SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)

7 ottobre 2004 *

Nella causa C-239/03,

avente ad oggetto un ricorso per inadempimento ai sensi dell'art. 226 CE, proposto il 4 giugno 2003,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai sigg. G. Valero Jordana e B. Stromsky, in qualità di agenti,

ricorrente,

contro

Repubblica francese, rappresentata dai sigg. G. de Bergues e E. Puisais, in qualità di agenti,

convenuta,

* Lingua processuale: il francese.

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta dai sigg. C. W. A. Timmermans, presidente di sezione, R. Schintgen (relatore), dalla sig.ra R. Silva de Lapuerta, dai sigg. P. Kūris e G. Arestis, giudici,

avvocato generale: sig. D. Ruiz-Jarabo Colomer
cancelliere: sig. R. Grass

vista la fase scritta,

vista la decisione, adottata dopo avere sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con il suo ricorso, la Commissione delle Comunità europee chiede alla Corte di dichiarare che:

— non avendo adottato tutte le misure idonee a prevenire, ridurre e combattere l'inquinamento massiccio e protratto dello stagno di Berre, e

— non avendo debitamente osservato le disposizioni dell'allegato III al protocollo relativo alla protezione del Mare Mediterraneo dall'inquinamento di origine tellurica, sottoscritto ad Atene il 17 maggio 1980, approvato a nome della Comunità economica europea con decisione del Consiglio 28 febbraio 1983, 83/101/CEE (GU L 67, pag. 1; in prosieguo: il «protocollo»), con una modifica dell'autorizzazione agli scarichi delle sostanze elencate all'allegato II del protocollo, a seguito della conclusione di quest'ultimo,

la Repubblica francese è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi degli artt. 4, n. 1, e 8 della Convenzione per la protezione del Mare Mediterraneo dall'inquinamento, sottoscritta a Barcellona il 16 febbraio 1976, approvata a nome della Comunità economica europea con decisione del Consiglio 25 luglio 1977, 77/585/CEE (GU L 240, pag. 1; in prosieguo: la «Convenzione»), dell'art. 6, nn. 1 e 3, del protocollo, nonché dell'art. 300, n. 7, CE.

Ambito normativo

2 L'art. 2, lett. a), della Convenzione così definisce il termine «inquinamento»:

«(...) l'introduzione diretta o indiretta, da parte dell'uomo, di sostanze o di energia nell'ambiente marino, quando essa comporti effetti nocivi, quali danni alle risorse biologiche, rischi per la salute umana, ostacoli alle attività marittime, compresa la pesca, deterioramento della qualità delle acque marine sotto il punto di vista del loro impiego nonché lo scadimento delle attrattive dei luoghi».

3 Ai sensi dell'art. 4, n. 1, della Convenzione:

«Le parti contraenti prendono, individualmente o congiuntamente, ogni misura idonea conforme alle disposizioni della presente convenzione o dei protocolli in vigore, di cui esse sono parti, per prevenire, diminuire e combattere l'inquinamento nella zona del Mare Mediterraneo e per proteggere e migliorare l'ambiente marino in tale zona».

4 L'art. 8 della Convenzione precisa:

«Le parti contraenti adottano ogni misura idonea a prevenire, ridurre e combattere l'inquinamento della zona del Mare Mediterraneo dovuto agli scarichi dei corsi d'acqua, degli stabilimenti costieri e degli emissari, o provocati da qualsiasi altra fonte situata nel loro territorio».

5 Nello stesso senso, l'art. 1 del protocollo stabilisce quanto segue:

«Le parti contraenti (...) prendono ogni misura idonea a prevenire, ridurre, combattere e tenere sotto controllo l'inquinamento della zona del Mare Mediterraneo dovuto agli scarichi dei corsi d'acqua, degli stabilimenti costieri e degli emissari o provocati da qualsiasi altra fonte situata nel loro territorio».

6 Ai sensi dell'art. 3, lett. c), del protocollo:

«La zona alla quale si applica il presente protocollo (in prosieguo denominata: la "zona di cui al protocollo") comprende:

(...) gli stagni salati comunicanti con il mare».

7 L'art. 4, n. 1, lett. a), del protocollo prevede che quest'ultimo si applichi:

«agli scarichi inquinanti che provengono da fonti terrestri situate sul territorio delle parti e che raggiungono la zona di cui al protocollo,

direttamente, da emissari nel mare, ovvero da depositi o da scarichi effettuati sulla costa o a partire dalla stessa;

indirettamente, attraverso fiumi, canali o altri corsi d'acqua, comprese le falde sotterranee, ovvero per ruscellamento».

8 Ai sensi dell'art. 6, nn. 1 e 3, del protocollo:

«1. Le parti si impegnano a ridurre rigorosamente l'inquinamento di origine tellurica della zona di cui al protocollo, provocato dalle sostanze o fonti elencate nell'allegato II del presente protocollo.

(...)

3. Gli scarichi sono rigorosamente assoggettati al rilascio, da parte delle competenti autorità nazionali, di un'autorizzazione che tenga debitamente conto delle disposizioni di cui all'allegato III (...)».

9 Dai punti 11 e 13 della sezione A dell'allegato II del protocollo risulta che rientrano nel regime previsto dall'art. 6 di quest'ultimo le «[s]ostanze che hanno direttamente o indirettamente un'influenza negativa sul tenore di ossigeno dell'ambiente marino, in particolare quelle che possono essere all'origine di fenomeni di eutrofizzazione», e le «[s]ostanze che, pur non essendo tossiche per natura, possono diventare nocive per l'ambiente marino e possono disturbare, a causa delle quantità scaricate, gli usi legittimi del mare».

