SENTENZA DELLA CORTE (Sesta Sezione)
27 giugno 2002 *

Nella causa C-258/00,

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

ricorrente,

contro

Repubblica francese, rappresentata inizialmente dai sigg. J.-F. Dobelle e D. Colas, quindi dai sigg. G. de Bergues e D. Colas, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta,

* Lingua processuale: il francese.

sostenuta da

Regno di Spagna, rappresentato dal sig. S. Ortiz Vaamonde, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo,

interveniente,

avente ad oggetto un ricorso inteso a far constatare che la Repubblica francese, non procedendo in maniera appropriata all'individuazione delle acque inquinate e, di conseguenza, alla designazione delle relative zone vulnerabili, ai sensi dell'art. 3 e dell'allegato I della direttiva del Consiglio 12 dicembre 1991, 91/676/CEE, relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole (GU L 375, pag. 1), è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza di tale direttiva,

LA CORTE (Sesta Sezione),

composta dalla sig.ra F. Macken (relatore), presidente di sezione, dalla sig.ra N. Colneric e dai sigg. C. Gulmann, R. Schintgen e J.N. Cunha Rodrigues, giudici,

avvocato generale: L.A. Geelhoed
cancelliere: sig.ra L. Hewlett, amministratore

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali svolte dalle parti all'udienza del 4 ottobre 2001, nel corso della quale la Commissione è stata rappresentata dal sig. M. Nolin e la Repubblica francese dal sig. D. Colas e dal sig. C. Chevalier, in qualità di agente,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 29 novembre 2001,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con atto depositato nella cancelleria della Corte il 28 giugno 2000, la Commissione delle Comunità europee ha proposto, ai sensi dell'art. 226 CE, un ricorso diretto a far dichiarare che la Repubblica francese, non procedendo in maniera appropriata all'individuazione delle acque inquinate e, di conseguenza, alla designazione delle relative zone vulnerabili, ai sensi dell'art. 3 e dell'allegato I della direttiva del Consiglio 12 dicembre 1991, 91/676/CEE, relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole (GU L 375, pag. 1; in prosieguo: la «direttiva»), è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza di tale direttiva.

2 Con ordinanza del presidente della Corte 9 novembre 2000, il Regno di Spagna è stato ammesso ad intervenire a sostegno delle conclusioni della Repubblica francese.

Ambito normativo

Normativa comunitaria

3 Ai sensi dell'art. 1 della direttiva, quest'ultima mira a ridurre l'inquinamento delle acque causato direttamente o indirettamente dai nitrati di origine agricola e a prevenire qualsiasi ulteriore inquinamento di questo tipo.

4 Ai sensi dell'art. 2, sub i), della direttiva, per «eutrofizzazione» s'intende «l'arricchimento dell'acqua con composti azotati il quale causa una crescita rapida delle alghe e di forme di vita vegetale più elevate, con conseguente indesiderabile rottura dell'equilibrio degli organismi presenti in tali acque e deterioramento della qualità delle acque in questione».

5 L'art. 3, nn. 1 e 2, della direttiva stabilisce:

«1. Le acque inquinate e quelle che potrebbero essere inquinate se non si interviene ai sensi dell'articolo 5 sono individuate dagli Stati membri conformemente ai criteri di cui all'allegato I.

2. Entro un periodo di due anni a decorrere dalla notifica della presente direttiva, gli Stati membri designano come zone vulnerabili tutte le zone note del loro territorio che scaricano nelle acque individuate in conformità del paragrafo 1 e che concorrono all'inquinamento. Essi notificano tale prima designazione alla Commissione entro sei mesi».

6 Ai sensi dell'art. 5, n. 1, della direttiva «[e]ntro un periodo di due anni a decorrere dalla prima designazione di cui all'articolo 3, paragrafo 2, o di un anno dopo ogni nuova designazione ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 4, gli Stati membri, per il conseguimento degli obiettivi di cui all'articolo 1, fissano programmi d'azione per quanto riguarda le zone vulnerabili designate».

