CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JEAN MISCHO

presentate il 10 giugno 1999 *

1. La Commissione ha presentato alla Corte un ricorso in base all'art. 169 del Trattato CE (divenuto art. 226 CE) avente ad oggetto il modo in cui la Repubblica federale di Germania ha adempiuto l'obbligo ad essa incombente di attuare la 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»).

2. Più specificamente, la Commissione contesta al governo tedesco di non aver adottato, ai sensi dell'art. 7 della direttiva, programmi contenenti obiettivi di qualità finalizzati a ridurre l'inquinamento provocato dalle sostanze indicate nell'elenco II dell'allegato alla direttiva. Sotto questo profilo il ricorso si inserisce nel quadro di una serie di ricorsi per inadempimento promossi dalla Commissione contro diversi altri Stati membri e che, sino ad oggi, hanno dato origine a cinque sentenze della Corte [2].

Il quadro generale della direttiva

3. Il primo 'considerando' della direttiva, adottata sulla base degli artt. 100 del Trattato CE (divenuto art. 94 CE) e 235 del Trattato CE (divenuto art. 308 CE), spiega che:

«è necessario che gli Stati membri intraprendano con la massima urgenza un'azione generale e simultanea diretta a proteggere l'ambiente idrico della Comunità contro l'inquinamento, in particolare quello provocato da certe sostanze persistenti, tossiche e bioaccumulabili».

4. L'art. 2 della direttiva dispone:

«Gli Stati membri prendono i provvedimenti atti a eliminare l'inquinamento delle acque di cui all'articolo 1 provocato dalle sostanze pericolose comprese nelle famiglie e nei gruppi di sostanze conten[uti] nell'elenco I, nonché a ridurre l'inquinamento di tali acque provocato dalle sostanze pericolose comprese nelle famiglie e nei gruppi di

* Lingua originale: il francese.

1 — GU L 129, pag. 23.

2 — V. sentenze 11 giugno 1998, causa C-206/96, Commissione/Lussemburgo (Racc. pag. I-3401); cause riunite C-232/95 e C-233/95, Commissione/Grecia (Racc. pag. I-3343); 1° ottobre 1998, causa C-285/96, Commissione/Italia (Racc. pag. I-5935); 25 novembre 1998, causa C-214/96, Commissione/Spagna (Racc. pag. I-7661), e 21 gennaio 1999, causa C-207/97, Commissione/Belgio (Racc. pag. I-275).

sostanze contenuti nell'elenco II dell'allegato, conformemente alla presente direttiva le cui disposizioni costituiscono soltanto un primo passo verso tale obiettivo».

5. L'elenco I comprende talune sostanze singole appartenenti alle famiglie e gruppi di sostanze che vi sono enumerate, scelte principalmente in base alla loro tossicità, persistenza e bioaccumulazione. Ai sensi dell'art. 6 della direttiva il Consiglio fissa, per le sostanze dell'elenco I, i valori limite che le norme di emissione non devono superare, nonché obiettivi di qualità.

6. Secondo il disposto dell'allegato alla direttiva, l'elenco II comprende:

«— le sostanze appartenenti alle famiglie ed ai gruppi di sostanze dell'elenco I per le quali non sono determinati i valori limite di cui all'articolo 6 della presente direttiva,

— alcune sostanze singole e alcune categorie di sostanze appartenenti alle famiglie e ai gruppi di sostanze elencati in appresso,

che hanno sull'ambiente idrico un effetto nocivo che può tuttavia essere limitato ad una certa zona e dipende dalle caratteristiche delle acque di ricevimento e dalla loro localizzazione».

7. L'art. 7 della direttiva stabilisce:

«1. Per ridurre l'inquinamento delle acque di cui all'articolo 1 provocato dalle sostanze dell'elenco II, gli Stati membri stabiliscono programmi per la cui attuazione ricorreranno in particolare ai mezzi previsti dai paragrafi 2 e 3.

2. Qualsiasi scarico nelle acque di cui all'articolo 1 che potrebbe contenere una delle sostanze dell'elenco II è soggetto ad autorizzazione preventiva, rilasciata dall'autorità competente dello Stato membro interessato, che ne fissi le norme di emissione. Tali norme vanno fissate in funzione degli obiettivi di qualità stabiliti a norma del paragrafo 3.

3. I programmi di cui al paragrafo 1 conterranno obiettivi di qualità per le acque, stabiliti nel rispetto delle direttive adottate dal Consiglio quando esse esistono.

4. I programmi potranno anche contenere particolari disposizioni per la composizione e l'uso di sostanze o gruppi di sostanze e di

prodotti; essi tengono conto dei più recenti progressi tecnici economicamente realizzabili.

