, uno Stato membro non può eccepire norme, prassi o situazioni del proprio ordinamento giuridico interno per sottrarsi all'esecuzione degli obblighi ad esso incombenti in base al diritto comunitario [9], e che nessuna rilevanza può riconoscersi al fatto che l'inadempimento sia in tutto o in parte imputabile ad autorità diverse da quelle centrali dello Stato, come una regione autonoma [10] o un comune [11].

Ne consegue che le difficoltà amministrative dello Stato convenuto non giustificano l'inadempimento contestato. Entro il 1° gennaio 1986 la Spagna avrebbe comunque dovuto ottemperare agli obblighi derivanti dalla direttiva.

9 — V., tra le molte pronunce, sentenze 6 luglio 1995, causa C-259/94, Commissione/Grecia (Racc. pag. I-1947, punto 5); 6 aprile 1995, causa C-147/94, Commissione/Spagna (Racc. pag. I-1015, punto 5); 20 settembre 1990, causa C-5/89, Commissione/Germania (Racc. pag. I-3437, punto 18).

10 — V. sentenza 14 gennaio 1988, cause riunite 227/85-230/85, Commissione/Belgio (Racc. pag. 1, punto 9).

11 — V. sentenza 10 marzo 1987, causa 199/85, Commissione/Italia (Racc. pag. 1039).

L'assenza di programmi per la riduzione dell'inquinamento

14. In secondo luogo, il governo spagnolo ricorda la propria legislazione in materia di tutela delle acque dall'inquinamento e, in particolare, sostiene che, pur non esistendo (o non essendo ancora approvati) degli atti formalmente denominati programmi per la riduzione dell'inquinamento, gli obiettivi della direttiva sarebbero egualmente assicurati dal complesso della legislazione vigente e dalle tecniche di controllo dell'inquinamento che l'amministrazione spagnola ha posto in essere.

15. A questo riguardo, innanzitutto si osserva che, nel presente procedimento, è in discussione un inadempimento specificamente individuato dal parere motivato e dal ricorso introduttivo: si tratta dell'assenza e della mancata comunicazione dei programmi per la riduzione dell'inquinamento provocato dalle sostanze di cui all'elenco II allegato alla direttiva, così come previsti dal suo art. 7. Non viene pertanto in rilievo l'esistenza di una legislazione a tutela delle acque, della cui vigenza non si dubita, come non si dubita dello sforzo compiuto dalle autorità spagnole, in sede legislativa ed amministrativa, per colmare una carenza o un'insufficienza del rispettivo ordinamento in materia di tutela dell'ambiente.

16. Quanto alla difesa del governo spagnolo, secondo la quale, pur mancando i programmi formalmente adottati, l'obiettivo della direttiva sarebbe egualmente assicurato dal complesso delle norme e della prassi amministrativa esistenti, occorre rilevare come le disposizioni, di diverso rango e natura, richiamate dalla difesa dello Stato convenuto non consentano di riconoscere l'esistenza di una programmazione della riduzione dell'inquinamento, come vorrebbe la direttiva.

La legge n. 29/85 sul controllo delle acque, di poco successiva alla conclusione del Trattato di adesione [12], ha l'obiettivo di dettare un regime generale del demanio idrico e dell'uso delle acque, in sostituzione della previgente e superata disciplina risalente al 1879. In tale più generale contesto, detta legge prevede, nel titolo V dedicato alla protezione della qualità delle acque continentali, un regime di preventiva autorizzazione amministrativa per ogni scarico di sostanza inquinante nell'ambiente idrico. Il decreto di attuazione della legge appena menzionata [13] disciplina nel dettaglio il procedimento per il rilascio di tale autorizzazione amministrativa, il cui aspetto più rilevante consiste nella determinazione, da parte dell'autorità competente, della norma di emissione che il singolo scarico deve rispettare. Tuttavia, le condizioni dell'autorizzazione devono essere definite in base alle previsioni contenute nei piani per la riduzione dell'inquinamento previsti per

12 — La legge è del 2 agosto 1985 (BOE del 8 agosto 1985, n. 189) mentre il Trattato di adesione è stato stipulato il precedente 12 giugno.

13 — Regio decreto 11 aprile 1986, n. 849 (BOE del 30 aprile 1986, n. 103).

ciascun bacino idrografico e nel piano idrico nazionale, come prevede la stessa normativa spagnola [14].