7 L'allegato I della direttiva, relativo ai criteri per individuare le acque di cui all'art. 3, n. 1, di quest'ultima, dispone sub A:

«Le acque di cui all'articolo 3, paragrafo 1 sono individuate adottando, tra l'altro, i criteri seguenti:

1) qualora le acque dolci superficiali, in particolare quelle utilizzate o destinate alla produzione di acqua potabile, contengano o possano contenere, se non si interviene ai sensi dell'articolo 5, una concentrazione di nitrati superiore a quella stabilita secondo le disposizioni della direttiva 75/440/CEE;

2) qualora le acque dolci sotterranee contengano oltre 50 mg/l di nitrati o possano contenere più di 50 mg/l di nitrati se non si interviene ai sensi dell'articolo 5;

3) qualora i laghi naturali di acqua dolce o altre acque dolci, estuari, acque costiere e marine, risultino eutrofiche o possano diventarlo nell'immediato futuro se non si interviene ai sensi dell'articolo 5».

Normativa nazionale

8 La circolare del Ministero dell'Ambiente francese del 5 novembre 1992, relativa alla direttiva e alla prima designazione delle zone vulnerabili (in prosieguo: la «circolare 5 novembre 1992»), contiene gli allegati 3 e 4 intitolati, rispettivamente, «Méthode de travail» (Metodo di lavoro) e «Connaissances actuelles sur l'eutrophisation et désignation des zones vulnérables» (Conoscenze attuali sull'eutrofizzazione e designazione delle zone vulnerabili).

9 L'allegato 3 della circolare 5 novembre 1992 indica che «l'utilizzo dei dati sull'eutrofizzazione delle acque costiere e delle lagune salmastre poco profonde dovrà consentire di completare questa prima zonazione».

10 L'allegato 4 della circolare 5 novembre 1992 contiene sviluppi relativi alle due nozioni chiave per la lotta contro l'eutrofizzazione che sono il «facteur limitant» (fattore limitante) e il «facteur de maîtrise» (fattore determinante):

«Il controllo del fenomeno [di eutrofizzazione] è un compito complesso e difficile. Occorre innanzi tutto rilevare che uno qualsiasi dei fattori di causalità sopra elencati, chimici o fisici, potrebbe essere quello contro cui condurre un'azione efficace. È tuttavia apparso opportuno nella maggior parte dei casi concentrare lo sforzo di lotta contro l'eutrofizzazione sugli elementi nutritivi e in particolare sull'azoto [(N)] e sul fosforo [(P)].

(...)

Tutti gli elementi nutritivi sono fattori di causalità del fenomeno. Tenuto conto della loro relativa abbondanza nell'ambiente, alcuni possono essere in quantità ampiamente sufficiente, altri venire a mancare presto o tardi (...). In tale ottica, si definisce come *facteur limitant* [fattore limitante] l'elemento che viene a mancare per primo, che scompare per primo dall'ambiente a causa della sua assimilazione da parte dei vegetali.

(...)

Per ogni specie considerata, il confronto del rapporto N/P che le è proprio con il rapporto N/P ambientale dovrebbe consentire di valutare le possibilità di quest'ultimo di fornirle la sua alimentazione e metterà in evidenza quale dei due

elementi sarà il fattore limitante. Se il rapporto N/P ambientale è superiore a quello che ammettono i tessuti di questa specie, ciò significa che l'azoto è sovrabbondante, che la mancanza di fosforo apparirà quindi per prima. Il fosforo è allora limitante. Se il rapporto N/P ambientale è inferiore a quello dei tessuti, sarà invece l'azoto il fattore limitante dello sviluppo della specie.

(...)

Il *facteur de maîtrise* [fattore determinante] sarà ben inteso un fattore limitante, ma questa nozione comporta inoltre un senso operativo. Tenuto conto delle possibilità di effettuare un controllo dell'arricchimento dell'ambiente in tale o tal altro elemento nutritivo, il fattore determinante sarà quello che *si potrà far divenire limitante*».

11 L'allegato 4 della circolare 5 novembre 1992 prosegue indicando che un elemento nutritivo costituisce un fattore determinante solo se l'intervento umano può rendere tale elemento nutritivo limitante. Esso fornisce l'esempio di talune cianoficee (alghe blu) per le quali l'elemento nutritivo limitante è l'azoto, ma per le quali non è possibile controllare utilmente la proliferazione riducendo i rigetti di azoto di origine umana, in quanto queste alghe possiedono, risalendo alla superficie delle acque, la facoltà di assimilare l'azoto atmosferico.