10 La sezione B dell'allegato II precisa:

«Il controllo e la rigorosa restrizione dello scarico delle sostanze elencate nella sezione A vanno attuati in conformità dell'allegato III».

11 L'allegato III del protocollo elenca i fattori da prendere in considerazione «[a]i fini del rilascio dell'autorizzazione allo scarico di rifiuti contenenti sostanze che figurano nell'allegato II (...)». Pertanto, gli Stati parti devono tener conto delle «[c]

aratteristiche e [della] composizione del rifiuto», delle «[c]aratteristiche dei costituenti del rifiuto dal punto di vista della nocività», delle «[c]aratteristiche del luogo di scarico e dell'ambiente marino ricettore», della «[d]isponibilità di tecniche in materia di rifiuti» e, infine, dei «[p]ossibili pregiudizi per gli ecosistemi marini e gli usi dell'acqua marina».

12 Inoltre, l'art. 300, n. 7, CE dispone che gli accordi conclusi dalla Comunità «sono vincolanti per le istituzioni della Comunità e per gli Stati membri».

Oggetto del ricorso e fase precontenziosa del procedimento

13 Lo stagno di Berre, con una superficie di 15 000 ettari, è uno stagno di acqua salata collegato direttamente con il Mare Mediterraneo mediante il canale di Caronte. Il suo volume d'acqua è pari a 900 milioni di m^3.

14 La Commissione ha ricevuto una denuncia relativa al degrado dell'ambiente acquatico dello stagno di Berre, derivante principalmente dagli apporti d'acqua dolce provenienti dalla Durance e scaricati artificialmente nello stagno di Berre ad ogni avviamento delle turbine della centrale idroelettrica di Saint-Chamas, gestita dalla Electricité de France (in prosieguo: la «EDF»).

15 La EDF ha attrezzato e gestisce la cascata di Saint-Chamas in conformità:

— alla legge 5 gennaio 1955, n. 55-6, sulla regimazione della Durance (JORF 6 gennaio 1955 e rettifica JORF 20 febbraio 1955), il cui art. 1 ha dichiarato di

pubblica utilità la realizzazione delle opere destinate alla regimazione della Durance, all'utilizzo delle acque a fini di irrigazione ed alla produzione di energia elettrica, essendo stata prevista una derivazione tra il confluente del Verdon e lo stagno di Berre;

— al decreto 28 settembre 1959, che concede alla EDF (servizio nazionale) la regimazione e la gestione della cascata e della riserva di Serre-Ponçon, sulla Durance, e delle cascate da realizzarsi sulla derivazione della Durance, tra il confluente del Verdon e lo stagno di Berre (JORF 7 ottobre 1959);

— alla Convenzione tra la EDF e il ministre de l'Équipement (ministro delle Infrastrutture) 19 agosto 1966, il cui art. 9 così dispone:

«L'Electricité de France assume tutti i provvedimenti utili a sospendere gli scarichi nello stagno quando la concentrazione di materiali solidi superi i 5 grammi per litro, salvo che, in caso di incidente alla rete elettrica, tale misura si riveli, in via eccezionale, impraticabile»;

— al decreto 6 aprile 1972, che approva la Convenzione e il capitolato speciale d'appalto relativo alle cascate di Salon e di Saint-Chamas, sulla Durance (dipartimenti di Bouches-du-Rhône, di Vaucluse e di Gard) (JORF 18 aprile 1972; in prosieguo: il «decreto del 1972»), capitolato che impone, al suo art. 17, l'osservanza delle disposizioni della citata Convenzione 19 agosto 1966, sugli scarichi nello stagno di Berre;

— alla concessione di gestione relativa al «trasferimento nella Durance delle acque della derivazione nell'ambito della riduzione degli apporti solidi e liquidi nello stagno di Berre» (in prosieguo: la «concessione di gestione»), approvata in data 22 aprile 1997 dalla direzione regionale dell'industria, della ricerca e dell'ambiente.

16 Il punto 2 di quest'ultima stabilisce gli obiettivi di riduzione degli apporti d'acqua e di fanghi nei seguenti termini:

«Apporti d'acqua:

— limitazione degli apporti annui: 2 100 hm^3

— limitazione degli apporti dal 1° maggio al 30 settembre: 400 hm^3

Apporti di fanghi:

— limitazione degli apporti annui: 200 000 tonnellate

— limitazione a 2 g/l del tasso di materie in sospensione (MIS)

Rispetto delle quote

La EDF dovrà comunicare alla Missione di recupero dello stagno di Berre le eventuali difficoltà nel rispettare dette quote, e quest'ultima deciderà i provvedimenti da adottarsi».

17 Emerge dal fascicolo che gli impianti della EDF della Durance servono non solo a produrre elettricità a livello regionale, ma contribuiscono altresì alla sicurezza della produzione elettrica, fornendo una potenza massima immediatamente disponibile per far fronte ad eventuali incidenti sulla rete.

18 Ritenendo che la Repubblica francese non avesse assunto tutte le misure idonee a prevenire, ridurre e combattere l'inquinamento massiccio e protratto dello stagno di Berre, o non avesse debitamente osservato le disposizioni dell'allegato III al protocollo con una modifica dell'autorizzazione agli scarichi di sostanze rientranti nell'allegato II del protocollo stesso, e, di conseguenza, fosse venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi degli artt. 4, n. 1, e 8, della Convenzione e dell'art. 6, nn. 1 e 3, del protocollo, nonché dell'art. 300, n. 7, CE, la Commissione ha notificato al governo francese in data 10 maggio 1999 una lettera di diffida, così da consentirgli di presentare le sue osservazioni.

