SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)
12 dicembre 1996 *

Nella causa C-298/95,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal signor Götz zur Hausen, consigliere giuridico, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Carlos Gómez de la Cruz, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

ricorrente,

contro

Repubblica federale di Germania, rappresentata dai signori Ernst Röder, Ministerialrat presso il ministero federale dell'Economia, e Bernd Kloke, Oberregierungsrat presso il medesimo ministero, in qualità di agenti, D-53107, Bonn

convenuta,

avente ad oggetto il ricorso diretto a far dichiarare che la Repubblica federale di Germania, non avendo adottato nei termini stabiliti tutti i provvedimenti necessari per conformarsi agli artt. 3 e 5 della direttiva del Consiglio 18 luglio 1978, 78/659/CEE, sulla qualità delle acque dolci che richiedono protezione o miglioramento per essere idonee alla vita dei pesci (GU L 222, pag. 1), nonché agli artt. 3 e 5 della direttiva del Consiglio 30 ottobre 1979, 79/923/CEE, relativa ai requisiti di qualità delle acque destinate alla molluschicoltura (GU L 281, pag. 47), è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza del Trattato CE,

* Lingua processuale: il tedesco.

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta dai signori J. C. Moitinho de Almeida (relatore), presidente di sezione, L. Sevón, D. A. O Edward, J.-P. Puissochet e P. Jann, giudici,

avvocato generale: F. G. Jacobs
cancelliere: R. Grass

vista la relazione del giudice relatore,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 17 ottobre 1996,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 15 settembre 1995, la Commissione delle Comunità europee ha proposto, ai sensi dell'art. 169 del Trattato CE, un ricorso diretto a far dichiarare che la Repubblica federale di Germania, non avendo adottato nei termini stabiliti tutti i provvedimenti necessari per conformarsi agli artt. 3 e 5 della direttiva del Consiglio 18 luglio 1978, 78/659/CEE, sulla qualità delle acque dolci che richiedono protezione o miglioramento per essere idonee alla vita dei pesci (GU L 222, pag. 1), nonché agli artt. 3 e 5 della direttiva del Consiglio 30 ottobre 1979, 79/923/CEE, relativa ai requisiti di qualità delle acque destinate alla molluschicoltura (GU L 281, pag. 47), è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza del Trattato CE.

2 La direttiva 78/659 ha lo scopo di proteggere o migliorare la qualità delle acque dolci correnti o stagnanti in cui vivono o potrebbero vivere, qualora l'inquinamento fosse ridotto o eliminato, pesci appartenenti a determinate specie.

3 Ai sensi del suo art. 1, n. 1, la direttiva 78/659 si applica alle acque designate dagli Stati membri come richiedenti protezione o miglioramento. L'art. 4, n. 1, prescrive che gli Stati membri procedano ad una prima designazione delle acque salmonicole e ciprinicole entro due anni dalla notifica della direttiva 78/659. Inoltre, in conformità dell'art. 3, gli Stati membri stabiliscono, per le acque designate, i valori per i parametri fisico-chimici specificati nell'allegato I, valori che non devono essere meno rigorosi di quelli riportati nella colonna I («vincolante») di tale allegato e devono avvicinarsi al massimo a quelli figuranti nella colonna G («indicativo») del medesimo allegato. In forza dell'art. 5, gli Stati membri devono inoltre stabilire programmi per ridurre l'inquinamento e far sì che le acque designate siano conformi, entro cinque anni dalla designazione, ai valori da essi fissati per i vari parametri. Infine, la direttiva 78/659 precisa, agli artt. 6 e 7, la frequenza dei campionamenti, il luogo di prelievo dei campioni ed i metodi di analisi che consentono di valutare la conformità delle acque designate ai parametri considerati.

4 In forza dell'art. 17 della direttiva 78/659 gli Stati membri dovevano emanare le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva entro due anni dalla sua notifica, informandone immediatamente la Commissione. Poiché la direttiva 78/659 è stata notificata il 20 luglio 1978, tale termine è scaduto il 20 luglio 1980.

5 La direttiva 79/923 mira invece, a termini dell'art. 1, a proteggere e migliorare la qualità delle acque costiere e delle acque salmastre per consentire la vita e lo sviluppo dei molluschi e per contribuire alla buona qualità dei prodotti della molluschicoltura direttamente commestibili per l'uomo.