12 L'allegato 4 della circolare 5 novembre 1992 conclude come segue:

«le nozioni attualmente a disposizione, ancora necessariamente imprecise ed incomplete a causa della complessità dei processi da prendere in considerazione,

fanno presumere che l'azoto sia l'elemento determinante dell'eutrofizzazione nel caso delle acque (costiere) salate e delle acque stagnanti salmastre poco profonde (lagune). È certo invece che ciò non avviene per le acque salmastre correnti (estuari) e per le acque dolci calcaree, sia correnti che stagnanti, dove tale ruolo è ricoperto dal fosforo. Infine, per le acque dolci acide, soprattutto per quelle stagnanti (bacini) e per le acque salmastre profonde, servono ulteriori studi per poter trarre conclusioni precise.

Quando, con esperimenti e studi (...) si sarà stabilito se le acque sono eutrofiche, il gruppo di lavoro, in base alle nozioni sopra riportate, dovrà esaminare in quali casi l'azoto sia l'elemento determinante per il controllo del fenomeno di eutrofizzazione. Lo stesso gruppo dovrà successivamente stabilire se l'azoto provenga, per lo meno in misura prevalente, da fonti agricole. In caso contrario non c'è motivo di delimitare una zona come particolarmente vulnerabile in base a questo criterio».

Fase precontenziosa del procedimento

13 In conformità dell'art. 12, n. 1, della direttiva, gli Stati membri dovevano, entro il 20 dicembre 1993, procedere nei loro rispettivi territori all'individuazione delle acque inquinate e alla designazione delle zone vulnerabili ai sensi dell'art. 3, nn. 1 e 2, della direttiva.

14 Ritenendo che la designazione delle zone vulnerabili fosse incompleta per quanto riguarda la Francia, la Commissione, con lettera 25 settembre 1998, ha intimato alla Repubblica francese di presentare le proprie osservazioni entro due mesi.

15 La Commissione addebitava in particolare alla Repubblica francese di applicare in maniera inesatta gli artt. 3 e 6 nonché l'allegato I della direttiva, per quanto riguarda innanzi tutto l'individuazione delle acque inquinate, quindi, la designazione delle zone vulnerabili e, infine, la sorveglianza della concentrazione di nitrati nelle acque.

16 Insoddisfatta della risposta delle autorità francesi del 26 novembre 1998, la Commissione, con lettera 9 luglio 1999, ha emesso un parere motivato invitando la Repubblica francese ad adottare i provvedimenti necessari per conformarvisi entro due mesi a decorrere dalla sua notifica.

17 Le autorità francesi hanno risposto al parere motivato con lettera 16 settembre 1999, alla quale hanno allegato i risultati definitivi della seconda campagna di sorveglianza delle acque che si era svolta dal settembre 1997 all'agosto 1998.

18 In tale lettera, le autorità francesi sostenevano in particolare che l'allegato 4 della circolare 5 novembre 1992 si prefiggeva non tanto di conferire ai prefetti la facoltà di designare una zona in funzione del criterio di eutrofizzazione, quanto di chiedere loro esplicitamente di farlo qualora fosse accertato che i nitrati provenienti da fonti agricole partecipavano allo stato di eutrofizzazione o al rischio che si scatenasse in un prossimo futuro tale fenomeno.

19 Tuttavia, ritenendo che la Repubblica francese non si fosse conformata al parere motivato nel termine stabilito, la Commissione ha introdotto il presente ricorso.

Sul ricorso

20 Con il suo ricorso la Commissione ha dedotto nei confronti della Repubblica francese diverse censure relative all'individuazione incompleta delle acque che hanno subito o rischiano di subire in un prossimo futuro un'eutrofizzazione nonché delle acque dolci superficiali e delle acque sotterranee che contengono o rischiano di contenere una concentrazione di nitrati superiore a 50 mg/l e relative, di conseguenza, ad una designazione incompleta delle zone vulnerabili.

21 La Commissione ha sostenuto in particolare che, limitando l'individuazione in base alla direttiva delle acque eutrofizzate al caso in cui l'azoto è, in maniera preponderante, proveniente da fonti agricole e al caso in cui l'azoto costituisce il fattore determinante dell'eutrofizzazione, la circolare 5 novembre 1992 non corrisponde ad un'applicazione corretta della direttiva, in particolare dell'art. 3 e dell'allegato I di quest'ultima.

22 Del resto, la Commissione ha fatto valere che la Repubblica francese, omettendo di designare la baia della Senna come eutrofica e le acque interessate del dipartimento dell'Oise come acque contenenti o che rischiano di contenere una concentrazione di nitrati superiore a 50 mg/l, non ha applicato correttamente l'art. 3, n. 1, e l'allegato I della direttiva.