17. È lo stesso governo spagnolo a riconoscere che i piani idrici per ciascun bacino non sono stati adottati, nonostante essi siano determinanti per la definizione dei programmi di riduzione dell'inquinamento provocato dalle sostanze di cui all'elenco II, le quali infatti, converrà ricordarlo, presentano una pericolosità variabile in funzione delle caratteristiche delle acque di ricevimento e della loro localizzazione.

L'esistenza di studi relativi a taluni bacini idrografici, dove si mettono in evidenza le caratteristiche delle attività inquinanti presenti sul territorio e si catalogano le sostanze inquinanti, non equivale alla predisposizione di programmi per la riduzione dell'inquinamento. Essi rappresentano, eventualmente, materiale prodromico all'elaborazione del programma che deve contenere obiettivi di qualità, scadenze per la sua attuazione, disposizioni particolari per l'uso di determinate sostanze.

18. Del tutto irrilevante *ratione materiae* appare, poi, il richiamo del governo spagnolo al decreto ministeriale 12 novembre 1987 [15], che effettivamente fissa obiettivi di qualità in relazione a determinate sostanze pericolose, le quali però appartengono all'elenco I e non all'elenco II di cui si discute nel presente procedimento.

19. In relazione all'inquinamento delle acque marine, il governo spagnolo invoca l'esistenza della legge n. 22/88 [16], che, nel dettare una disciplina generale del demanio marittimo, si limita a prevedere (artt. 56-62) un regime di preventiva autorizzazione per gli scarichi di sostanze pericolose in mare. Tuttavia, il regime di rilascio delle autorizzazioni e le condizioni generali a cui queste sono subordinate devono essere determinati dalle Comunità autonome. Non è stata data la prova dell'elaborazione da parte di tali Comunità di programmi di riduzione dell'inquinamento richiesti dalla direttiva. I rapporti redatti da alcune Comunità autonome e trasmessi alla Commissione nell'ambito della fase precontenziosa del procedimento d'infrazione si limitano a riprodurre gli obblighi già derivanti dalla direttiva, quali la futura elaborazione di programmi specifici per la riduzione dell'inquinamento provocato dalle sostanze della lista II [17], ovvero accennano ad iniziative di raccolta di dati o ad inchieste finalizzate all'elaborazione di un'adeguata normativa di trasposizione della direttiva [18], senza peraltro contenere alcuna effettiva programmazione per la riduzione dell'inquinamento.

14 — V., in particolare, il regio decreto 29 luglio 1988, n. 927 (BOE del 31 agosto 1988, n. 209).

15 — BOE 23 novembre 1987, n. 280.

16 — Legge 28 luglio 1988, n. 22 (BOE 29 luglio 1988, n. 181).

17 — V. il rapporto della Generalitat Valenciana.

18 — V. il rapporto del governo basco.

20. In ultimo, il richiamo al regio decreto 7 aprile 1995, n. 484 [19], che detta una disciplina per la regolarizzazione degli scarichi illegittimi ovvero soggetti ad autorizzazioni provvisorie, seppure rappresenta, come osservato dalla difesa dello Stato convenuto, un mezzo per contribuire alla riduzione dell'inquinamento, non costituisce un programma nel senso fatto proprio dalla direttiva [20].

Nel sistema della direttiva, infatti, il «programma» previsto dall'art. 7 rappresenta uno strumento la cui funzione è quella di delineare le modalità di intervento per la riduzione dell'inquinamento, in un contesto coordinato e tendenzialmente completo che consenta di valutare comparativamente, ai fini di un'eventuale armonizzazione, i diversi regimi di tutela delle acque nei diversi Stati membri.

Ne deriva che non costituiscono programma né una pluralità di interventi normativi né un regime di autorizzazioni preventive allo scarico di sostanze pericolose, i quali, pur finalizzati alla protezione dell'ambiente idrico, non valgono a fornire un disegno organico e articolato degli interventi da effettuare in vista del conseguimento di determinati obiettivi qualitativi.

Come la stessa Corte ha ricordato, i programmi per la riduzione dell'inquinamento devono essere specifici. L'obiettivo della riduzione dell'inquinamento eventualmente perseguito da altre misure, come programmi generali di risanamento, non corrisponde necessariamente a quello della direttiva controversa [21].

