CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE F. G. JACOBS

presentate il 17 ottobre 1996 *

1. Nella causa in esame, la Commissione chiede alla Corte di dichiarare, ai sensi dell'art. 169 del Trattato, che la Germania non ha correttamente attuato la 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 (in prosieguo: la «direttiva sulle acque dolci») [1], e la direttiva del Consiglio 30 ottobre 1979, 79/923/CEE, relativa ai requisiti di qualità delle acque destinate alla molluschicoltura (in prosieguo: la «direttiva sulle acque destinate alla molluschicoltura») [2].

2. La Commissione contesta in particolare alla Germania di non aver dato attuazione agli artt. 3 e 5 della direttiva sulle acque dolci e agli artt. 3 e 5 della direttiva sulle acque destinate alla molluschicoltura.

* Lingua originale: l'inglese.

1 — GU 1978, L 222, pag. 1.

2 — GU 1979, L 281, pag. 47.

La direttiva sulle acque dolci

3. La direttiva sulle acque dolci si prefigge l'obiettivo, enunciato all'art. 1, n. 3, 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 specie indigene che presentano una diversità naturale,

o

— a specie la cui presenza è giudicata auspicabile per la gestione delle acque dalle competenti autorità degli Stati membri».

4. Nel preambolo della direttiva sulle acque dolci si legge inoltre che:

«per raggiungere gli obiettivi della direttiva gli Stati membri dovranno designare le acque alle quali essa si applica e fissare i valori limite corrispondenti a determinati parametri; (...) le acque designate dovranno essere rese conformi a tali valori entro cinque anni dalla designazione» [3].

5. Entro due anni dalla notifica della direttiva [4], gli Stati membri devono designare le acque salmonicole e le acque ciprinicole [5], rispettivamente definite come acque idonee alla vita di specie quali i salmoni, le trote, i temoli e i coregoni e acque idonee alla vita dei pesci della famiglia dei ciprinidi o di altre specie come i lucci, i percoformi e le anguille.

6. Le disposizioni controverse della direttiva sono le seguenti:

«*Articolo 3*

1. Per le acque designate, gli Stati membri stabiliscono valori per i parametri di cui nell'allegato I, nella misura in cui nella colonna G o nella colonna I siano indicati valori. Essi si conformano alle osservazioni contenute in queste due colonne.

2. Gli Stati membri non stabiliscono valori meno rigorosi di quelli riportati nella colonna I dell'allegato I e si sforzano di rispettare i valori riportati nella colonna G, tenendo conto del principio enunciato all'articolo 8 [6].

(...)

Articolo 5

Gli Stati membri stabiliscono programmi per ridurre l'inquinamento e far sì che le acque designate siano conformi, entro cinque anni dalla designazione ai sensi dell'articolo 4, ai valori da loro fissati conformemente all'articolo 3, nonché alle osservazioni riportate nelle colonne G e I dell'allegato I».

7. L'allegato I stabilisce i parametri per la temperatura, l'acidità, le materie in sospen-

3 — Sesto 'considerando'.
4 — V. paragrafo 11.
5 — Art. 4, n. 1.
6 — Ai sensi dell'art. 8 l'applicazione delle misure adottate in virtù della direttiva non possono in nessun caso aggravare, direttamente o indirettamente, l'inquinamento delle acque dolci.

sione e vari elementi chimici. Sono previsti parametri distinti per le acque salmonicole e per quelle ciprinicole, suddivisi in due colonne, la colonna G e la colonna I. Alcuni dei parametri hanno un valore orientativo (colonna G) mentre altri sono vincolanti (colonna I; le lettere di riferimento provengono verosimilmente dal testo francese).

8. Gli artt. 6 e 7 fissano criteri dettagliati per il controllo della conformità ai sensi dell'art. 5. I criteri riguardano il luogo e il periodo di prelievo dei campioni (la frequenza viene stabilita nell'allegato I) nonché la percentuale dei campioni che, per ciascun parametro, deve essere conforme ai valori e alle osservazioni.