23 Nel controricorso il governo francese ha fatto presente che, con una circolare del 24 luglio 2000, la circolare 5 novembre 1992 era stata modificata al fine di prendere in considerazione il carattere significativo, e non preponderante, dell'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole. Inoltre, esso ha fatto valere che il dipartimento dell'Oise era stato designato come zona vulnerabile.

24 In tale situazione, la Commissione ha rinunciato alle censure dedotte nel ricorso per quanto riguarda la limitazione all'inquinamento causato in maniera preponderante dall'azoto proveniente da fonti agricole e le acque del dipartimento dell'Oise.

Sulla limitazione dell'individuazione delle acque eutrofiche al caso in cui l'azoto è il fattore determinante

Argomenti delle parti

25 La Commissione sostiene che la metodologia applicata dalla Repubblica francese non è compatibile con la direttiva, in particolare con l'art. 3 e con l'allegato I, in quanto essa limita l'individuazione delle acque eutrofiche alle zone in cui l'azoto costituisce il fattore determinante dell'eutrofizzazione, ossia in concreto alle zone costiere e alle acque salmastre stagnanti poco profonde. In tal modo, le acque salmastre correnti e le acque dolci contenenti calcio, sia stagnanti sia correnti, non potrebbero mai essere considerate eutrofiche ai sensi della direttiva, tenuto conto del fatto che, secondo la circolare, è il fosforo e non l'azoto a costituire tale fattore.

26 Ora, l'azoto, secondo la Commissione, è un fattore nutritivo primordiale per conservare l'eutrofizzazione, il cui controllo in via preventiva è necessario, anche se la presenza complementare di fosforo ha per effetto di scatenare il fenomeno e

determina la sua entità. Per combattere l'eutrofizzazione, sarebbe importante che le acque siano debitamente individuate ai sensi dell'art. 3 e dell'allegato I della direttiva e che siano adottati i provvedimenti per combattere l'inquinamento provocato dai nitrati.

27 La Commissione conclude che le autorità francesi hanno individuato in maniera inesatta e incompleta le acque inquinate, di modo che esse hanno proceduto ad una designazione incompleta delle zone vulnerabili.

28 Dal canto suo, il governo francese sostiene che le istruzioni impartite dalla circolare 5 novembre 1992 perché fosse preso in considerazione il criterio dell'eutrofizzazione sono compatibili con la direttiva.

29 Tale governo definisce il fattore determinante come il fattore che può essere controllato, mentre il fattore limitante costituisce il fattore che, scomparendo, comporta l'interruzione della produzione di alghe o di forme di vita vegetale più elevate.

30 Il governo francese contesta innanzi tutto l'affermazione della Commissione secondo cui l'azoto è sempre un fattore da controllare, anche nei casi in cui l'eutrofizzazione è scatenata da un altro fattore. A suo parere, un fattore, quale l'azoto, può essere limitante senza essere controllabile. In tal caso, la direttiva non obbligherebbe a designare come eutrofica la massa d'acqua interessata.

31 Esso fa valere che, allorché le autorità francesi, basandosi sulle conoscenze scientifiche e tecniche attuali, affermano che l'azoto non è sempre il fattore determinante, esse fanno riferimento al fatto che l'azoto non è necessariamente

un fattore sul quale si può agire efficacemente mediante modifiche delle pratiche agricole. L'azoto potrebbe, in taluni casi, provenire dal bacino idrografico, dai sedimenti del fondo dell'acqua o dell'atmosfera, nel qual caso non sarebbe utile tentare di controllare il quantitativo di nitrato. Un'efficace politica di lotta contro una situazione verificatasi di eutrofizzazione dovrebbe far ricorso, in tali casi, a metodi diversi.

32 In secondo luogo, il governo francese sostiene che il metodo descritto nella circolare 5 novembre 1992 è compatibile con l'art. 2, lett. i), della direttiva, che enuncia tre condizioni cumulative per ritenere che una zona sia eutrofica. Di conseguenza, il semplice arricchimento in nitrato di una massa d'acqua non potrebbe indurre sistematicamente a ritenere che quest'ultima sia stata o possa essere colpita dall'eutrofizzazione.