19 Non avendo ritenuto convincente l'argomento svolto dalla Repubblica francese nella sua lettera 5 ottobre 1999, la Commissione le ha inviato un parere motivato che richiamava i termini della sua lettera di diffida e la invitava ad assumere le misure necessarie a conformarvisi entro un termine di due mesi decorrenti dalla notifica del parere medesimo.

20 Con lettera 31 ottobre 2000, il governo francese ha trasmesso alla Commissione un fascicolo in risposta al parere motivato.

21 Ritenendo che tale fascicolo non le consentisse di rinunciare alle censure sollevate nel parere in questione, la Commissione ha proposto il presente ricorso.

Sulla competenza della Corte

22 Il governo francese ritiene che la Corte non sia competente a pronunciarsi sul ricorso, in quanto gli obblighi di cui si rimprovera la violazione alle autorità francesi non farebbero parte del diritto comunitario. Infatti, nessuna direttiva comunitaria disciplinerebbe gli scarichi d'acqua dolce e di fanghi in uno stagno d'acqua salata, cosicché le disposizioni della Convenzione e del protocollo relative a siffatti scarichi non rientrerebbero nella competenza comunitaria.

23 Poiché il ricorso per inadempimento può avere ad oggetto solamente l'inosservanza di obblighi derivanti dal diritto comunitario, prima di pronunciarsi sull'esistenza materiale dell'inadempimento è necessario verificare se gli obblighi gravanti sulla Francia, che sono oggetto del ricorso, facciano parte del diritto comunitario.

24 A tale proposito si deve rilevare che la Convenzione ed il protocollo sono stati stipulati dalla Comunità e dai suoi Stati membri in forza di una competenza concorrente.

25 Orbene, secondo la giurisprudenza, gli accordi misti conclusi dalla Comunità, dai suoi Stati membri e da paesi terzi hanno nell'ordinamento comunitario la stessa disciplina giuridica degli accordi puramente comunitari, trattandosi di disposizioni che rientrano nella competenza della Comunità (v., in tal senso, sentenze 30 settembre 1987, causa 12/86, Demirel, Racc. pag. 3719, punto 9, e 19 marzo 2002, causa C-13/00, Commissione/Irlanda, Racc. pag. I-2943, punto 14).

26 La Corte ne ha tratto la conseguenza che, garantendo il rispetto degli impegni derivanti da un accordo concluso dalle istituzioni comunitarie, gli Stati membri adempiono, nell'ordinamento comunitario, un obbligo verso la Comunità che si è assunta la responsabilità della corretta esecuzione dell'accordo (citate sentenze Demirel, punto 11, e Commissione/Irlanda, punto 15).

27 Nella fattispecie, le disposizioni della Convenzione e del protocollo disciplinano, senza dubbio alcuno, un settore ampiamente rientrante nella competenza comunitaria.

28 La tutela dell'ambiente, che è oggetto della Convenzione e del protocollo, è infatti ampiamente disciplinata dalla legislazione comunitaria, anche per quanto riguarda la tutela delle acque contro l'inquinamento [v., segnatamente, direttiva del Consiglio 21 maggio 1991, 91/271/CEE, concernente il trattamento delle acque reflue urbane (GU L 135, pag. 40); direttiva del Consiglio 12 dicembre 1991, 91/676/CEE, relativa alla protezione delle acque dell'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole (GU L 735, pag. 1), e direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 23 ottobre 2000, 2000/60/CE, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque (GU L 327, pag. 1)].

29 Poiché la Convenzione e il protocollo introducono in tal modo diritti ed obblighi in un settore ampiamente disciplinato dalla legislazione comunitaria, sussiste un interesse comunitario a che la Comunità e i suoi Stati membri rispettino gli impegni assunti in forza di tali atti.

30 Il fatto che gli scarichi d'acqua dolce e di fanghi in ambiente marino, di cui al presente ricorso, non siano ancora stati disciplinati dal diritto comunitario non vale a mettere in discussione tale rilievo.

31 Risulta da quanto precede che l'applicazione degli artt. 4, n. 1, e 8 della Convenzione, nonché dell'art. 6, nn. 1 e 3, del protocollo, a scarichi d'acqua dolce e di fanghi in uno stagno d'acqua salata, scarichi che non sono stati oggetto di una disciplina comunitaria specifica, si inserisce nell'ambito comunitario in quanto tali articoli sono contenuti in accordi misti conclusi dalla Comunità e dai suoi Stati membri e riguardano un settore ampiamente disciplinato dal diritto comunitario. La Corte, adita a norma dell'art. 226 CE, è pertanto competente a valutarne l'osservanza da parte di uno Stato membro.

Nel merito

32 A sostegno del suo ricorso la Commissione solleva due censure basate rispettivamente:

— su una violazione dell'art. 6, n. 1, del protocollo, in combinato disposto con gli artt. 4, n. 1, e 8 della Convenzione, in quanto la Repubblica francese non ha assunto le misure necessarie per ridurre in maniera rigorosa l'introduzione nello stagno di Berre di sostanze nocive, quali quelle descritte all'art. 2, lett. a), della Convenzione, al fine di combattere e di ridurre sul lungo periodo l'inquinamento di tale stagno;

— su una violazione dell'art. 6, n. 3, del protocollo, in quanto l'autorizzazione allo scarico di rifiuti ad opera della centrale di Saint-Chamas nello stagno di Berre non sarebbe stata concessa nel rispetto dei criteri previsti dalla Convenzione e dal protocollo.

