

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JEAN MISCHO

presentate l'11 luglio 2002¹

I — Introduzione

1. La direttiva del Consiglio 4 maggio 1976, 76/464/CEE, concernente l'inquinamento provocato da certe sostanze pericolose scaricate nell'ambiente idrico della Comunità (in prosieguo: la «direttiva»², ha costituito più volte oggetto dell'attenzione della Corte³.

2. Questa volta, essa è chiamata ad occuparsi del ricorso presentato dalla Commissione circa l'attuazione della direttiva da parte della Repubblica francese.

3. Più precisamente, viene contestato alle autorità francesi di non aver adottato programmi di riduzione dell'inquinamento

comprendenti obiettivi di qualità per le 99 sostanze pericolose elencate in allegato al ricorso e di non aver comunicato alla Commissione, in forma sintetica, i suddetti programmi nonché i risultati della loro applicazione, in violazione dell'art. 7 della direttiva.

II — Contesto normativo

4. La direttiva è diretta all'eliminazione dell'inquinamento dell'ambiente idrico provocato da certe sostanze particolarmente pericolose, enumerate nell'elenco I del suo allegato (in prosieguo: l'«elenco I»), e alla riduzione dell'inquinamento dell'ambiente idrico provocato da determinate altre sostanze pericolose, enumerate nell'elenco II dell'allegato (in prosieguo: l'«elenco II»). Per raggiungere tale obiettivo, gli Stati membri devono, in forza dell'art. 2 della direttiva, prendere i provvedimenti appropriati.

5. Per quanto riguarda le sostanze rientranti nell'elenco I, gli Stati membri devono, in forza degli artt. 3 e 5 della direttiva, assoggettare qualsiasi scarico nell'ambiente

1 — Lingua originale: il francese.

2 — GU L 129, pag. 23.

3 — V. sentenze 11 giugno 1998, cause riunite C-232/95 e C-233/95, Commissione/Grecia (Racc. pag. I-3343); causa C-206/96, Commissione/Lussemburgo (Racc. pag. I-3401); 1° ottobre 1998, causa C-285/96, Commissione/Italia (Racc. pag. I-5935); 25 novembre 1998, causa C-214/96, Commissione/Spagna (Racc. pag. I-7661); 21 gennaio 1999, causa C-207/97, Commissione/Belgio (Racc. pag. I-275); 11 novembre 1999, causa C-184/97, Commissione/Germania (Racc. pag. I-7837); 25 maggio 2000, causa C-384/97, Commissione/Grecia (Racc. pag. I-3823); 13 luglio 2000, causa C-261/98, Commissione/Portogallo (Racc. pag. I-5905); e 10 maggio 2001, causa C-152/98, Commissione/Paesi Bassi (Racc. pag. I-3463).

idrico ad un'autorizzazione preventiva da parte dell'autorità competente e fissare norme di emissione che non devono superare valori limite; questi ultimi sono fissati dal Consiglio in funzione degli effetti delle sostanze sull'ambiente idrico.

6. L'elenco II comprende, ai sensi del primo trattino, le sostanze appartenenti alle famiglie ed ai gruppi di sostanze dell'elenco I ma per le quali non sono ancora determinati dal Consiglio i valori limite di cui all'art. 6 della direttiva. Quest'ultimo ha fissato valori limite per 18 sostanze e gli sono state sottoposte proposte per altre 15. Pertanto, attualmente fanno parte dell'elenco II, primo trattino, 99 sostanze rientranti nell'elenco I.

7. Inoltre, l'elenco II comprende, ai sensi del secondo trattino, alcune sostanze il cui effetto nocivo sull'ambiente idrico può essere limitato ad una certa zona e dipende dalle caratteristiche delle acque di ricevimento e dalla loro localizzazione.

8. Il regime delle sostanze rientranti nell'elenco II è diretto, conformemente all'art. 2 della direttiva, a ridurre l'inquinamento delle acque provocato da tali sostanze mediante provvedimenti appropriati che gli Stati membri devono prendere.

9. Tali provvedimenti sono precisati all'art. 7 della direttiva, il quale dispone quanto segue:

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

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

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

4. I programmi potranno anche contenere particolari disposizioni per la composizione e l'uso di sostanze o gruppi di sostanze e di prodotti; essi tengono conto dei più recenti progressi tecnici economicamente realizzabili.