33 In terzo luogo, il governo francese sostiene che la direttiva obbliga a sottoporre al suo regime non tutte le masse d'acqua eutrofiche o che rischiano di divenirlo, ma solo quelle che subiscono o rischiano di subire un'eutrofizzazione se i provvedimenti di cui all'art. 5 della direttiva non vengono adottati. Gli Stati membri dovrebbero quindi selezionare, tra le acque eutrofiche, quelle il cui quantitativo può essere migliorato agendo sul livello d'inquinamento causato dai nitrati provenienti da fonti agricole.

34 Infine, esso sostiene che la posizione della Commissione secondo cui i nitrati devono, in ogni caso, essere presi in considerazione a titolo preventivo come un segno di eutrofizzazione ai sensi della direttiva priva di efficacia diverse disposizioni di tale direttiva. Infatti, quest'ultima obbligherebbe a individuare come acque inquinate solo le acque eutrofiche nei confronti delle quali il

controllo dei nitrati è possibile mediante provvedimenti relativi all'agricoltura e renderebbe puramente facoltativa la designazione del territorio complessivo come zona vulnerabile. Ora, un ragionamento quale quello della Commissione condurrebbe necessariamente a individuare come inquinate tutte le acque contenenti nitrati, anche a un livello ragionevole, ossia in pratica tutte le acque della Comunità.

35 Nella sua memoria d'intervento, il governo spagnolo fa valere che un programma di riduzione dei versamenti di azoto provenienti da fonti agricole, quale quello imposto dalla direttiva, non può avere alcun effetto sull'eutrofizzazione delle acque e, pertanto, presenta interesse solo se sono soddisfatte due condizioni. Da un lato, la produzione primaria degli ecosistemi acquatici interessati dovrebbe essere limitata dalle disponibilità di azoto. Dall'altro, dovrebbe essere possibile ridurre il contenuto di azoto applicando questo programma.

36 Esso ritiene quindi che debbano essere considerate come acque inquinate ai sensi della direttiva solo le acque la cui produzione di fitoplancton è limitata dall'azoto e delle quali è possibile limitare il tasso di azoto agendo sulle pratiche agricole.

37 Il governo spagnolo sostiene anche che è provato scientificamente che, nella maggior parte degli ecosistemi acquatici epicontinentali, la produzione primaria di fitoplancton e, in definitiva, l'eutrofizzazione non sono limitate dalle disponibilità di azoto, ma da quelle di fosforo.

38 La Commissione fa valere che quest'affermazione non è corroborata da alcuno studio scientifico. Essa cita i vari studi che ha menzionato nel ricorso e nella replica per dimostrare che l'eutrofizzazione è dovuta ad una congiunzione degli apporti di azoto e di fosforo e che non si può quindi deliberatamente ignorare l'apporto dell'azoto nel fenomeno dell'eutrofizzazione marina.

Giudizio della Corte

39 Occorre innanzi tutto rilevare che, come risulta dal sesto 'considerando' e dall'art. 1 della direttiva, quest'ultima — per tutelare la salute umana, le risorse viventi e gli ecosistemi acquatici e salvaguardare altri usi legittimi dell'acqua — mira a ridurre l'inquinamento idrico causato direttamente o indirettamente da nitrati provenienti da fonti agricole e a impedire un ulteriore inquinamento di questo tipo.

40 Poi, si deve constatare che il nono 'considerando' della direttiva enuncia che talune zone che scaricano le loro acque in acque soggette ad inquinamento provocato da composti azotati richiedono una protezione speciale.

41 Inoltre, dagli artt. 3, nn. 1 e 2, e 5, della direttiva, letti congiuntamente all'allegato I, sub A, punti 1 e 2, di quest'ultima, risulta che gli Stati membri sono tenuti a rispettare i seguenti obblighi:

— individuare come acque inquinate o che potrebbero essere inquinate, se non s'interviene ai sensi dell'art. 5 della direttiva, non solo le acque destinate al consumo umano, ma anche la totalità:

i) delle acque dolci superficiali che contengono o possono contenere una concentrazione di nitrati superiore a quella prevista dalla direttiva 75/440/CEE, e

ii) delle acque sotterranee che contengono o possono contenere una concentrazione di nitrati superiore a 50 mg/l;

— designare, entro e non oltre il 20 dicembre 1993, come zone vulnerabili tutte le zone note del loro territorio che scaricano nelle acque individuate come inquinate in conformità all'art. 3, n. 1, della direttiva, e

— fissare, entro il 20 dicembre 1995, programmi d'azione intesi a ridurre l'inquinamento delle acque provocato da nitrati ed a migliorare la qualità di queste ultime nelle zone vulnerabili designate ai sensi dell'art. 3, n. 2, della direttiva.