5. I programmi fisseranno le scadenze per la propria attuazione.

6. I programmi e i risultati della loro attuazione verranno comunicati alla Commissione in forma sintetica.

7. La Commissione organizza regolarmente con gli Stati membri un confronto fra i programmi per assicurarsi che la loro realizzazione sia sufficientemente armonizzata. Qualora lo ritenga necessario, la Commissione presenta al Consiglio a tal fine proposte in materia».

8. In base all'art. 10, «uno o più Stati membri possono, ove occorra, stabilire individualmente o congiuntamente disposizioni più severe di quelle previste dalla presente direttiva».

9. Ai sensi dell'art. 12 della direttiva:

«1. Il Consiglio, deliberando all'unanimità, si pronuncia entro nove mesi su ogni proposta della Commissione presentata in applicazione dell'articolo 6 (...)

2. La Commissione trasmette, se possibile entro ventisette mesi dalla notifica della presente direttiva, le prime proposte presentate in applicazione dell'articolo 7, paragrafo 7. Il Consiglio, deliberando all'unanimità, si pronuncia entro nove mesi».

10. L'art. 13 dispone infine che per l'applicazione della direttiva gli Stati membri forniscono tra l'altro alla Commissione, dietro sua richiesta, informazioni complementari sui programmi previsti dall'art. 7.

11. La direttiva, entrata in vigore il giorno della sua notifica, ossia il 5 maggio 1976, non fissa alcun termine particolare per la

concreta attuazione degli obblighi da essa elencati.

12. Poiché l'elenco I comprende, con l'eccezione del mercurio e del cadmio, per lo più famiglie e gruppi di sostanze, la Commissione ha sempre ritenuto necessario, prima di procedere alla definizione dei valori limite di emissione o degli obiettivi di qualità, individuare all'interno di questi gruppi e famiglie le sostanze singole prese in considerazione.

13. I lavori effettuati a tal fine dalla Commissione in collaborazione con gli Stati membri hanno portato alla definizione di un elenco di 129 sostanze allegato alla comunicazione della Commissione al Consiglio 22 giugno 1982, relativa alle sostanze pericolose che possono figurare sull'elenco I della direttiva 76/464 [3].

14. Nella risoluzione 7 febbraio 1983, relativa alla lotta contro l'inquinamento delle acque [4], il Consiglio precisa che l'elenco delle 129 sostanze figuranti nella comunicazione della Commissione servirà alla Comunità come base per proseguire i lavori sull'attuazione della direttiva.

15. Successivamente a detta risoluzione, tre altre sostanze sono state aggiunte alla lista in questione, che contiene pertanto 132 sostanze. Tra queste, 18 costituiscono oggetto delle direttive del Consiglio, contenenti valori di emissione e obiettivi di qualità, e 15 altre hanno dato luogo alla proposta di direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 76/464 presentata dalla Commissione il 14 febbraio 1990 [5].

16. Le ultime 99 sostanze possono figurare sull'elenco I dell'allegato della direttiva ma, fin quando il Consiglio non avrà fissato valori limite per le emissioni di tali sostanze, esse dovranno considerarsi come sostanze dell'elenco II [6].

17. Del resto, emerge dal fascicolo che la censura della Commissione si limita alla mancanza di programmi finalizzati alla riduzione dell'inquinamento causato da queste 99 sostanze e non riguarda, quindi, le altre sostanze che fanno parte dell'elenco II.

La ricevibilità del ricorso

18. Nel controricorso la Repubblica federale di Germania, come d'altronde aveva fatto in numerosi altri ricorsi per inadempimento contro di essa diretti, aveva sol-

3 — GU C 176, pag. 3.
4 — GU C 46, pag. 17.
5 — GU C 55, pag. 7.
6 — V. l'allegato della citata direttiva.

levato un'eccezione di irricevibilità, in quanto la Commissione avrebbe adottato sia il parere motivato sia la decisione di adire la Corte in violazione del principio di collegialità.

19. Orbene, in una sentenza del 29 settembre 1998 [7] la Corte ha respinto la stessa eccezione di irricevibilità.

20. Pertanto in udienza la Repubblica federale di Germania ha ritirato la suddetta eccezione.

Nel merito

21. Nel suo ricorso la Commissione osserva che, ai sensi dell'art. 7, n. 1, della direttiva, in combinato disposto con l'art. 1 della stessa, gli Stati membri sono tenuti a stabilire programmi contenenti obiettivi di qualità e aventi lo scopo di ridurre l'inquinamento delle acque entro un periodo determinato. Tutti gli scarichi effettuati nelle acque di cui trattasi sono soggetti ad un'autorizzazione preventiva rilasciata dall'autorità competente, che fissa norme di emissione calcolate in funzione degli obiettivi di qualità stabiliti nei programmi.