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

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

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

10. L'art. 13, n. 1, della direttiva, come modificato dalla direttiva del Consiglio 23 dicembre 1991, 91/692/CEE, per la standardizzazione e la razionalizzazione delle relazioni relative all'attuazione di talune direttive concernenti l'ambiente⁴, dispone quanto segue:

«Ogni tre anni gli Stati membri comunicano alla Commissione informazioni sull'applicazione della presente direttiva nel contesto di una relazione settoriale concernente anche le altre direttive comunitarie pertinenti. Tale relazione è elaborata sulla base di un questionario o di uno schema

elaborato dalla Commissione secondo la procedura di cui all'articolo 6 della direttiva 91/692/CEE. Il questionario o lo schema sono inviati agli Stati membri sei mesi prima dell'inizio del periodo contemplato dalla relazione. La relazione è trasmessa alla Commissione entro nove mesi dalla fine del periodo di tre anni da essa contemplato.

La prima relazione contempla il periodo dal 1993 al 1995 compreso.

(...)».

III — Analisi

11. La Commissione osserva nel suo ricorso che, conformemente all'art. 7, n. 1, della direttiva, in combinato disposto con l'art. 1 di quest'ultima, gli Stati membri hanno l'obbligo di stabilire programmi comprendenti obiettivi di qualità e aventi lo scopo di ridurre l'inquinamento delle acque entro un determinato periodo. Qualsiasi scarico nelle acque di cui trattasi è soggetto ad autorizzazione preventiva rilasciata dall'autorità competente, che fissa norme di emissione calcolate in funzione degli obiettivi di qualità stabiliti nei programmi.

⁴ — GU L 377, pag. 48.

12. Secondo la Commissione, gli obiettivi di qualità sono quindi al contempo una parte indissolubile dei programmi previsti da tale articolo, la cui eventuale mancanza rende i suddetti programmi incompleti, e l'indicatore di qualità in funzione del quale possono essere rilasciate le autorizzazioni di scarico. Di conseguenza, in mancanza di programmi e obiettivi di qualità, non possono essere state rilasciate autorizzazioni conformemente all'art. 7, n. 2, della direttiva.

13. La Commissione constata che la Repubblica francese non ha attuato un (o dei) programma(i) di riduzione dell'inquinamento provocato dalle sostanze pericolose ai sensi dell'art. 7 della direttiva. Essa rileva che tale constatazione non esclude necessariamente che, a parte la mancanza di linea programmatica conforme alla direttiva, tale Stato membro abbia potuto dare esecuzione all'obbligo di disporre di obiettivi di qualità delle acque di ricevimento, obiettivi obbligatori ai sensi dell'art. 7, n. 2, per poter fissare norme di emissione. Tuttavia, essa afferma che così non è avvenuto nel caso di specie.

14. Così, la critica della Commissione si suddivide in due punti principali: da un lato, essa sostiene che i provvedimenti comunicati dal governo francese e presentati come diretti all'attuazione dell'art. 7 della direttiva non costituiscono programmi di riduzione dell'inquinamento provocato da tutte le sostanze rilevanti dell'elenco II ai sensi del suddetto articolo; dall'altro, essa contesta alle autorità fran-

cesi la mancanza di obiettivi di qualità per le acque di ricevimento di tali sostanze.

15. Ora, occorre sottolineare che l'art. 7 della direttiva precisa espressamente al n. 3 che i programmi ai sensi del n. 1 conterranno obiettivi di qualità per le acque. Ne deriva necessariamente, e la stessa Commissione peraltro lo ricorda, che, qualora uno Stato membro abbia omesso di fissare tali obiettivi, esso inevitabilmente viene meno al suo obbligo di stabilire programmi. La questione se, in una simile situazione, esso sia venuto meno a tale obbligo anche per un'altra ragione, ad esempio per la mancata previsione di una pianificazione globale, articolata e coerente, assume di conseguenza, a mio parere, un carattere secondario poiché, in mancanza di obiettivi di qualità, l'inadempimento dell'obbligo di stabilire programmi sussisterebbe comunque.

16. Esaminerò quindi immediatamente l'addebito della Commissione relativo a questi ultimi e presentato come secondo addebito nel ricorso.

Sull'addebito vertente sulla mancanza di obiettivi di qualità per le acque di ricevimento delle sostanze dell'elenco II

17. Come già visto, la parte ricorrente sottolinea che gli obiettivi di qualità costituiscono l'indicatore di qualità in funzione

del quale possono essere rilasciate le autorizzazioni di scarico che, in mancanza di tali obiettivi, non possono essere state rilasciate conformemente all'art. 7, n. 2, della direttiva. Secondo la Commissione, i suddetti obiettivi dovrebbero essere definiti secondo un approccio relativo all'ambiente idrico di ricevimento e per bacino, prendendo in conto tutti gli scarichi che interessano una determinata superficie d'acqua, qualunque sia la loro natura e la loro origine.