42 Infine, occorre rilevare che le acque inquinate o che potrebbero esserlo di cui all'art. 3, n. 1, della direttiva sono definite in funzione, tra l'altro, di criteri enunciati all'allegato I, sub A, della direttiva. Uno di questi criteri si riferisce all'eutrofizzazione constatata o che rischia di prodursi nell'immediato futuro se non s'interviene ai sensi dell'art. 5 della direttiva.

43 Nella fattispecie il governo francese deduce dalla definizione dell'eutrofizzazione che figura all'art. 2, sub i), della direttiva che l'arricchimento delle acque di superficie in nitrato non basta da solo a renderle eutrofiche ai sensi della direttiva.

44 Del resto, esso sostiene che dalla circolare 5 novembre 1992 risulta che, per talune categorie di acque, in particolare le acque salmastre correnti e le acque dolci contenenti calcio, sia stagnanti sia correnti, l'eutrofizzazione non potrà mai essere combattuta riducendo i quantitativi di azoto, in quanto il fosforo deve essere considerato come il fattore determinante dell'eutrofizzazione.

45 Senza che sia necessario prendere in considerazione le numerose relazioni scientifiche ed i numerosi studi menzionati nell'ambito del presente ricorso, occorre constatare che una limitazione del campo di applicazione della direttiva che escluda da questo talune categorie di acque a causa del ruolo che si sostiene fondamentale del fosforo nell'inquinamento di tali acque è incompatibile sia con la struttura sia con l'obiettivo della direttiva.

46 Innanzi tutto, occorre rilevare che la metodologia applicata dalla Repubblica francese comporta che parti rilevanti delle acque dolci di superficie, delle acque salmastre correnti e delle acque costiere non possano mai essere designate come eutrofiche, anche se l'inquinamento provocato dall'azoto proveniente da fonti agricole o la minaccia di un tale inquinamento è reale.

47 A tal riguardo si deve constatare che la circolare 5 novembre 1992 chiede alle autorità competenti di tener conto «delle considerazioni svolte nell'allegato 4» e che quest'ultimo indica, come risulta dal punto 12 della presente sentenza, che

l'azoto non è il fattore determinante nel caso delle acque salmastre correnti, ossia gli estuari, e delle acque dolci contenenti calcio, sia stagnanti sia correnti.

48 La possibilità che categorie rilevanti di acque non siano mai designate come eutrofiche, anche se l'inquinamento provocato dall'azoto proveniente da fonti agricole o la minaccia di un tale inquinamento è reale, è manifestamente incompatibile con la direttiva, che impone agli Stati membri d'individuare le acque inquinate o quelle che potrebbero esserlo affinché adottino taluni provvedimenti per ridurre l'inquinamento delle acque causato in via diretta o indiretta dai nitrati provenienti da fonti agricole ed impedire un ulteriore inquinamento di questo tipo.

49 Certo, dalla circolare 5 novembre 1992 risulta che lo sviluppo eccessivo di una specie vegetale in un ambiente acquatico dipende da diversi fattori di ordine chimico, fisico ed ambientale. In base a questa circolare, «nella fase in cui si può parlare di *eutrofizzazione* (...) questo sviluppo eccessivo delle specie vegetali acquatiche appare quindi come il risultato del gioco complesso e sottile di un insieme di fattori diversi e mutevoli. Accertare i rapporti di causa ed effetto della sua apparizione, della sua natura, della sua intensità, della sua frequenza è un compito estremamente difficile proprio a causa di questa complessità e di questa sottigliezza delle interazioni».

50 Tuttavia, tenuto conto di questa complessità e del fatto che, come risulta dalla circolare 5 novembre 1992, le conoscenze in materia sono ancora imprecise e incomplete, è incompatibile con la struttura e l'obiettivo della direttiva escludere a priori dal suo campo di applicazione categorie rilevanti di acque come quelle menzionate in tale circolare. Ora, nonostante il ruolo eventualmente svolto dal fosforo nell'eutrofizzazione, specie vegetali il cui sviluppo è accelerato dall'azoto possono apparire in tali acque, il che comporta una perturbazione dell'equilibrio dei vari organismi che vi sono presenti.