Sulla prima censura

Argomenti delle parti

33 La Commissione afferma che l'art. 6, n. 1, del protocollo contiene un obbligo di risultato.

34 Secondo la Commissione, che si basa su vari studi scientifici, vi è una correlazione tra la quantità d'acqua dolce, di fanghi e di sedimenti scaricati nello stagno di Berre dalla centrale idroelettrica di Saint-Chamas, da un lato, e il tasso di salinità, il calo di salinità marina, la stratificazione delle acque dello stagno, lo stato di eutrofizzazione cagionato da un eccessivo apporto in nutrienti (sali nutritivi), la degradazione della fauna, della flora e lo scadimento dell'attrattiva dello stagno di Berre, dall'altro. La Commissione non sostiene che il funzionamento della centrale idroelettrica di Saint-Chamas sia l'unica causa dell'inquinamento dello stagno di Berre, ma afferma che una parte essenziale dell'inquinamento stesso è imputabile al funzionamento della centrale.

35 La Commissione aggiunge che l'art. 6, n. 1, del protocollo dev'essere letto alla luce dell'art. 6, n. 3, del protocollo stesso, che subordina rigidamente l'attività di scarico delle sostanze in questione all'ottenimento di un'autorizzazione che tenga debitamente conto delle disposizioni dell'allegato III del protocollo. Ne discenderebbe che lo scarico di tali sostanze, in mancanza di autorizzazione, è vietato, il che richiederebbe la precisa conoscenza, da parte dello Stato, della natura e della quantità delle sostanze versate.

36 L'esistenza di un deficit regionale o la fragilità del sistema elettrico della regione Provenza-Alpi-Costa Azzurra (in prosieguo: la «regione PACA») in questione non sarebbero tali da giustificare le violazioni all'art. 6, n. 1, del protocollo, dato che vi sarebbe una soluzione alternativa per garantire la sicurezza della rete, cioè la costruzione di una linea strategica di 400 000 volts nella regione, tra Boutre e Carros.

37 Se è vero che l'inquinamento dello stagno di Berre è stato ridotto, nel corso degli ultimi anni, nell'ambito di un piano di recupero dello stagno stesso, la riduzione degli scarichi sarebbe stata tardiva, instabile e soprattutto assai limitata. La Commissione ritiene, in particolare, che il quantitativo totale degli scarichi massimi annui previsto dal progetto in questione sia incompatibile con il recupero duraturo di un ambiente marino nello stagno di Berre.

38 Il governo francese ritiene che l'art. 6, n. 1, del protocollo contenga un'obbligazione di mezzi. Nella fattispecie, la Repubblica francese sarebbe tenuta solamente a provare di avere effettivamente fatto ricorso a strumenti giuridici sufficienti a ridurre l'inquinamento derivante dagli scarichi d'acqua dolce e di fanghi.

39 In tal senso, la specifica situazione energetica della regione PACA giustificherebbe l'interesse strategico delle centrali idroelettriche di Salon e Saint-Chamas. La futura linea di 400 000 volts «Boutre-Carros» rappresenterebbe solo un elemento di un più ampio progetto destinato a rispondere alle difficoltà incontrate nella regione in materia energetica.

40 Innanzi tutto, il governo francese contesta l'affermazione della Commissione secondo cui lo stagno di Berre sarebbe stato oggetto, a partire dal 1983, di un inquinamento d'origine tellurica massiccio, prolungato e specifico, che avrebbe avuto rilevanti effetti negativi sulla fauna, sulla flora e sull'attrattiva dello stagno

stesso. Pur senza sostenere che l'attività della centrale di Saint-Chamas sia estranea all'inquinamento dello stagno, il governo francese sottolinea l'importanza di altri fattori inquinanti (industrializzazione delle sue rive, sviluppo demografico, attività agricole), contesta, sul piano scientifico, i rilievi della Commissione sulla salinità dello stagno e sottolinea gli effetti del vento sull'omogeneizzazione della colonna d'acqua, che sarebbero stati sottovalutati dalla Commissione.

41 Solamente un approccio globale, inteso a ridurre le fonti inquinanti, intervenendo sui fattori più influenti, potrebbe condurre al recupero dello stagno. Un'interpretazione basata esclusivamente sugli apporti d'acqua dolce non consentirebbe né di spiegare i fenomeni, né di trovare soluzioni adeguate.

42 Peraltro, non vi sarebbe ad oggi alcuno studio serio che abbia accertato la situazione delle risorse piscicole nello stagno di Berre, né che abbia analizzato le cause profonde della diminuzione delle attività di pesca nello stagno di Berre in questi ultimi anni, e neppure i fattori idonei ad ostacolare tale attività.

43 Inoltre, gli argomenti fatti valere dalla Commissione con riferimento all'eutrofizzazione dello stagno di Berre sarebbero infondati. Essi sarebbero basati su studi datati, anteriori al 1993 e incompleti.

44 In secondo luogo, il governo francese contesta l'affermazione della Commissione secondo cui la riduzione degli scarichi sarebbe stata «tardiva, instabile e assai limitata». A tal proposito esso richiama i risultati, in cifre, dell'applicazione delle misure previste dal piano di recupero dello stagno di Berre.

45 Infine, il governo francese contesta l'asserita limitatezza delle misure assunte dai pubblici poteri per ridurre, sul lungo periodo, l'inquinamento dello stagno di Berre. Segnatamente, la valutazione della Commissione in ordine all'insufficienza della riduzione degli scarichi sarebbe basata su una sottovalutazione dei miglioramenti rilevati a partire dal 1997, come risulterebbe dal bilancio della missione di recupero dello stagno di Berre dal 1994 al 1999.

Giudizio della Corte

46 Emerge dagli artt. 1 e 4 del protocollo che esso mira a prevenire, ridurre, combattere e tenere sotto controllo l'inquinamento della zona del Mare Mediterraneo dovuto agli scarichi dei corsi d'acqua, degli stabilimenti costieri e degli emissari o provocati da qualsiasi altra fonte situata nel loro territorio. In tal senso, ribadendo gli obblighi assunti a norma degli artt. 4 e 8 della Convenzione, l'art. 1 del protocollo impone alle parti contraenti l'obbligo di assumere «ogni misura idonea».