6 Gli artt. 3-5 della direttiva 79/923 riproducono, applicandole mutatis mutandis alle acque destinate alla molluschicoltura, le disposizioni contenute negli artt. 3-5 della direttiva 78/659, sopra descritte, ad eccezione dell'art. 3, n. 3, relativo agli scarichi di determinate sostanze nell'ambiente idrico, e dell'art. 5, n. 1, che concede agli Stati membri un termine di sei anni, anziché di cinque, per far sì che le acque designate siano conformi ai valori da essi fissati per i parametri indicati nell'allegato della direttiva 79/923.

7 Ai sensi dell'art. 15 gli Stati membri dovevano mettere in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva 79/923 entro due anni dalla sua notifica, informandone immediatamente la Commissione. La direttiva è stata notificata il 5 novembre 1979 e tale termine è quindi scaduto il 5 novembre 1981.

8 La Commissione, avendo concluso in base alle informazioni in suo possesso che la Repubblica federale di Germania non aveva preso tutti i provvedimenti necessari per la trasposizione degli artt. 3, 4, 5 e 7, n. 1, della direttiva 78/659, nonché degli artt. 3, 4 e 5 della direttiva 79/923, ha inviato al governo tedesco una lettera di diffida il 21 aprile 1992, invitandolo a presentare le proprie osservazioni entro due mesi.

9 Con lettera 9 settembre 1992 il governo tedesco ha contestato la necessità di trasporre le direttive mediante disposizioni legislative formali nonché l'obbligo di stabilire programmi specifici per la protezione delle acque considerate. Esso ha inoltre richiesto una proroga del termine per la designazione delle acque e ha fornito alcuni dati integrativi in ordine ai campionamenti di cui alla direttiva 78/659.

10 La Commissione, ritenendo che queste spiegazioni non potessero modificare la sua posizione sugli inadempimenti contestati, ha inviato al governo tedesco il 13 gennaio 1994 un parere motivato invitandolo a prendere tutti i provvedimenti necessari per conformarsi, entro due mesi, agli artt. 3, 4, 5 e 7, n. 1, della direttiva 78/659 nonché agli artt. 3, 4 e 5 della direttiva 79/923.

11 Con lettera 3 maggio 1994 il governo tedesco ha riconosciuto la necessità di trasporre gli artt. 3 e 4 delle direttive mediante disposizioni legislative tassative ed ha notificato i provvedimenti di trasposizione e di designazione delle acque destinate alla piscicoltura adottati da alcuni Länder, nonché una serie di dati relativi ai campionamenti. Tuttavia, il governo tedesco ha ribadito che, a suo giudizio, l'adozione di programmi specifici ai sensi dell'art. 5 delle due direttive non era necessaria.

12 La Commissione, pur rinunciando alle sue censure relative alla violazione dell'art. 4 delle direttive 78/659 e 79/923 nonché dell'art. 7, n. 1, della direttiva 78/659, ha ritenuto che le informazioni in suo possesso non fossero sufficienti per concludere che i provvedimenti necessari alla trasposizione degli artt. 3 e 5 delle direttive 78/659 e 79/923 erano stati adottati dalla Repubblica federale di Germania. Di conseguenza, essa ha deciso di proporre il ricorso in oggetto.

Sull'art. 3 delle direttive 78/659 e 79/923

13 La Repubblica federale di Germania non contesta che la trasposizione dell'art. 3 delle direttive 78/659 e 79/923, spettante ai Länder in base alla ripartizione nazionale delle competenze, non è stata ancora effettuata in Germania mediante norme giuridiche vincolanti. Essa fa valere nondimeno che la trasposizione è in corso. Il potere esecutivo dei Länder, che deve ricevere una delega dal potere legislativo per poter adottare decreti di trasposizione, l'ha già ricevuta in sei Länder su sedici. Sarebbe stato inoltre elaborato un progetto di decreto tipo, destinato ai Länder, per la trasposizione della direttiva 78/659.

14 La Repubblica federale di Germania respinge inoltre la tesi della Commissione secondo cui la mancata adozione delle misure imposte dalle direttive 78/659 e 79/923 potrebbe mettere in pericolo la salute delle persone. Un pericolo del genere non esisterebbe in Germania, in quanto i valori limite per i residui autorizzati sarebbero stati fissati nel decreto 1° settembre 1994 adottato in base al

Lebensmittel-und Bedarfsgegenständegesetz nella versione dell'8 luglio 1993 (legge tedesca sulle sostanze alimentari sui generi di prima necessità) e consentirebbero di determinare se i pesci provenienti da corsi d'acqua siano o meno idonei al consumo.