51 Inoltre, tenuto conto del fatto che gli obblighi derivanti dall'art. 3, nn. 1 e 2, della direttiva sono intrinsecamente collegati, un'individuazione restrittiva delle acque inquinate o che potrebbero esserlo in forza del n. 1 di quest'articolo comporta una designazione incompleta delle zone vulnerabili ai sensi del n. 2 dello stesso.

52 Infatti, il metodo accolto dalle autorità francesi per la definizione delle acque inquinate o che potrebbero esserlo consente che talune acque con contenuto di azoto elevato sfuggano all'applicazione della direttiva, di modo che i bacini idrografici che le alimentano non vengono designati come zone vulnerabili ai sensi dell'art. 3, n. 2, della direttiva, e non devono, quindi, costituire oggetto di un programma di azione in conformità al suo art. 5.

53 Infine, anche se un ampio potere discrezionale è stato riconosciuto agli Stati membri per la definizione delle acque di cui all'art. 3, n. 1, della direttiva, a causa della complessità delle valutazioni che essi devono effettuare in tale contesto (v. sentenza 29 aprile 1999, causa C-293/97, Standley e a., Racc. pag. I-2603, punti 37 e 39), allorché procedono a questa definizione, essi sono comunque tenuti a rispettare gli obiettivi perseguiti dalla direttiva, ossia la riduzione dell'inquinamento delle acque provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole.

54 Pertanto, l'esercizio di questo potere discrezionale non può comportare, come nella fattispecie, che una parte rilevante delle acque cariche di azoto sfugga al campo di applicazione della direttiva.

Sulla mancata individuazione delle acque della baia della Senna in relazione alla direttiva

Argomenti delle parti

55 La Commissione sostiene che, non individuando le acque della baia della Senna come eutrofiche ai sensi della direttiva, la Repubblica francese ha violato l'art. 3, n. 1, e l'allegato I, sub A, punto 3, della direttiva.

56 A tal riguardo, la Commissione menziona in particolare il piano di regolazione e di gestione delle acque del bacino Seine-Normandie secondo il quale, innanzi tutto, la proliferazione di fitoplancton tossico dinopsis sembra intensificarsi da diversi anni tra Courseulles e Dieppe e, in secondo luogo, gli apporti di nutrimenti dalla Senna e dai corsi d'acqua sembrano svolgere un ruolo preponderante nella comparsa del fenomeno.

57 Inoltre, da una comunicazione scientifica del 1996 intitolata «Les apports en nitrate et phosphate en baie de Seine. Devenir de la pollution en mer» (Gli apporti di nitrato e fosfato nella baia della Senna. Andamento dell'inquinamento marittimo) risulta verosimile che l'aumento degli apporti di origine agricola contribuisca all'aumento degli apporti di azoto nella baia della Senna, vi accresca la produzione primaria e ingeneri un'eutrofizzazione.

58 Secondo la Commissione, la baia della Senna partecipa al fenomeno dell'eutrofizzazione della parte orientale del Mar del Nord, dal nord della Francia alla Norvegia.

59 Il governo francese sostiene dal canto suo che le acque della baia della Senna non sono eutrofiche ai sensi della direttiva.

60 Pertanto, secondo questo governo, il quale fa riferimento alla definizione dell'eutrofizzazione che figura all'art. 2, sub i), della direttiva, non è affatto contestabile che esiste un «arricchimento (...) con composti azotati» della baia della Senna. Che quest'ultimo sia sufficientemente rilevante per causare uno «sviluppo accelerato delle alghe e delle specie vegetali più elevate» sarebbe un po' più contestabile, ma che esso comporti una «[perturbazione dell']equilibrio degli organismi presenti nell'acqua» e un «degrado della qualità dell'acqua» non sarebbe affatto dimostrato dalla Commissione.

61 Il governo francese fa valere che né la baia della Senna né il litorale della bassa Normandia conoscono fenomeni di macroalghe, di maree verdi o di anossia per eccesso di fitoplancton. La baia della Senna sarebbe caratterizzata da forti correnti di maree che impedirebbero che il tasso di ossigeno dissolto diminuisca seriamente nelle acque del fondo della baia, di modo che non verrebbe perturbato l'equilibrio naturale degli organismi marini. Per quanto riguarda le apparizioni temporanee di microalghe plactoniche della classe delle dinoficee, esse non avrebbero un'ampiezza sufficiente a perturbare gli organismi marini e sarebbero causate dalla stratificazione verticale di talune acque costiere piuttosto che dall'evoluzione del quantitativo di azoto nell'acqua.