18. Ne deriverebbe che nessun nuovo scarico di una data sostanza potrà essere autorizzato, qualunque sia la norma di emissione applicabile, qualora un determinato ambiente idrico di ricevimento contenga tale sostanza in quantità superiore a quanto risulta dai pertinenti obiettivi di qualità.

19. La Commissione aggiunge che, analogamente, le norme di emissione che dovranno essere previste nelle autorizzazioni non potranno essere fissate in modo generale e astratto, ma caso per caso, in funzione della situazione dell'ambiente idrico di ricevimento interessato, in modo da consentire il rispetto degli obiettivi di qualità.

20. Il carattere imperativo della fissazione di tali obiettivi per ogni massa d'acqua e per ogni sostanza risulterebbe anche dalla giurisprudenza della Corte, in particolare dalla sentenza Commissione/Germania, citata ⁵.

21. Ora, i provvedimenti comunicati dal governo francese non coprirebbero tutte le masse d'acqua pertinenti e, in ogni caso, non corrisponderebbero alla nozione di obiettivi di qualità come definita.

22. La parte convenuta contesta l'analisi della Commissione e ritiene, al contrario, di aver adottato i provvedimenti richiesti dalla direttiva.

23. In particolare, il governo francese indica che la legge 16 dicembre 1964, n. 64-1245, relativa al regime e alla ripartizione delle acque e alla lotta contro il loro inquinamento ⁶, adotta la definizione degli obiettivi di qualità.

24. La circolare 17 marzo 1978 relativa alla politica degli obiettivi di qualità dei corsi d'acqua, sezioni corsi d'acqua, canali, laghi o stagni avrebbe definito i due livelli rilevanti per la definizione di tali obiettivi. Il regime di diritto comune si baserebbe sull'elaborazione di carte dipartimentali relative a obiettivi di qualità, elaborate in ogni dipartimento e che raggruppano gli obiettivi che si fissa il dipartimento, per ogni corso d'acqua, in materia di qualità.

⁵ — Punti 33-36.

⁶ — *JORF* 18 dicembre 1964, pag. 11258.

25. Il governo francese spiega che tali carte costituiscono uno strumento essenziale per l'attuazione della legge 19 luglio 1976, n. 76-663, relativa agli impianti classificati per la tutela dell'ambiente⁷. Infatti, tale legge prevederebbe l'adozione di decreti che autorizzano il funzionamento di circa 65 000 impianti industriali e comprendenti disposizioni in materia di scarichi che sono determinate con riferimento agli obiettivi di qualità elaborati per ogni corso d'acqua.

26. Secondo il governo francese gli obiettivi di qualità sono definiti conformemente ad una griglia di criteri di valutazione della qualità generale dell'acqua, elaborata dall'Istituto di ricerche idrologiche nel 1971. Essi consentirebbero di distinguere cinque livelli di qualità delle acque, ognuno dei quali presupporrebbe il rispetto di un gran numero di parametri. A tal riguardo, il governo francese precisa che, se tali parametri non si iscrivono tutti nell'ambito della lotta contro le sostanze pericolose, uno di essi verte tuttavia specificamente sulla concentrazione nelle acque di sostanze pericolose generate dagli scarichi industriali. Tuttavia, non si sarebbe proceduto a misurare la concentrazione di ognuna delle 99 sostanze elencate nell'elenco II in tutte le acque interessate.

27. Obiettivi particolari esisterebbero anche quando le acque sono oggetto di una direttiva comunitaria particolare:

acque destinate alla molluschicoltura, acque che hanno bisogno di essere tutelate o migliorate per essere idonee alla vita dei pesci, acque superficiali per la produzione di acqua potabile, acque di balneazione.

28. Con la circolare 18 maggio 1990, n. 90-55, relativa agli scarichi tossici nelle acque (in prosieguo: la «circolare 18 maggio 1990»), il ministero dell'ambiente avrebbe lanciato, a livello regionale, un inventario degli scarichi industriali, che si riferisce specificamente alle 132 sostanze elencate nell'elenco II e che dovrebbe essere realizzato con indagini vertenti sul processo industriale degli impianti classificati e con analisi degli scarichi effettuati. Il governo francese sottolinea che tale inventario è stato realizzato a livello regionale e ha consentito di rivedere i decreti di autorizzazione dei suddetti impianti quando ciò risultava necessario.