47 Più in particolare, l'art. 6, n. 1, del protocollo impone alle parti contraenti l'obbligo di «ridurre rigorosamente l'inquinamento di origine tellurica della zona di cui al protocollo, provocato dalle sostanze o fonti elencate nell'allegato II» di quest'ultimo. La sezione B di tale allegato cita del pari la «rigorosa limitazione» dello scarico delle sostanze citate nella sua sezione A.

48 Emerge dall'art. 3, lett. c), del protocollo che la zona considerata da quest'ultimo comprende gli stagni salati che comunicano con il mare, e quindi lo stagno di Berre. Ancorché quest'ultimo, nel corso di tutta la sua storia, sia stato solo per brevi periodi veramente salato, in quanto il canale di Caronte, che lo collega al mare, è stato scavato nel 1863 e reso più profondo nel 1925, le parti concordano sul fatto che esso rappresenta, quale ambiente marino, la situazione ecologica di riferimento.

49 Tra le sostanze di cui all'allegato II vi sono, ai punti 11 e 13 della sezione A, le «[s]ostanze che hanno direttamente o indirettamente un'influenza negativa sul tenore di ossigeno dell'ambiente marino, in particolare quelle che possono essere all'origine di fenomeni di eutrofizzazione», e le «[s]ostanze che, pur non essendo tossiche per natura, possono diventare nocive per l'ambiente marino e possono disturbare, a causa delle quantità scaricate, gli usi legittimi del mare».

50 È quindi un obbligo particolarmente rigido quello che grava sulle parti contraenti, a norma dell'art. 6, n. 1, del protocollo, in collegato disposto con il suo art. 1, cioè quello di «ridurre rigorosamente» l'inquinamento d'origine tellurica nella zona, dovuto segnatamente agli scarichi di tutte quelle sostanze che, «pur non essendo tossiche per natura», possono diventare nocive per l'ambiente marino, e ciò mediante «misure idonee». Tale rigorosità risponde alla natura dell'atto, destinato, segnatamente, ad evitare l'inquinamento dovuto alle omissioni dei pubblici poteri.

51 Come giustamente rilevato dalla Commissione, la portata di tale obbligo dev'essere valutata con riferimento all'art. 6, n. 3, del protocollo, il quale, instaurando un regime di autorizzazione preliminare, da parte delle autorità nazionali competenti, per lo scarico delle sostanze di cui all'allegato II, richiede agli Stati membri l'esercizio di un pieno controllo sull'inquinamento d'origine tellurica nella zona d'applicazione del protocollo.

52 Nella fattispecie, la Commissione afferma che:

— lo stagno di Berre è oggetto, a partire dal 1983, di un inquinamento d'origine tellurica, massiccio, prolungato e specifico, con rilevanti effetti negativi sulla fauna, sulla flora e sull'attrattiva dello stagno stesso;

— tale inquinamento è principalmente riconducibile allo scarico, da parte della centrale idroelettrica di Saint-Chamas, di rilevanti quantità d'acqua dolce, di fanghi e di sedimenti;

— se è vero che i detti scarichi sono diminuiti, in particolare nel 1997 e nel 1998, la riduzione è risultata tardiva, instabile e assai limitata, cosicché le misure assunte dai pubblici poteri, in particolare nell'ambito del piano di recupero dello stagno di Berre, non sarebbero risultate idonee.

53 Il governo francese non contesta il fatto che lo stagno di Berre è inquinato, né che l'attività della centrale idroelettrica di Saint-Chamas contribuisce al detto inquinamento, ma sottolinea l'importanza di altre fonti inquinanti, quali l'industrializzazione delle rive dello stagno, lo sviluppo demografico dei comuni limitrofi, l'estensione delle attività agricole, nonché il deterioramento della qualità dell'acqua dei fiumi che scaricano nello stagno. Orbene, il recupero di quest'ultimo richiederebbe un approccio globale, che non potrebbe essere incentrato su un'unica causa di perturbazione.

54 Quest'ultimo argomento non può essere accolto.

55 Il fatto che lo stagno di Berre subisca un inquinamento cagionato anche da fattori, di origine antropica o meno, diversi dagli apporti d'acqua dolce della centrale idroelettrica di Saint-Chamas non vale a mettere in discussione l'esistenza di un inquinamento di origine tellurica imputabile all'attività di turbinaggio della centrale.

56 Orbene, il governo francese non ha contestato né ha tentato di contestare l'affermazione della Commissione secondo cui lo scarico, dal canale industriale dell'EDF, di un'enorme quantità d'acqua dolce, con un forte carico sedimentario e con un deflusso irregolare, ha gravemente perturbato le condizioni ecologiche del biotopo dello stagno di Berre. A norma del punto 13 della sezione A dell'allegato II del protocollo, siffatti apporti, «pur non essendo tossic[i] per natura, possono diventare nociv[i] per l'ambiente marino [...] a causa delle quantità scaricate». Del resto, come sottolineato dalla convenuta nei suoi scritti, uno degli obiettivi del piano di recupero dello stagno di Berre, adottato dal governo francese nel 1993, era di diminuire gli apporti annui d'acqua dolce e di materiale in sospensione derivanti dal canale della centrale di Saint-Chamas.

57 Si deve quindi verificare se l'azione dei pubblici poteri sia stata adeguata con riferimento al loro obbligo di ridurre rigorosamente l'inquinamento d'origine tellurica così rilevato.