22. La Commissione sostiene che misure come i parametri cumulativi o le normative concernenti sostanze individuali, di cui il governo tedesco ha dato prova nel corso della fase precontenziosa, non costituiscono programmi ai sensi dell'art. 7 della direttiva. Del resto, neppure l'esistenza di programmi generali di bonifica delle acque come quelli dedotti dal governo tedesco può essere considerata una trasposizione sufficiente della norma in questione. Infatti, lo scopo della riduzione dell'inquinamento generale delle acque perseguito da questi programmi non corrisponde necessariamente allo scopo specifico della direttiva che è quello di ridurre l'inquinamento delle acque provocato da 99 sostanze individuate e classificate come particolarmente pericolose.

23. La Commissione aggiunge che, anche dando per dimostrata, come sostiene il governo tedesco, l'assenza di inquinamento idrico sul suo territorio prima della riunificazione tenendo conto dei criteri più rigorosi, ciò non potrebbe dispensare il suddetto governo dall'obbligo di adottare programmi particolari ai sensi dell'art. 7 della direttiva.

24. Il governo tedesco ricorda, in via preliminare, che, ai sensi dell'art. 189 del

7 — Causa C-191/95, Commissione/Germania (Racc. pag. I-5449, punto 51).

Trattato CE (divenuto art. 249 CE), terzo comma, una direttiva vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi. Orbene, l'azione combinata delle diverse misure nazionali («leggi in senso formale, legislazione secondaria e strumenti di pianificazione») da esso adottate garantirebbe la realizzazione della finalità della direttiva, ossia una tutela efficace dell'ambiente idrico della Comunità contro le sostanze pericolose.

25. Il governo tedesco espone inoltre tre motivi per contestare la fondatezza del ricorso della Commissione.

Sul primo motivo

26. Il governo tedesco invoca la possibilità per gli Stati membri di adottare misure più severe di quelle previste dalla direttiva, come previsto dall'art. 10. Al riguardo esso sostiene che la direttiva stessa prevede l'*eliminazione* dell'inquinamento dell'ambiente idrico causato dalle sostanze dell'elenco I, giudicate particolarmente pericolose, attraverso la determinazione, da parte del Consiglio, di valori limite di emissione; per le sostanze meno pericolose indicate nell'elenco I, la direttiva prevede invece una *riduzione* dell'inquinamento da esse causato grazie ai programmi previsti dall'art. 7. In altri termini, secondo la direttiva la fissazione di valori limite di emissione costituirebbe una misura più severa dei programmi.

27. Di conseguenza, la Repubblica federale di Germania ha fissato essa stessa, in base all'art. 7 a del Wasserhaushaltgesetz (legge federale sul regime delle acque; in prosieguo: il «WHG») valori limite generali di emissione, senza distinguere tra sostanze rientranti negli elenchi I o nell'elenco II. Gli scarichi di acque utilizzate nell'ambiente idrico sono soggetti ad autorizzazione amministrativa, la quale viene concessa solo allorché il tasso di agenti inquinanti delle sostanze rientranti negli elenchi I, II e altri sia mantenuto ad un livello tanto basso da consentire il rispetto della procedura applicabile caso per caso, tenuto conto dello stato attuale della tecnica. I relativi requisiti sono fissati tramite regolamento. Gli allegati al regolamento stabiliscono i valori limite uniformemente applicabili agli scarichi nell'ambiente idrico degli agenti inquinanti di cui trattasi. Infatti, in base al principio della cautela, qualunque scarico dev'essere in larga misura evitato.

28. Secondo il diritto tedesco, pertanto, tutti gli scarichi nell'ambiente idrico sarebbero soggetti ai rigorosi requisiti generali dei valori limite di emissione previsti dalla direttiva per le sostanze di cui all'elenco I. Peraltro, a detta di tale governo, il rispetto dei valori limite di emissione è

sufficiente a soddisfare i requisiti della direttiva senza che occorra dimostrare, caso per caso, il rispetto degli obiettivi di qualità in materia di ambiente. In ogni modo, il WHG terrebbe conto dell'inquinamento dell'ambiente di ricezione (Immission) in quanto l'art. 6 stabilisce che l'autorizzazione allo scarico venga «negata qualora l'utilizzazione prevista possa pregiudicare l'interesse generale [Wohl der Allgemeinheit] e in particolare mettere in pericolo il rifornimento pubblico d'acqua (...)».