29. Per rafforzare la base giuridica della propria normativa, la Repubblica francese avrebbe adottato la legge 3 gennaio 1992, n. 92-3, sull'acqua⁸ e il decreto 1° marzo 1993, relativo ai prelievi e al consumo di acque nonché agli scarichi di qualsiasi natura degli impianti classificati per la tutela dell'ambiente soggetti ad autorizzazione⁹. Tale normativa prevederebbe la fissazione di obiettivi di qualità per ogni corso d'acqua e la presa in conto di tali obiettivi mediante l'applicazione della normativa sugli impianti classificati, nonché

7 — JORF 20 luglio 1976, pag. 4320.

8 — JORF 4 gennaio 1992, pag. 2946.

9 — JORF 28 marzo 1993, pag. 5283.

l'adozione di valori limite per le sostanze enumerate negli elenchi I e II della direttiva, per le quali è richiesta una tale adozione. Il governo francese precisa che tali valori limite nazionali possono essere inaspriti a livello prefettizio se il prefetto lo ritiene necessario basando le sue analisi sugli obiettivi di qualità delle acque, e che il decreto 1° marzo 1993 integra i provvedimenti settoriali definendo una serie di prescrizioni che devono essere rispettate dalle industrie principalmente interessate dagli scarichi delle sostanze di cui trattasi.

30. Il governo francese non contesta di essere tenuto a fondare il suo regime di autorizzazione su obiettivi di qualità per ogni corso d'acqua. A tal riguardo, esso sottolinea che ha infatti elaborato, per ogni corso d'acqua, tali obiettivi, uno dei cui parametri è l'entità degli scarichi industriali.

31. Per contro, esso reputa che niente imponga che tali obiettivi siano articolati sostanza per sostanza e che l'interpretazione della nozione di «obiettivo» auspicata dalla Commissione è impraticabile, troppo complessa e implica costi irragionevoli. Infatti, il numero di sostanze interessate e le combinazioni tra queste ultime che occorrerebbe analizzare sarebbe quasi infinito. Inoltre, un tale approccio sostanza per sostanza non prenderebbe in considerazione gli effetti congiunti (positivi o negativi) degli inquinanti.

32. Gli obiettivi aggregati ai quali esso ha fatto ricorso costituirebbero, al contrario, un'applicazione corretta della direttiva.

33. A tal riguardo, esso fa valere che il sistema francese consente di misurare specificamente gli scarichi di sostanze pericolose rientranti negli elenchi della direttiva e di tener conto degli obiettivi di qualità delle acque, per ogni corso d'acqua, sulla base di vari parametri, uno dei quali riguarderebbe solo tali sostanze.

34. Infatti, risulterebbe dalla griglia dei criteri sui quali si basa la valutazione degli obiettivi di qualità, la quale è stata comunicata alla Commissione in allegato al controricorso, che uno di tali criteri, l'indice biotico, verte specificamente sulle sostanze pericolose e solo su di esse. Secondo il governo francese un indice aggregato è quindi anch'esso un dato numerico che consente di calibrare precisamente le autorizzazioni da prevedere senza fissare, per ogni sostanza, obiettivi di scarico.

35. Al contrario della Commissione, la parte convenuta ritiene che nessuna sentenza della Corte contraddica la sua interpretazione della direttiva. Infatti, la Corte non avrebbe mai interpretato l'art. 7 della direttiva, impreciso su tale punto, nel senso che impone la definizione degli obiettivi per ogni sostanza e per ogni corso d'acqua.

36. Secondo il governo francese, se la Corte ha ricordato, nella sentenza *Commissione/Germania*, citata, l'importanza di definire obiettivi di qualità nell'ambito dell'approccio programmatico, essa ha fatto riferimento solo a obiettivi «per tutte le sostanze» e non precisa mai che tali obiettivi devono vertere individualmente su ogni sostanza. La questione verterebbe quindi, in realtà, sul fatto che ognuna delle 99 sostanze debba costituire un parametro che formi oggetto di un provvedimento e di un obiettivo di qualità, o se sia possibile raggruppare in tutto o in parte le 99 sostanze in un solo parametro relativo alle «sostanze pericolose», che costituirebbe oggetto di sorveglianza e di un obiettivo di qualità.

37. La Commissione, pur mettendo in dubbio che le autorità francesi abbiano effettivamente attuato tali parametri globali, fa valere che, comunque, questi ultimi non corrispondono ai requisiti della direttiva. A tal riguardo, essa riferisce che gli obiettivi di qualità che devono essere elaborati in forza dell'art. 7 della direttiva devono riferirsi specificamente all'elenco II delle sostanze previste all'allegato della suddetta direttiva. Obiettivi generali, quali il perseguimento di una buona qualità ecologica dell'acqua definita senza riferimento alla direttiva, non sarebbero accettabili.