62 Pertanto, il governo francese ritiene che il semplice fatto che nella baia della Senna siano innegabilmente presenti nitrati in quantitativi sufficienti ad alimentarvi un ipotetico fenomeno di eutrofizzazione non sia sufficiente per confutare la sua conclusione secondo cui questa zona non è eutrofica ai sensi della direttiva.

63 Esso sostiene inoltre che la mancata individuazione della baia della Senna non ha, in ogni caso, avuto impatto sulla fase seguente, ossia la designazione delle zone vulnerabili, poiché quasi tutte le zone che alimentano il bacino della Senna sarebbero state designate come vulnerabili ad altro titolo.

Giudizio della Corte

64 Occorre constatare innanzi tutto che il governo francese, nelle memorie che ha presentato alla Corte, ammette che esiste, da un lato, un arricchimento in composti azotati di cui non contesta la provenienza da fonti agricole e, dall'altro, uno sviluppo accelerato delle alghe e delle specie vegetali superiori nella baia della Senna. Inoltre, esso ammette che non è escluso che la persistenza di taluni fenomeni che possono essere qualificabili come perturbazione dell'equilibrio degli organismi presenti nell'acqua o come degrado della qualità dell'acqua consenta di ritenere che la baia della Senna soddisfi taluni criteri di eutrofizzazione.

65 Esso ritiene tuttavia che, in relazione ai criteri obiettivi e scientifici pertinenti, questa zona non debba essere individuata come eutrofica ai sensi della direttiva.

66 Tuttavia, come risulta dai punti 45-54 della presente sentenza, l'interpretazione della nozione di eutrofizzazione data dalle autorità francesi e il metodo che esse applicano per individuare acque inquinate sono troppo restrittivi e, di conseguenza, incompatibili con la direttiva.

67 Inoltre, anche se il fenomeno di eutrofizzazione non appare nella baia stessa della Senna, tuttavia tale zona partecipa al fenomeno dell'eutrofizzazione del Mar del Nord che è, come risulta dal quarto 'considerando' della direttiva, una zona meritevole di protezione particolare.

68 Infatti, come risulta dal parere motivato, l'eutrofizzazione della parte orientale del Mar del Nord, dal nord della Francia alla Norvegia, trova la sua origine nello scarico di nutrimenti, in particolare azotati, da parte di tutti i bacini idrografici che sfociano nel Mar del Nord e nella Manica orientale. La Senna sarebbe da sola all'origine di un flusso annuo di oltre 100 000 tonnellate di azoto, per due terzi provenienti da fonte agricola, su un flusso annuo totale di 400 000 tonnellate che passa dalla Manica al Mar del Nord.

69 Non è contestato nella fattispecie che il contenuto in nitrato dell'acqua della baia della Senna è elevato e che, nell'acqua salata del Mar del Nord, l'azoto costituisce il fattore limitante più importante nello sviluppo di alghe e di specie vegetali più elevate.

70 Sulla base delle considerazioni che precedono, occorre concludere che la Repubblica francese, non procedendo in maniera appropriata all'individuazione delle acque inquinate e, di conseguenza, alla designazione delle relative zone vulnerabili, in conformità dell'art. 3 nonché dell'allegato I della direttiva, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza della direttiva.

Sulle spese

71 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ha chiesto la condanna della Repubblica francese, che è risultata soccombente, quest'ultima va condannata alle spese. Ai sensi dell'art. 69, n. 4, primo comma, di tale regolamento, il Regno di Spagna, che è intervenuto nella controversia, sopporta le proprie spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Sesta Sezione)

dichiara e statuisce:

1) Non procedendo in maniera appropriata all'individuazione delle acque inquinate e, di conseguenza, alla designazione delle relative zone vulnerabili, in conformità dell'art. 3 nonché dell'allegato I della direttiva del Consiglio 12 dicembre 1991, 91/676/CEE, relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole, la Repubblica francese è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza di tale direttiva.

2) La Repubblica francese è condannata alle spese.

3) Il Regno di Spagna sopporterà le proprie spese.

Macken Colneric Gulmann

Schintgen Cunha Rodrigues

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 27 giugno 2002.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Sesta Sezione

F. Macken