29. Secondo il governo tedesco, i dati sull'ambiente nazionale rafforzano l'idea per cui tale sistema costituisce una misura di protezione più rigorosa rispetto ai programmi previsti dall'art. 7 della direttiva. Infatti, per 35 delle 99 sostanze sopra indicate il confronto dei dati sulla qualità delle acque con obiettivi di qualità elaborati da un gruppo di esperti della Commissione consentirebbe di osservare il rispetto di tali obiettivi di qualità in tutti i punti di prelievo e misurazione soggetti a controllo per il complesso delle sostanze misurate nel 1995. Per altre 37 sostanze un controllo del loro livello di concentrazione nell'ambiente idrico permetterebbe di concludere che anche le proposte di obiettivi di qualità presentate da un comitato di esperti tedeschi sono state rispettate. Quanto alle restanti 27 sostanze, non vi sono dati di misurazione per ragioni obiettive dovute sia al fatto che tali sostanze non hanno alcun rilievo, sia al fatto che certi pesticidi sono vietati in Germania, sia ancora al fatto che non è possibile verificare analiticamente gli obiettivi di qualità dei miscugli tecnici.

30. Secondo la Repubblica federale di Germania, pertanto, «la fissazione di valori limite di emissione costituisce una misura più rigorosa dell'elaborazione dei programmi e degli obiettivi di qualità». Di conseguenza, secondo il governo convenuto, l'art. 7 non sarebbe applicabile.

31. Secondo la Commissione, gli Stati membri possono invocare l'art. 10 della direttiva solo se le misure nazionali più rigorose vanno di pari passo con il rispetto del complesso delle disposizioni obbligatorie della direttiva. In ogni modo, non sarebbe giusto ammettere che la fissazione di valori limite di emissione costituisce una misura più rigorosa dell'adozione di programmi ai sensi dell'art. 7 della direttiva. Infatti, dall'art. 7, n. 3, di quest'ultima risulta che i programmi debbono contenere obiettivi di qualità che vanno fissati per certe acque e in funzione della qualità di acqua che si vuole ottenere.

Valutazione

32. Bisogna ricordare, innanzitutto, che la presente controversia verte esclusivamente su 99 sostanze rientranti nell'elenco I. Per tali sostanze la direttiva prevede che il

Consiglio stabilisca, su proposta della Commissione, «valori limite che le norme di emissione non debbono superare».

33. Poiché il Consiglio non ha ancora proceduto a determinare tali valori, la Repubblica federale di Germania applica valori limite da essa stessa determinati.

34. La controversia deriva dal fatto che, secondo l'allegato alla direttiva, l'elenco I comprende «le sostanze appartenenti alle famiglie e ai gruppi di sostanze dell'elenco I per le quali non sono determinati i valori limite di cui all'art. 6 della presente direttiva». In altre parole, queste sostanze vanno considerate in via provvisoria come sostanze dell'elenco I.

35. Orbene, per quanto riguarda queste ultime, l'art. 7 impone agli Stati membri di adottare programmi per la cui esecuzione essi debbono applicare, in particolare, le seguenti misure:

— un regime di autorizzazioni preventive;

— norme di emissione;

— obiettivi di qualità per le acque.

36. La Repubblica federale di Germania applica un sistema di autorizzazioni preventive e di norme di emissione, consistenti in valori limite. Per contro, essa non ha adottato programmi né obiettivi di qualità.

37. Come primo motivo la Repubblica federale di Germania sostiene di non essere tenuta a farlo in quanto, fissando valori limite, essa ha adottato «misure più severe» ai sensi dell'art. 10 della direttiva (il cui testo è ripreso supra, al paragrafo 7).

38. La Commissione ha tuttavia ragione nel dichiarare che l'art. 10 non permette ad uno Stato membro di sconvolgere il sistema della direttiva non applicandone talune disposizioni adducendo il fatto che essa, in merito ad un punto in particolare, adotta misure più severe (nel nostro caso: valori limite).

39. Non si può censurare l'applicazione di valori limite a sostanze per le quali il Consiglio non è ancora giunto a fissare tali valori. Ciò peraltro non esime lo Stato membro dall'adottare programmi che implichino la fissazione di obiettivi di qualità per le acque. Infatti, finché il

Consiglio non ha adempiuto la missione affidatagli dall'art. 6, si applica l'art. 7.

40. Si deve peraltro far notare che nella replica la Repubblica federale di Germania sostiene di applicare «un sistema di protezione corrispondente a quello dell'art. 6». Ma, se così fosse, essa sarebbe nondimeno obbligata a stabilire obiettivi di qualità. Il n. 2 di tale articolo impone infatti al Consiglio di fissare «obiettivi di qualità per le sostanze dell'elenco I». Se la Repubblica federale di Germania supplisce all'inattività del Consiglio quanto alla fissazione di valori limite, essa deve altresì supplire alla sua inattività quanto alla fissazione di obiettivi di qualità.