La direttiva sulle acque destinate alla molluschicoltura

9. La direttiva sulle acque destinate alla molluschicoltura riguarda la qualità di tali acque e si applica alle acque costiere e salmastre designate dagli Stati membri come acque richiedenti protezione o miglioramento per consentire la vita e lo sviluppo dei molluschi e contribuire in tal modo alla buona qualità dei prodotti della molluschicoltura direttamente commestibili per l'uomo [7]. Secondo quanto enunciato nel preambolo, la direttiva mira a preservare le acque, comprese quelle destinate alla molluschicoltura, dall'inquinamento e a salvaguardare talune popolazioni di molluschi dalle varie conseguenze nefaste dello scarico nelle acque marine di sostanze inquinanti [8].

10. La formulazione del sesto 'considerando' e degli artt. 3-7 riproduce nella sostanza, mutatis mutandis, i termini della direttiva sulle acque dolci con due sole eccezioni: i) all'art. 3 è aggiunto un n. 3, relativo agli scarichi degli effluenti e ii) l'art. 5 prevede un termine di sei anni anziché di cinque.

11. Entrambe le direttive dovevano essere recepite entro due anni dalla loro notifica [9], vale a dire entro il 20 luglio 1980, per quanto riguarda la direttiva sulle acque dolci, ed entro il 5 novembre 1981, per quanto riguarda la direttiva sulle acque destinate alla molluschicoltura.

7 — Art. 1.

8 — Primo e secondo 'considerando'.

9 — Art. 17, n. 1, della direttiva sulle acque dolci e art. 15, n. 1, della direttiva sulle acque destinate alla molluschicoltura.

La censura relativa all'art. 3

12. La Commissione sostiene essenzialmente che la Germania non ha correttamente trasposto nel diritto nazionale l'art. 3 di entrambe le direttive nel termine stabilito. Essa fa valere, in particolare, che le due direttive si prefiggono anche l'obiettivo di tutelare la salute dei cittadini e la Corte ha dichiarato, in relazione a situazioni analoghe, che la trasposizione dev'essere effettuata con norme imperative [10].

13. È pacifico che i valori che gli Stati membri devono stabilire in forza dell'art. 3 non sono stati finora definiti in Germania con norme giuridiche di carattere imperativo. Il lasso di tempo trascorso è considerevole ed è in parte dovuto alla posizione che avrebbe assunto la Germania fino al 1992, sostenendo che per l'attuazione delle direttive erano sufficienti provvedimenti amministrativi. La Germania ha successivamente riconosciuto che, per una corretta trasposizione, era necessaria l'adozione di provvedimenti legislativi imperativi. Essa ha affermato nel controricorso che le formalità necessarie erano in fase di adempimento. Risulta tuttavia che soltanto in 6 dei 16 Länder (competenti per la trasposizione delle direttive) l'esecutivo è stato delegato ad emanare i necessari decreti; anche in questi 6 Länder non sarebbe stato ancora approvato il progetto di legge preparato per la trasposizione della direttiva sulle acque dolci (non vi è menzione nel controricorso di un progetto per la trasposizione della direttiva sulle acque destinate alla molluschicoltura).

14. Secondo una giurisprudenza costante della Corte, uno Stato membro non può eccepire disposizioni, prassi o situazioni del proprio ordinamento giuridico interno per giustificare l'inosservanza degli obblighi e dei termini prescritti da una direttiva [11]. Inoltre, il fatto che la Germania si stia attualmente adoperando per porre rimedio al suo inadempimento non costituisce un valido argomento difensivo. La ricevibilità di un'azione ai sensi dell'art. 169 del Trattato dipende dal semplice accertamento obiettivo della trasgressione, non già dalla prova di qualsivoglia inerzia od opposizione da parte dello Stato membro interessato [12].

La censura relativa all'art. 5

15. Per quanto riguarda l'art. 5 delle due direttive, la Commissione afferma che non è stato adottato alcun programma. La Germania contesta la censura relativa alla mancata attuazione dell'art. 5 in base agli argomenti qui di seguito riportati.

10 — V. 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).

11 — Sentenza 9 giugno 1982, causa 58/81, Commissione/Lussemburgo (Racc. pag. 2175, punto 4).

12 — Sentenza 1° marzo 1983, causa 301/81, Commissione/Belgio (Racc. pag. 467, punto 8).