58 Secondo il governo francese, il piano di recupero dello stagno di Berre ha condotto, a partire dal 1994/1995, ad una riduzione del 40 % dei quantitativi medi d'acqua dolce scaricati dalla centrale rispetto ai periodi precedenti. I quantitativi degli apporti di fanghi sarebbero stati ridotti a un ottavo, passando in media da 800 000 a meno di 100 000 tonnellate annue negli ultimi otto anni, con una concentrazione media giornaliera di materia in sospensione oggi limitata a 1 g/l. Quanto agli apporti in sali nutritivi provenienti dal canale industriale della EDF, essi rappresenterebbero solamente il 10-20 % del totale per quanto riguarda il fosforo. In ogni caso, vi sarebbero incertezze quanto alla quota degli apporti del canale della EDF nell'inquinamento da azoto e fosforo.

59 Per tale governo, non è corretto sostenere che la riduzione degli scarichi sarebbe stata tardiva, instabile e limitata.

60 Risulta, a tal proposito, dal fascicolo [segnatamente, dal rapporto di valutazione sul recupero dello stagno di Berre del Conseil général des ponts et chaussées del gennaio 1999 (pag. 11; in prosieguo: il «rapporto di valutazione»), dal rapporto del gruppo di interesse pubblico per il recupero dello stagno di Berre, dal titolo «Il bilancio delle conoscenze, "stato di salute dell'ambiente"» del novembre 2002 (pagg. 36 e 37; in prosieguo: il «rapporto GIPREB»), e dal bilancio aggiornato al 2002 del GIPRES (pagg. 16 e 17)] quanto segue:

— «il quantitativo medio annuo d'acqua dolce scaricato dalla centrale di Saint-Chamas tra il 1966 e il 2000, periodo che comprende quello dell'approvazione del protocollo ad opera della Comunità e dei suoi Stati membri, era pari a 3,09 miliardi di m^3;

— a seguito dell'attuazione del piano di recupero e delle limitazioni imposte alla EDF, i quantitativi medi d'acqua scaricati sono stati fortemente ridotti, dato che la media annua degli apporti tra il 1° novembre 1995 e il 31 ottobre 2001 è stata pari a 2,085 miliardi di m^3, con una riduzione del 30 %;

— tuttavia, gli apporti annui d'acqua dolce ad opera della centrale sono caratterizzati dalla loro variabilità stagionale e annuale, tenuto conto delle fluttuazioni del turbinaggio della centrale. Così, nel 1999/2000, periodo in cui è stato emesso il parere motivato di cui al presente procedimento, gli scarichi della centrale sono stati particolarmente elevati, il che, secondo il rapporto GIPREB, sarebbe dovuto a un deficit energetico nella regione PACA;

— il massiccio apporto d'acqua dolce contribuisce in tal modo all'anossia della sua parte centrale e profonda, dove si riscontra una rilevante differenza di salinità tra le acque di superficie e le acque dei fondali. Tale parte è infatti caratterizzata dalla presenza di una barriera di densità che limita il processo di rinnovamento dell'acqua profonda e dà luogo ad una stratificazione ermetica e a un deficit di ossigeno, con rari e brevi periodi di reossigenazione, in occasione di colpi di vento sufficientemente forti per consentire un'omogeneizzazione delle acque.

61 In ordine ai quantitativi di fanghi trasportati dalle acque della Durance, è generalmente pacifico che gli apporti di tali sostanze «hanno un impatto negativo sull'ambiente e, in particolare, sulle specie animali e vegetali, aumentando la torbidità dell'acqua. La penetrazione della luce viene ridotta, il che limita la crescita delle piante acquatiche. I fanghi, deposti in grande quantità sul fondo, limitano lo sviluppo della fauna bentonica» (bilancio aggiornato GIPREB, pag. 17).

62 Emerge dal rapporto GIPREB (pag. 41) che l'attivazione del bacino di depurazione di Cadarache, nel 1980, e l'adozione del piano di recupero dello stagno di Berre hanno portato ad una riduzione degli apporti di fango della centrale, con un quantitativo versato di 200 000 t annue e una concentrazione di materia in sospensione limitata a 2 g/l. Gli apporti hanno addirittura raggiunto le 143 000 tonnellate nel 1999/2000 e le 92 000 tonnellate nel 2000/2001, con una concentrazione pari a 1 g/l di media giornaliera, mentre la media annua nel periodo 1966-2000 era di 450 000 tonnellate.

63 Tuttavia, alla luce del bilancio aggiornato GIPREB (pag. 17), tra il 1997 e il 2000, il 50-80 % del totale degli apporti di fanghi nello stagno di Berre è stato scaricato dalla centrale. Oltretutto, il rapporto di valutazione (pag. 13) rileva che lo scarico in caso di produzione massima della centrale (250 m^3/s) e di concentrazione massima (2 g/l) nel corso di una sola giornata sarebbe sufficiente a portare nello stagno più di 40 000 tonnellate di fanghi. Orbene, come rilevato dalla Commissione, un tale livello è assai elevato se confrontato ai valori massimi stabiliti per gli impianti di depurazione urbani.

64 Quanto agli apporti della centrale idroelettrica in sali nutritivi, è pacifico che un eccessivo apporto di nutrienti in ambiente marino provoca un'eutrofizzazione collegata alla proliferazione dei vegetali e quindi all'accumulazione di materia organica, nonché all'impoverimento d'ossigeno, responsabile di un'accresciuta mortalità delle specie piscicole e, in particolare, delle specie bentoniche.