41. L'importanza che il legislatore comunitario attribuisce agli obiettivi di qualità traspare altresì dalla lettura dell'art. 6, n. 3, secondo il quale «i valori limite fissati conformemente al paragrafo 1 si applicano salvo i casi in cui uno Stato membro possa dimostrare alla Commissione, secondo una procedura di controllo stabilita dal Consiglio che delibera su proposta della Commissione, che gli obiettivi di qualità fissati conformemente al paragrafo 2, oppure obiettivi di qualità più severi fissati dalla Comunità, vengono raggiunti e costantemente mantenuti in tutta la regione geografica eventualmente interessata dagli scarichi, grazie all'azione intrapresa da tale Stato membro». Questo dimostra la grande importanza che il legislatore comunitario attribuisce agli obiettivi di qualità, dato che è possibile derogare al rispetto dei valori limite ma non al rispetto degli obiettivi di qualità.

42. Giustamente, inoltre, la Commissione sostiene che i programmi contenenti obiettivi di qualità debbono ricomprendere l'inquinamento provocato da sostanze nocive provenienti da fonti diffuse. Infatti, anche uno scarico causato da un comportamento che può essere imputato e individuato costituisce un «progetto» ai sensi della direttiva.

43. Peraltro, non posso neppure aderire agli altri argomenti dedotti dal governo tedesco per dimostrare che, in circostanze come quelle del caso di specie, l'art. 7 non si applica.

44. In primo luogo, non si può certo negare che il sistema della direttiva considera che la fissazione ad opera del Consiglio di valori limite di emissione deve avere lo scopo di eliminare l'inquinamento idrico provocato dalle sostanze dell'elenco I.

45. Tuttavia non è giusto presumere, come fa il governo tedesco, che l'operazione consistente nel fissare valori limite di emissione abbia come effetto, *per sua natura*, l'eliminazione dell'inquinamento.

Tale eliminazione dipende in tutto e per tutto dal livello dei valori considerati.

46. Pertanto, l'argomento del governo tedesco secondo il quale la direttiva stessa considererebbe il *metodo* dei valori limite di emissione, di per sé, come uno strumento più rigoroso dei programmi previsti dall'art. 7 va respinto.

47. In secondo luogo, il governo convenuto fa riferimento alla situazione concreta in materia di inquinamento per dimostrare che le misure da esso scelte sono più severe in quanto, a suo giudizio, «l'essenza stessa dell'art. 10 e di altre disposizioni di protezione rafforzata paragonabili fa sì, in effetti, che non sia possibile dire se la misura nazionale costituisca una misura più severa rispetto al miglioramento dell'ambiente ottenuto in concreto».

48. Al riguardo la Repubblica federale di Germania si limita, tuttavia, a dedurre che l'applicazione da parte sua del metodo dei valori limite ha avuto come risultato che, per 72 delle sostanze di cui trattasi, gli obiettivi di qualità proposti rispettivamente da un gruppo di esperti della Commissione e un comitato di esperti tedeschi sono già sin d'ora rispettati [8].

8 — V. supra, paragrafo 28.

49. Orbene, i termini utilizzati dal governo tedesco in merito alla conclusione che bisogna trarre da tale osservazione sono, a tal proposito, rivelatori. Infatti, il rispetto dei suddetti obiettivi di qualità proverebbe, secondo tale governo, che la fissazione di valori limite di emissione «costituisce effettivamente un regime di protezione quanto meno equivalente a quello dei programmi» e che, pertanto, «la normativa esistente si rivela almeno altrettanto efficace, se non di più». Tuttavia, a mio giudizio, il rispetto di tali obiettivi di qualità non può dimostrare che il metodo scelto dalle autorità tedesche sia più severo di quello dei programmi previsti dalla direttiva ma, tutt'al più, che si tratta anche in quel caso di un metodo efficace per ridurre l'inquinamento.

50. Il risultato cui le autorità tedesche sostengono di essere giunte non è altro che lo stesso che esse avrebbero dovuto ottenere grazie ai programmi previsti dall'art. 7, ossia la riduzione dell'inquinamento.

51. La stessa constatazione si impone tenendo conto delle mappe qualitative delle acque in Germania che attestano, come indicato dal governo tedesco, «un costante miglioramento della qualità delle acque correnti nel corso degli ultimi venti anni».

52. È anche vero che uno Stato membro non può invocare il raggiungimento dei risultati perseguiti da una direttiva comu-

nitaria per sottrarsi alle misure specifiche che quest'ultima gli impone di adottare.