15 Come ha rilevato la Commissione, uno degli obiettivi delle direttive di cui trattasi è quello di tutelare la salute dei cittadini mediante il controllo della qualità delle acque nelle quali vivono o potrebbero vivere pesci destinati al consumo umano, come salmoni, trote, lucci o anguille, menzionati nell'art. 1, n. 4, della direttiva 78/659, o ancora molluschi «direttamente commestibili per l'uomo», ai sensi dell'art. 1 della direttiva 79/923.

16 Pertanto, assume un particolare rilievo il fatto che le direttive siano recepite mediante provvedimenti il cui carattere tassativo sia incontestabile. Infatti, in tutti i casi in cui l'inosservanza delle prescrizioni di una direttiva può mettere in pericolo la salute dei cittadini, gli interessati devono potersi avvalere di norme imperative a tutela dei propri diritti (v., in tal senso, sentenze 30 maggio 1991, causa C-361/88, Commissione/Germania, Racc. pag. I-2567, punto 16, e causa C-59/89, Commissione/Germania, Racc. pag. I-2607, punto 19, nonché 17 ottobre 1991, causa C-58/89, Commissione/Germania, Racc. pag. I-4983, punto 14).

17 Nel caso di specie, anche se i residui autorizzati negli alimenti sono soggetti, in forza di altre leggi nazionali, a valori limite, la Repubblica federale di Germania non ha dimostrato che il consumo di pesce o di molluschi non presenti, in caso di mancata adozione delle misure prescritte dalle direttive 78/659 e 79/923, alcun pericolo per la salute umana.

18 In ogni caso, per quanto riguarda le difficoltà procedurali invocate dal governo tedesco per giustificare il ritardo nella trasposizione delle direttive 78/659 e 79/923, è sufficiente ricordare che, per giurisprudenza costante, uno Stato membro non può eccepire disposizioni, prassi o situazioni del proprio ordinamento giuridico interno per giustificare l'inosservanza degli obblighi e dei termini fissati da una direttiva (v., in particolare, sentenze 6 aprile 1995, causa C-147/94, Commissione/

Spagna, Racc. pag. I-1015, punto 5; 6 luglio 1995, causa C-259/94, Commissione/Grecia, Racc. pag. I-1947, punto 5, e 2 maggio 1996, causa C-253/95, Commissione/Germania, Racc. pag. I-2423, punto 12).

19 Di conseguenza, si deve dichiarare che, non avendo adottato nei termini stabiliti tutti i provvedimenti necessari per conformarsi all'art. 3 delle direttive 78/659 e 79/923, la Repubblica federale di Germania è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza del Trattato.

Sull'art. 5 delle direttive 78/659 e 79/923

20 Per quanto riguarda la direttiva 78/659, il governo tedesco fa valere che i programmi di intervento esistenti nei Länder sin dalla metà degli anni '50 per la riduzione dell'inquinamento delle acque sono veri e propri programmi di risanamento volti a migliorare la qualità delle acque e possono pertanto considerarsi conformi all'art. 5 della direttiva 78/659. Secondo il governo tedesco, la protezione della qualità delle acque dolci per renderle idonee alla vita dei pesci non può essere considerata da sola, ma va inserita invece nell'obiettivo globale della qualità delle acque in generale, obiettivo che viene perseguito in Germania con l'adozione preventiva e generalizzata di prescrizioni minime a livello federale dirette a ridurre l'inquinamento delle acque ad opera delle acque di scarico. Il governo tedesco afferma ancora che, negli ultimi due decenni, i Länder hanno attuato tali prescrizioni adottando programmi di intervento dotati di mezzi rilevanti, che si sono dimostrati particolarmente efficaci, come testimonia il miglioramento significativo riscontrato in Germania, tra il 1976 e il 1990, nella qualità delle acque dolci, in particolare di quelle considerate dalla direttiva 78/659.

21 Per quanto riguarda la direttiva 79/923, il governo federale ritiene altresì che l'adozione di programmi specifici per ridurre l'inquinamento non sia necessaria in quanto i controlli regolarmente effettuati nelle cinque aree richiedenti protezione per le acque destinate alla molluschicoltura nel mare del Nord indicano che i

parametri fissati dalla direttiva vengono rispettati e che non vi è alcuna necessità di risanamento. Nondimeno, i Länder che dispongono di acque destinate alla molluschicoltura starebbero attualmente predisponendo o avviando una trasposizione formalmente regolare della direttiva.