65 Il governo francese stesso ammette che, a partire dal 1995, e soprattutto dal 1998, si assiste ad uno spettacolare sviluppo delle ulve (maree verdi) e, in misura inferiore, delle alghe enteromorfe, appartenenti a specie nitrofile, che si adattano a leggere salinità e il cui sviluppo è favorito da un ambiente eutrofizzato. Nello stesso senso, nel suo bilancio aggiornato (pag. 31), il GIPREB conclude che «[l]o stagno di Berre si trova in uno stato di eutrofizzazione caratterizzato da una produzione di biomassa fitoplanctonica sempre molto rilevante nelle acque superficiali e, da qualche anno, dalla proliferazione di macro-alghe, essenzialmente ulve».

66 A tale proposito, dal rapporto GIPREB emergono grandi incertezze, in assenza di metodi d'analisi precisi ed omogenei, il che rende difficile effettuare confronti per determinare la parte degli apporti eutrofizzanti (azoto e fosforo) riconducibile alla centrale idroelettrica.

67 Ciò posto, l'elevato livello di eutrofizzazione riscontrabile nello stagno di Berre, che è poco profondo, sarebbe collegato ad un eccessivo apporto di nutrienti, alla cui comparsa avrebbe comunque contribuito sensibilmente lo scarico di rilevanti quantitativi d'acqua dolce, pur con una scarsa concentrazione in sali nutritivi, come emerge dal rapporto GIPREB (pag. 92), in particolare tenendo conto del fenomeno, cui fa riferimento la Commissione nei suoi scritti, di insolubilizzazione del fosforo presente nei sedimenti.

68 Alla luce di quanto precede, pur avendo potuto assistere alla loro diminuzione nel corso degli anni in ragione dei successivi provvedimenti assunti nell'ambito del piano di recupero, rimane vero che grandi quantità d'acqua dolce, le cui variazioni stagionali permangono assai rilevanti, sono state scaricate nel periodo corrispondente alla fine della fase precontenziosa del procedimento dalla centrale di Saint-Chamas nello stagno di Berre. In particolare, è giocoforza rilevare che un quantitativo medio annuo d'acqua scaricata, ancorché limitato a una cifra che va da 2,085 a 2,3 miliardi di m^3, rappresenta un quantitativo notevole, soprattutto se rapportato al volume dello stagno di Berre (900 milioni di m^3), che è due volte meno elevato.

69 L'influenza negativa di siffatti scarichi sull'equilibrio ecologico dello stagno di Berre, sia con riferimento alla loro quantità eccessiva rispetto alla capacità dello stagno, sia con riferimento alle loro fluttuazioni, era notoria, come risulta, segnatamente, dal rapporto GIPREB, depositato un anno dopo l'emissione del parere motivato della Commissione. Tale circostanza testimonia, di per sé stessa, l'insufficienza delle misure assunte dai pubblici poteri francesi per far fronte all'obbligo di cui all'art. 6, n. 1, del protocollo.

70 Quanto agli apporti di fanghi, dalle cifre prodotte dinanzi alla Corte emerge una significativa diminuzione degli scarichi a partire dall'attivazione del bacino di decantazione di Cadarache e dall'adozione del piano di recupero dello stagno di Berre. Tuttavia, le quantità che possono essere trasportate dalle acque turbinate dalla centrale, in particolare quando lo scarico è massimo, rimangono assai elevate.

71 In conclusione, tenuto conto della rigidità dell'obbligo enunciato dall'art. 6, n. 1, del protocollo, la prima censura dev'essere dichiarata fondata.

Sulla seconda censura

Argomenti delle parti

72 A parere della Commissione, ancorché il decreto del 1972, letto in combinato disposto con la Convenzione 19 agosto 1966, stipulata dal ministero delle Infrastrutture e dalla EDF, risulti effettivamente contenere un'autorizzazione allo

scarico di rifiuti nello stagno di Berre ad opera della centrale di Saint-Chamas, tale autorizzazione, essendo anteriore alla Convenzione e al protocollo, non ha potuto essere concessa nell'osservanza dei criteri previsti da tali atti, in particolare di quelli enunciati nella sezione E dell'allegato III del protocollo. Essa non avrebbe potuto neppure stabilire i limiti qualitativi e quantitativi per ciascuna delle sostanze scaricate dal canale industriale della EDF e potenzialmente nocive per gli ecosistemi e per gli utilizzi dell'acqua marina.

73 Quanto alla concessione di gestione, essa si porrebbe al di fuori di qualsiasi ambito normativo, e la sua violazione non potrebbe dar luogo ad alcuna sanzione legale. Orbene, l'art. 6, n. 3, del protocollo precisa che l'autorizzazione dev'essere concessa dalle autorità nazionali competenti, che agiscono cioè nell'ambito delle competenze loro attribuite dall'ordinamento giuridico interno dello Stato in questione.

74 In ogni caso, tale concessione non rispetterebbe i criteri previsti dall'allegato III del protocollo. Un'autorizzazione che tenga conto di tutti i fattori elencati in tale allegato dovrebbe prendere in considerazione la composizione degli scarichi, cosicché sarebbe stato necessario rilasciare un'autorizzazione per una determinata quantità d'acqua dolce, di materie in sospensione, di azoto e di fosforo, elemento per elemento.

75 Il governo francese sostiene che la concessione di gestione ha natura giuridicamente vincolante, è approvata dall'autorità regolamentare e la sua inosservanza è soggetta a sanzione. Essa sarebbe stata adottata, in applicazione dell'art. 15 del capitolato d'appalto allegato al decreto del 1972, a seguito di concertazione tra i principali servizi interessati dello Stato, ed approvata dal direttore regionale dell'industria, della ricerca e dell'ambiente per conto del prefetto. Inoltre, in caso di inosservanza delle concessione, il concessionario, in applicazione della legislazione vigente, potrebbe essere sanzionato con un'ammenda che può arrivare sino a EUR 12 200 e, in caso di violazioni reiterate, sino alla decadenza della concessione.