53. La Repubblica federale di Germania non può, pertanto, invocare validamente l'art. 10 della direttiva per astenersi dall'adozione di programmi contenenti obiettivi di qualità.

Sul secondo motivo

54. Nell'ambito di questo secondo motivo il governo tedesco sostiene che l'inadempimento ad esso addebitato è «dovuto alla carenza della stessa Commissione». Esso dichiara infatti di dubitare «circa la legittimità di un ricorso promosso dalla Commissione nei confronti di uno Stato membro per insufficiente attuazione dell'art. 7 (...) in relazione alle 99 sostanze di cui trattasi. Tali sostanze rientrano, infatti, nell'elenco I e ricadono nell'ambito di applicazione dell'art. 7 solo perché la Commissione non ha adempiuto l'obbligo ad essa incombente in forza dell'art. 6 di elaborare valori limite uniformi per tali sostanze, su scala comunitaria».

55. Secondo il governo tedesco, si tratterebbe di «un principio generale di diritto, sancito in particolare dall'art. 162 del codice civile tedesco, secondo il quale chiunque abbia a proprio vantaggio impedito o provocato il verificarsi di una condizione in violazione della buona fede, non può invocare detta circostanza».

Valutazione

56. In proposito si deve osservare, come fa la Commissione, che la stessa direttiva prevede che gli Stati membri adottino misure qualora la Commissione non abbia fissato valori limite per le sostanze dell'elenco I.

57. Peraltro, se anche ciò non fosse, risulta comunque da una giurisprudenza costante e consolidata [9] che «l'eventuale illecito della Commissione, che può costituire oggetto di un'autonoma impugnativa, non può in alcun modo influire sul ricorso per violazione del Trattato». Peraltro, la Commissione ha affermato altresì [10] che «l'inadempimento agli obblighi incombenti al Consiglio non potrebbe (...) dispensare i convenuti dall'adempiere ai propri», in quanto «il sistema del Trattato implica

9 — V. sentenza 14 dicembre 1962, causa 2/62, Commissione/Lussemburgo e Belgio (Racc. pag. 793, in particolare pag. 803).

10 — V. sentenza 13 novembre 1964, cause riunite 90/63 e 91/63, Commissione/Lussemburgo e Belgio (Racc. pag. 1201, in particolare pag. 1213).

(...) il divieto per gli Stati membri di farsi giustizia da sé».

58. Pertanto, uno Stato membro non può invocare utilmente l'eventuale carenza della Commissione o di un'altra istituzione comunitaria per tentare di sottrarsi, all'occorrenza, all'accertamento da parte della Corte dell'inadempimento del suddetto Stato ai propri obblighi.

Sul terzo motivo

59. Il governo tedesco sostiene infine che il regime giuridico tedesco delle acque soddisfa comunque i requisiti dell'art. 7 della direttiva.

60. Al riguardo esso deduce gli elementi seguenti.

61. Per quanto riguarda la natura giuridica dei programmi previsti dall'art. 7 della direttiva bisogna riconoscere la competenza degli Stati membri circa la forma e i mezzi.

62. Per quanto riguarda il contenuto dei programmi, l'art. 7, n. 2, imporrebbe in modo inequivoco agli Stati membri di attuare nel diritto interno il requisito dell'autorizzazione. Il problema se esista, ed entro quali limiti, la possibilità per gli Stati membri di rinunciare a fissare gli obiettivi di qualità di cui al n. 3 sarebbe un problema che si potrebbe risolvere con un'interpretazione dell'art. 7 basata sul principio dell'effetto utile. Si tratterebbe, in ultima analisi, di stabilire il modo più efficace per dare attuazione al diritto comunitario. Ai sensi dell'art. 7 della direttiva i programmi sono finalizzati alla riduzione dell'inquinamento idrico. L'art. 1, n. 2, lett. e), definisce la l'«inquinamento» come «lo scarico effettuato direttamente o indirettamente dall'uomo nell'ambiente idrico di sostanze (...)». Di conseguenza, gli obiettivi di qualità finalizzati alla riduzione dell'inquinamento si imporrebbero sempre in presenza di un inquinamento ai sensi della citata disposizione, e soltanto in questo caso.

63. Quanto alla forza vincolante dei programmi, secondo il governo tedesco, le norme di emissione fissate nelle autorizzazioni di scarico di cui all'art. 7, n. 1, hanno senso solo in quanto vincolanti. In compenso, gli obiettivi di qualità di cui all'art. 7, n. 3, non possono avere, in quanto tali, forza obbligatoria, essendo semplicemente espressione di un ideale ambientale e non possono, di per sé, influire sul comportamento dei singoli. Secondo il governo tedesco, «gli obiettivi di qualità producono effetti obbligatori solo quando le norme dirette ai privati

vengono valutate in funzione del loro rispetto».