22 Si deve rilevare, anzitutto, che l'art. 5 delle direttive 78/659 e 79/923 sancisce l'obbligo, per gli Stati membri, di stabilire programmi per ridurre l'inquinamento e far sì che le acque designate siano conformi rispettivamente entro un termine di cinque e sei anni dalla designazione, ai valori fissati per i parametri precisati nell'allegato e alle osservazioni contenute nelle colonne G e I del medesimo allegato.

23 Ora, come ha rilevato l'avvocato generale al paragrafo 17 delle sue conclusioni, le direttive 78/659 e 79/923 elencano, nei rispettivi allegati, quattordici e dodici parametri fisico-chimici precisi rispettivamente ai quali vengono fissati valori dagli Stati membri. Inoltre, l'art. 6 delle dette direttive stabilisce, ai fini dell'applicazione dell'art. 5, la percentuale dei campioni che devono rispettare tali valori affinché le acque designate possano considerarsi conformi alle prescrizioni delle direttive.

24 Emerge con chiarezza dalla lettera dell'art. 5 delle direttive 78/659 e 79/923, nonché dalla complessa procedura di controllo della qualità delle acque definita dalle direttive, che gli Stati membri hanno l'obbligo di stabilire programmi specifici volti a ridurre l'inquinamento delle acque dolci e delle acque destinate alla molluschicoltura rispettivamente entro un periodo di cinque e di sei anni.

25 Per quanto riguarda la direttiva 78/659, l'esistenza di programmi generali di risanamento delle acque come quelli invocati dal governo tedesco non può quindi considerarsi come una trasposizione sufficiente dell'art. 5.

26 Si deve inoltre sottolineare che l'obiettivo della riduzione dell'inquinamento delle acque provocato dalle acque di scarico, perseguito da simili programmi generali, non corrisponde necessariamente a quello, più specifico, della direttiva 78/659, ossia il miglioramento della qualità delle acque dolci per renderle idonee alla vita dei pesci.

27 Per quanto riguarda la direttiva 79/923, neppure la conformità delle acque destinate alla molluschicoltura alle esigenze della direttiva, prospettata dal governo tedesco, può esonerare quest'ultimo dall'obbligo di stabilire programmi specifici in conformità dell'art. 5 della detta direttiva.

28 Si deve sottolineare, in proposito, che i risultati trasmessi dal governo tedesco riguardano soltanto i prelievi di campioni effettuati nel Land Bassa Sassonia nel 1991 e non dimostrano in alcun modo la conformità delle acque destinate alla molluschicoltura nei Länder interessati alle esigenze della direttiva 79/923.

29 In ogni caso, la conformità dei prelievi effettuati in un solo Land e in un determinato momento alle prescrizioni della direttiva non può esonerare uno Stato membro dall'obbligo di stabilire, conformemente all'art. 5 della detta direttiva, programmi specifici applicabili a tutte le acque destinate alla molluschicoltura, previamente designate, al fine di ridurvi l'inquinamento in un periodo di sei anni.

30 Di conseguenza, si deve dichiarare che la Repubblica federale di Germania, non avendo adottato nei termini stabiliti tutti i provvedimenti necessari per conformarsi all'art. 5 delle direttive 78/659 e 79/923, è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza del Trattato.

Sulle spese

31 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese. La Repubblica federale di Germania è rimasta soccombente e dev'essere pertanto condannata alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Quinta Sezione)

dichiara e statuisce:

1) **Non avendo adottato nei termini stabiliti tutti i provvedimenti necessari per conformarsi agli artt. 3 e 5 della direttiva del Consiglio 18 luglio 1978, 78/659/CEE, sulla qualità delle acque dolci che richiedono protezione o miglioramento per essere idonee alla vita dei pesci, nonché agli artt. 3 e 5 della direttiva del Consiglio 30 ottobre 1979, 79/923/CEE, relativa ai requisiti di qualità delle acque destinate alla molluschicoltura, la Repubblica federale di Germania è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza del Trattato CE.**

2) **La Repubblica federale di Germania è condannata alle spese.**

Moitinho de Almeida Sevón Edward

Puissochet Jann

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 12 dicembre 1996.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Quinta Sezione

J. C. Moitinho de Almeida