21. Converrà ricordare che l'adozione dei programmi costituisce uno strumento che la direttiva stessa configura come essenziale al raggiungimento degli obiettivi di protezione ambientale che essa si prefigge in via principale. A tale essenzialità fanno da corollario l'obbligo di prevedere scadenze per l'attuazione del programma (art. 7, n. 5) e l'obbligo di comunicarlo alla Commissione, affinché quest'ultima possa, oltre che verificarne l'adeguatezza rispetto allo scopo perseguito dalla direttiva, controllarne l'armonizzazione nei diversi Stati membri (art. 7, n. 7).

19 — BOE 21 aprile 1995, n. 95.

20 — In ogni caso poi, l'adozione del menzionato regio decreto è successiva alla scadenza, pur prorogata, del termine fissato nel parere motivato. Secondo la giurisprudenza della Corte, l'esistenza dell'inadempimento deve essere valutata in quel momento, senza che si possa tener conto dei mutamenti successivi (v., da ultimo, sentenza 3 luglio 1997, causa C-60/96, Commissione/Francia, Racc. pag. I-3827, punto 15).

21 — V., con riferimento ai programmi previsti per la riduzione dell'inquinamento dalle direttive del Consiglio del 18 luglio 1978, 78/659/CEE, sulla qualità delle acque dolci che richiedono protezione o miglioramento per essere idonee alla vita dei pesci (GU L 222, pag. 1), e del 30 ottobre 1979, 79/923/CEE, relativa ai requisiti di qualità delle acque destinate alla molluschicoltura (GU L 281, pag. 47), sentenza 12 dicembre 1996, causa C-298/95, Commissione/Germania (Racc. pag. I-6747). Recentemente, l'orientamento ha trovato applicazione anche per la direttiva oggetto della presente causa (v. sentenza 11 giugno 1998, cause riunite C-232/95 e C-233/95, Commissione/Grecia, Racc. pag. I-3343, punto 35).

Da tale complesso di previsioni discende che, quand'anche l'obiettivo di riduzione dell'inquinamento fosse adeguatamente perseguito dagli strumenti normativi previsti dall'ordinamento spagnolo, l'assenza dei programmi sulla base dei quali conseguire tale riduzione impedisce alla Commissione di verificarne la realizzazione armonizzata nei diversi Stati membri, così compromettendo il conseguimento di uno degli obiettivi della direttiva che, come si è ricordato, è costituito dalla eliminazione delle disparità nelle condizioni di concorrenza che possono influire negativamente sulla realizzazione del mercato comune [22].

22. Del resto, l'esigenza di una particolare accuratezza nella trasposizione della direttiva è stata sottolineata dalla Corte proprio con riferimento a direttive in materia ambientale, laddove la gestione del patrimonio comune è affidata, nel rispettivo territorio, ai singoli Stati membri [23]. È appunto quanto accade in relazione all'obiettivo, previsto dalla direttiva, di riduzione dell'inquinamento provocato dalle sostanze di cui all'elenco II, per le quali, a differenza delle sostanze di cui all'elenco I, gli obiettivi di qualità sono rimessi alla determinazione di ciascuno Stato membro [24].

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

«— dichiarare che il Regno di Spagna, non avendo adottato e non avendo comunicato i programmi per la riduzione dell'inquinamento relativamente alle sostanze contemplate nell'elenco II, come previsto dall'art. 7 della direttiva del Consiglio 4 maggio 1976, 76/464/CEE, concernente l'inquinamento provocato da certe sostanze pericolose scaricate nell'ambiente idrico della Comunità, ha violato gli obblighi ad esso incombenti in virtù dell'art. 7 della direttiva e dell'art. 189 del Trattato;

— condannare il Regno di Spagna alle spese del giudizio».

22 — In questo senso v. anche le conclusioni dell'avvocato generale Tesauro nelle cause riunite C-232/95 e C-233/95, citate alla nota precedente, in cui pure il governo convenuto contestava la fondatezza del ricorso della Commissione asserendo che disposizioni nazionali di vario rango e di varia natura assicuravano la rispondenza delle condizioni delle risorse idriche alle esigenze della direttiva.

23 — V. sentenza 8 luglio 1987, causa 262/85, Commissione/Italia (Racc. pag. 3073, in particolare punto 9).

24 — Ad eccezione dei casi in cui vi provvedano specifiche direttive adottate dal Consiglio (art. 7, n. 3).