16. Per quanto riguarda la direttiva sulle acque dolci, essa sostiene che la protezione o il miglioramento della qualità delle acque in cui possono vivere pesci appartenenti a specie indigene rappresenta soltanto un obiettivo parziale nell'ambito di un programma generale di protezione delle acque e non può essere considerato singolarmente. In Germania questo programma generale si basa sull'ampliamento dell'ambito di applicazione della protezione preventiva delle acque. L'obiettivo è quello di ridurre l'inquinamento delle acque provocato dalle acque di scarico e viene perseguito mediante il controllo della qualità delle acque di scarico. Negli ultimi vent'anni i Länder hanno applicato misure di protezione delle acque di straordinaria efficacia realizzando programmi ad ampio raggio (e particolarmente onerosi) di azioni e investimenti. In esito a questi interventi, il livello di pulizia delle acque in generale e la qualità delle acque idonee alla vita dei pesci in particolare hanno mostrato un miglioramento notevole. L'obiettivo generale della direttiva sulle acque dolci, come enunciato dal suo art. 1, n. 3, corrisponde ad un obiettivo sostanzialmente parziale della strategia di protezione delle acque. I programmi di intervento attuati nei Länder sin dagli anni '50 non miravano soltanto a rendere possibile la vita dei pesci; si tratta in sostanza di programmi per il miglioramento della qualità delle acque che possono essere riconosciuti conformi all'art. 5.

17. Questa tesi non mi sembra convincente. L'art. 5 è tassativo ed esplicito. Esso impone l'adozione di programmi sia per ridurre l'inquinamento in generale sia per garantire, entro un determinato lasso di tempo, la conformità delle acque ai valori fissati per i parametri elencati nell'allegato I e alle osservazioni riportate nelle colonne G e I del medesimo allegato. Tali parametri (14 per la direttiva sulle acque dolci e 12 per la direttiva sulle acque destinate alla molluschicoltura) sono formulati in modo dettagliato e preciso. L'art. 6 stabilisce inoltre criteri generali esplicitamente destinati a consentire l'applicazione dell'art. 5. Risulta chiaramente dalla lettera di tali disposizioni che, come ha fatto valere la Commissione, esse impongono agli Stati membri di adottare programmi specifici in cinque o sei anni.

18. Si evince inoltre dalla struttura e dagli obiettivi della direttiva sulle acque dolci che essa mira a garantire che le acque raggiungano specificamente una qualità idonea alla vita dei pesci. Non è di per sé evidente, quanto meno senza alcun elemento a sostegno, che provvedimenti generali per il miglioramento della pulizia delle acque abbiano necessariamente quell'effetto: può accadere, ad esempio, che talune sostanze inquinanti vengano neutralizzate da altre sostanze chimiche che, mentre purificano le acque, possono nel contempo non recare giovamento alla vita dei pesci.

19. Per quanto riguarda la direttiva sulle acque destinate alla molluschicoltura, la Germania afferma che i controlli concretamente effettuati sulle acque destinate alla molluschicoltura, previamente designate, dimostrano che i requisiti imposti dalla direttiva sono stati soddisfatti. Essa argomenta che i programmi previsti dalla direttiva sono necessari soltanto se i parametri da essa stabiliti non sono rispettati.

20. Si evince dagli atti di causa che la Germania fa riferimento a campionamenti che sarebbero stati effettuati in Bassa Sassonia conformemente all'art. 7 della direttiva. Nella sua risposta al parere motivato la Germania sostiene che i risultati di queste operazioni corrispondono ai requisiti della direttiva ed allega i dati relativi al 1991.

21. La Commissione ribatte che i risultati che le sono stati trasmessi in relazione al punto in esame riguardano un solo Land per un solo anno. Tuttavia, anche qualora tali dati fossero stati comunicati per tutti i Länder, la Commissione osserva giustamente che uno stato dei fatti riguardante il 1991 non può in alcun caso sostituire un programma che andava adottato entro e non oltre il 1981.

Conclusione

22. Alla luce delle considerazioni che precedono, suggerisco alla Corte di dichiarare che:

«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 ad essa incombenti in forza del Trattato CE.

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