64. Il confronto tra l'art. 7, n. 3, e l'art. 6 della direttiva confermerebbe che la prima di tali disposizioni non impone una forza vincolante assoluta degli obiettivi di qualità, che avrebbero l'effetto di una «rete di sicurezza» a garanzia di uno standard minimo di tutela dell'ambiente. Il problema se questo standard minimo debba ottenersi attraverso la definizione di obiettivi di qualità o altri strumenti, essenzialmente la fissazione di valori limite di emissione uniformi, andrebbe risolto ricorrendo al principio dell'effetto utile, ovvero quello della maggior efficacia possibile. Dato che i valori limite di emissione uniformi, anche di origine nazionale, assicurano già un buon livello ambientale, la necessità di obiettivi di qualità vincolanti non sarebbe avvertita. In ogni caso, per quanto riguarda le sostanze per le quali non si è misurato inquinamento, la fissazione di obiettivi di qualità non sarebbe necessaria.

65. Per quanto riguarda il termine prescritto dall'art. 7, n. 5, per l'attuazione dei programmi, il governo tedesco osserva che esso si impone solo per gli obiettivi di qualità di cui all'art. 7, n. 3.

66. Il governo tedesco sostiene che i requisiti appena esposti sono soddisfatti dalle disposizioni legislative e regolamentari nonché dalle misure di pianificazione adottate a livello nazionale. Esso aggiunge che la legge sul regime delle acque, ossia il WHG, costituisce un programma ai sensi dell'art. 7, n. 1.

67. In effetti, ai sensi dell'art. 2 del WHG, qualunque utilizzo di acqua, compreso lo scarico, è soggetto ad un'autorizzazione amministrativa che dovrebbe precisare le norme di emissione e i criteri per la sua concessione farebbero riferimento sia alle emissioni sia all'inquinamento dell'ambiente di ricezione.

68. In base all'art. 6 del WHG taluni obiettivi sono stati definiti per l'insieme del territorio tedesco e comporterebbero un livello di protezione superiore a quello degli obiettivi di qualità comunitari, senza però essere imperativi. Tali obiettivi si applicano a 64 sostanze ritenute prioritarie, tra le quali figurano 19 delle 99 sostanze di cui trattasi.

69. Oltre agli obiettivi definiti per l'insieme del territorio tedesco, le autorizzazioni dovrebbero altresì rispettare taluni obiettivi locali o regionali. Tuttavia, i piani di gestione delle acque stabiliti dai Länder non contengono sistematicamente obiettivi per tutte le sostanze, ma solo per quelle

rispetto alle quali sia stato accertato un inquinamento.

70. Il governo tedesco sostiene inoltre di aver adottato, in collaborazione con gli Stati rivieraschi, diversi programmi di azione transfrontaliera contenenti obiettivi concreti di riduzione dell'inquinamento idrico. A titolo di esempio, esso cita al riguardo i programmi di azione per il Reno, l'Elba, il Weser, il Danubio, nonché le misure prese nell'ambito delle raccomandazioni adottate nel corso di diverse conferenze internazionali per la protezione del Mare del Nord. Per esempio, la Commissione internazionale per la protezione del Reno avrebbe adottato obiettivi ambientali concreti di qualità sotto forma di obiettivi relativi alla concentrazione delle sostanze.

71. Per ridurre ancora l'inquinamento idrico la Repubblica federale di Germania avrebbe inoltre adottato numerose disposizioni relative alla composizione e all'uso di sostanze o di gruppi di sostanze e di prodotti, ai sensi dell'art. 7, n. 4, della direttiva. Per esempio, leggi relative ai prodotti chimici e fitosanitari, nonché regolamenti sulla protezione dei vegetali conterrebbero programmi recanti disposizioni specifiche in merito a talune sostanze, tra cui 10 delle 99 sostanze di cui trattasi. Queste disposizioni specifiche permetterebbero altresì di evitare o di diminuire le emissioni provenienti da fonti diffuse.

Valutazione

72. L'apparato legislativo, regolamentare e convenzionale predisposto dalla Repubblica federale di Germania è sicuramente notevole. Tuttavia, esso non può considerarsi come una corretta attuazione della direttiva, la quale esige l'adozione di programmi specifici contenenti obiettivi di qualità fissati per ciascun corso d'acqua.

73. Infatti, secondo la giurisprudenza [11],

«(...) i programmi da stabilire in osservanza dell'art. 7 della direttiva devono essere specifici. Infatti, l'obiettivo della riduzione dell'inquinamento perseguito da programmi generali di risanamento non corrisponde necessariamente a quello, più specifico, della direttiva (...).