76 Quanto al contenuto della concessione, la natura delle misure prescritte in materia sia di riduzione della torbidità delle acque scaricate da 5 g/l a 2 g/l sia di riduzione degli apporti d'acqua dolce e di fanghi corrisponderebbe a quella delle disposizioni contenute nell'allegato III del protocollo.

77 Di conseguenza, le autorità francesi avrebbero effettivamente concesso alla EDF un'autorizzazione amministrativa per la gestione, la derivazione e lo scarico delle acque della Durance nello stagno di Berre, in conformità all'allegato III del protocollo.

Giudizio della Corte

78 Come la Corte ha stabilito nella sua sentenza 15 luglio 2004, causa C-213/03, Pêcheurs de l'étang de Berre (Racc. pag. I-7357, punto 41), l'art. 6, n. 3, del protocollo sancisce, in termini chiari, precisi e incondizionati, l'obbligo per gli Stati membri di subordinare gli scarichi di sostanze elencate nell'allegato II dello stesso protocollo al rilascio, da parte delle autorità nazionali competenti, di un'autorizzazione che tenga debitamente conto delle disposizioni del suo allegato III.

79 A parere del governo francese, la concessione di gestione, che modifica le disposizioni del capitolato d'appalto allegato al decreto del 1972, relativo agli scarichi nello stagno di Berre delle acque deviate della Durance, tiene conto precisamente del piano di recupero dello stagno di Berre, che si iscrive nell'ambito delle disposizioni della Convenzione e del protocollo. Tale concessione, le cui disposizioni si baserebbero sui criteri dell'allegato III del protocollo stesso, rappresenterebbe l'autorizzazione concessa a norma dell'art. 6, n. 3, del citato protocollo.

80 È sufficiente rilevare, a tal proposito, che la concessione di gestione è stata approvata dalla direzione regionale dell'industria, della ricerca e dell'ambiente, mentre la Convenzione e il capitolato d'appalto relativi alle cascate di Salon e di Saint-Chamas sulla Durance sono stati oggetto del decreto del 1972.

81 Di conseguenza, dalle osservazioni del governo francese non emerge con chiarezza in che modo la concessione di gestione avrebbe potuto legittimamente modificare le disposizioni rilevanti del capitolato d'appalto, allegato al decreto del 1972, per tener conto delle disposizioni del protocollo in materia di concessione delle autorizzazioni a norma del suo art. 6, n. 3.

82 Il governo francese sostiene che la concessione di gestione sarebbe stata emanata in applicazione dell'art. 15 del decreto citato, come emergerebbe, del resto, dai riferimenti normativi della concessione.

83 Ai sensi dell'art. 15 del decreto del 1972:

«Prima dell'attivazione della diga della presa ausiliaria di Mallemort, l'amministrazione, previa audizione del concessionario, emanerà una concessione di gestione per stabilire le condizioni per l'apertura delle paratoie di evacuazione delle piene. Tale concessione di gestione sarà emanata d'accordo con l'ingegnere capo del servizio del genio civile di Avignone, incaricato della prevenzione delle inondazioni nel bacino della Durance».

84 Orbene, è giocoforza rilevare, come ha fatto la Commissione, che tale disposizione riguarda esclusivamente «le condizioni per l'apertura delle paratoie di evacuazione delle piene» prima dell'«attivazione della diga della presa ausiliaria di Mallemort». Non è fatta alcuna menzione delle condizioni in cui talune sostanze, quali quelle elencate all'allegato II del protocollo, possono essere scaricate nello stagno di Berre secondo criteri intesi ad evitare un pregiudizio all'ecosistema di quest'ultimo.

85 In tali circostanze, qualunque sia il tenore della concessione di gestione, con riferimento alle disposizioni dell'allegato III del protocollo, il governo francese non ha dimostrato che le autorità competenti abbiano concesso un'autorizzazione allo scarico nello stagno di Berre delle sostanze elencate all'allegato II del protocollo, a norma dell'art. 6, n. 3, del protocollo stesso.

86 Anche la seconda censura della Commissione deve pertanto essere accolta.

87 In conclusione, il ricorso dev'essere accolto.

Sulle spese

88 A norma 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 ne ha fatto domanda, la Repubblica francese, rimasta soccombente, dev'essere condannata alle spese.

Per questi motivi, la Corte (Seconda Sezione) dichiara e statuisce:

1) **Non avendo adottato tutte le misure idonee a prevenire, ridurre e combattere l'inquinamento massiccio e protratto dello stagno di Berre, e**

non avendo tenuto debitamente conto delle disposizioni dell'allegato III al protocollo relativo alla protezione del Mare Mediterraneo dall'inquinamento di origine tellurica, sottoscritto ad Atene il 17 maggio 1980, approvato a nome della Comunità economica europea con decisione del Consiglio 28 febbraio 1983, 83/101/CEE, con una modifica dell'autorizzazione agli scarichi delle sostanze elencate all'allegato II del protocollo, a seguito della conclusione di quest'ultimo,

la Repubblica francese è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi degli artt. 4, n. 1, e 8 della Convenzione per la protezione del Mare Mediterraneo dall'inquinamento, sottoscritta a Barcellona il 16 febbraio 1976, approvata a nome della Comunità economica europea con decisione del Consiglio 25 luglio 1977, 77/585/CEE, dell'art. 6, nn. 1 e 3, del protocollo relativo alla protezione del Mare Mediterraneo dall'inquinamento di origine tellurica, sottoscritto ad Atene il 17 maggio 1980, approvato a nome della Comunità economica europea con decisione del Consiglio 28 febbraio 1983, 83/101/CEE, nonché dell'art. 300, n. 7, CE.

2) **La Repubblica francese è condannata alle spese.**

Firme