Il carattere specifico dei programmi di cui trattasi consiste nel fatto che essi devono rappresentare un approccio globale e coerente, che abbia il carattere di una pianificazione concreta ed articolata che riguardi l'insieme del territorio nazionale e miri alla

11 — V. le sentenze citate alla nota 2 e, in particolare, la sentenza Commissione/Belgio (punti 39, 40 e 41).

riduzione dell'inquinamento causato da tutte le sostanze dell'elenco II che siano rilevanti nel contesto nazionale di ciascuno Stato membro, in rapporto con gli obiettivi di qualità delle acque di ricevimento fissati in questi stessi programmi. Essi sono pertanto diversi sia da un programma generale di risanamento sia da un insieme di misure specifiche miranti alla riduzione dell'inquinamento idrico.

Occorre aggiungere che le norme di emissione fissate nelle autorizzazioni preventive devono essere calcolate in funzione degli obiettivi di qualità stabiliti nei programmi di cui trattasi, in base all'esame delle acque di ricevimento. Peraltro, i detti programmi devono essere comunicati alla Commissione in una forma che ne consenta un esame agevole ai fini del loro raffronto e della loro attuazione armonizzata in tutti gli Stati membri».

74. Orbene, il quadro legislativo, regolamentare e convenzionale tedesco non soddisfa questi criteri.

75. Per quanto riguarda il problema di quali siano «le sostanze dell'elenco II che siano rilevanti nel contesto nazionale di ciascuno Stato membro», occorre riferirsi alla sentenza Commissione/Lussemburgo [12] in cui la Corte ha constatato l'inadempimento da parte del Granducato di Lussemburgo del proprio obbligo di adottare, ai sensi dell'art. 7 della direttiva, programmi finalizzati alla riduzione dell'inquinamento. La Corte è giunta a tale conclusione basandosi sul semplice fatto che effettivamente in Lussemburgo vi erano scarichi nell'ambiente idrico di sostanze contemplate dalla direttiva. Essa non ha fatto dipendere l'esistenza dell'infrazione dall'accertamento di un effettivo inquinamento delle acque provocato da tali sostanze.

76. Certo, i programmi sono finalizzati alla riduzione dell'inquinamento, ma la direttiva, all'art. 1, n. 2, lett. e), definisce il termine «inquinamento» come «lo scarico effettuato direttamente o indirettamente dall'uomo nell'ambiente idrico di sostanze o di energia le cui conseguenze siano tali da mettere in pericolo la salute umana, nuocere alle risorse viventi e al sistema ecologico idrico, compromettere le attrattive o ostacolare altri usi legittimi delle acque». Orbene, qualunque scarico di una delle 99 sostanze porta necessariamente, prima o poi, all'inquinamento, ai sensi di tale definizione, dell'ambiente idrico che ne è interessato. Ecco perché l'esistenza stessa di uno scarico contenente una delle 99 sostanze esige di includere tale sostanza in un programma e non, come lascia intendere il governo tedesco, l'esistenza di un «inquinamento» derivante da tale sostanza.

77. Questo orientamento è stato poi confermato dalla Corte nella citata sentenza Commissione/Spagna nella quale la Corte

12 — Citata, punti 20 e ss.

ha constatato l'inadempimento del Regno di Spagna al proprio obbligo di elaborare programmi per *le sostanze rientranti nell'elenco II*. La Corte ha infatti ritenuto che la normativa spagnola non costituiva altro «che una serie di interventi normativi specifici, incapaci di costituire un sistema organizzato e articolato di obiettivi di qualità relativo a questo o a quel corso o specchio d'acqua, e non può, pertanto, essere considerata come un programma ai sensi dell'art. 7 della direttiva», mentre il governo spagnolo sosteneva che degli studi avevano rivelato l'esistenza soltanto di 30 delle 99 sostanze nelle acque continentali spagnole.

78. Orbene, mi sembra indiscutibile che il regime giuridico delle acque in Germania, nonostante i risultati positivi da esso raggiunti, non costituisce «un sistema organizzato e articolato di obiettivi di qualità relativo a questo o a quel corso o specchio d'acqua».

79. Pertanto, anche l'ultimo motivo del governo tedesco dev'essere respinto.

Conclusione

80. Al termine di questo esame, suggerisco di:

— dichiarare che, non adottando ai sensi dell'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, programmi di riduzione dell'inquinamento contenenti obiettivi di qualità per 99 sostanze rientranti nel primo trattino dell'elenco II dell'allegato alla suddetta direttiva, la Repubblica federale di Germania è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza del Trattato CE;

— condannare la Repubblica federale di Germania alle spese.