38. Infatti, secondo la Commissione, se obiettivi di qualità possono essere fissati per la totalità di parametri individuali, l'esperienza dimostrerebbe tuttavia che i

parametri utilizzati non prevedono valori sufficientemente rigorosi per ogni componente preso individualmente. A tal riguardo, essa cita l'esempio del parametro AOX che copre la totalità dei composti organici clorati e che non potrebbe, per motivi tecnici, essere fissato e controllato agli esigui livelli di concentrazione appropriati per taluni dei composti appartenenti a tale famiglia di sostanze.

39. Gli obiettivi di qualità farebbero riferimento alle caratteristiche chimiche e biologiche dell'ambiente di ricevimento. Essi dovrebbero quindi essere fissati in maniera precisa e, di conseguenza, quantificata numericamente per ogni sostanza, e nessun calcolo per le norme di emissione sarebbe possibile senza tali obiettivi numerici.

40. Si deve constatare che la tesi della parte convenuta non è suffragata dalla giurisprudenza.

41. Così, nella sentenza *Commissione/Paesi Bassi*, citata, la Corte ha fatto espressamente riferimento all'obbligo di fissare valori limite per le 114 sostanze prioritarie¹⁰. Essa vi ricorda anche lo stretto legame tra la qualità dell'ambiente idrico e la percentuale di sostanze inquinanti. Ne deriva che tale percentuale deve essere determinata con precisione per ognuna

¹⁰ — Punto 34.

delle suddette sostanze, mentre un semplice dato aggregato non è sufficiente a tal riguardo.

tiva e ha ricordato che tale Stato membro avrebbe potuto contattare la Commissione o far realizzare studi scientifici al momento opportuno.

42. Analogamente, nella sentenza Commissione/Belgio, citata, la Corte ha dichiarato che spettava al Regno di Belgio fissare obiettivi di qualità per le 99 sostanze elencate in allegato al ricorso, le stesse citate dalla Commissione nella presente causa.

45. Condivido anche l'analisi della Commissione, che non è peraltro confutata dalla parte convenuta, secondo la quale il ricorso a parametri aggregati non consente sempre di prevedere valori sufficientemente rigorosi per ogni componente preso individualmente. Tali parametri non possono quindi essere considerati come un obiettivo di qualità pertinente alla luce della direttiva.

43. Riguardo alla sentenza Commissione/Germania, citata, sulla quale si basa la parte convenuta, se è vero che l'espressione «tutte le sostanze» utilizzata al punto 34 della sentenza non fornisce una certezza assoluta, essa è da interpretare nell'ambito dell'insieme della sentenza ed in particolare della menzione, da parte della Corte, dell'inquinamento causato «da tutte le sostanze» di cui trattasi¹¹.

46. Aggiungo che, anche nell'ipotesi in cui l'approccio degli obiettivi aggregati sia compatibile, in via di principio, con i requisiti della direttiva, come interpretata dalla Corte, quod non, condivido le altre critiche formulate dalla Commissione nei confronti dell'approccio seguito dalle autorità francesi.

44. Riguardo all'argomento che la parte convenuta trae dall'impossibilità pratica di fissare obiettivi per tutte le sostanze di cui trattasi, occorre ricordare che un'argomentazione analoga è già stata respinta dalla Corte nella sentenza Commissione/Paesi Bassi, citata, in cui essa ha dichiarato che le difficoltà relative all'identificazione delle sostanze non possono esonerare uno Stato membro dall'obbligo di trasporre la diret-

47. Infatti, mi sembra inevitabile che una pratica fondata sul ricorso a cinque livelli globali di qualità, definiti sulla base di una pluralità di parametri, di cui uno soltanto riguarda le sostanze pericolose, non possa conferire alla lotta contro tali sostanze quella priorità che la direttiva attribuisce loro ma implica, al contrario, che i suddetti obiettivi globali siano la risultante di un compromesso tra varie considerazioni che

11 — Punto 56.

non sono necessariamente tutte connesse alla lotta contro le sostanze elencate all'allegato della direttiva. Ora, deriva dal testo dell'art. 7 che gli obiettivi che esso persegue devono, al contrario, riguardare specificamente la riduzione di queste ultime.

48. Infine, si deve constatare che la parte convenuta non dissipa i dubbi espressi dalla Commissione quanto all'attuazione effettiva dei provvedimenti controversi. Così, ad esempio, la legge n. 92-3 è un atto di ordine generale, attuato segnatamente dal decreto 1° marzo 1993, citato, che menziona numerosi valori limite, ma di cui la Commissione fa osservare, senza essere contraddetta dalla Repubblica francese, che è stato annullato dal Conseil d'État.

49. Deriva dall'insieme delle considerazioni che precedono che la Repubblica francese, non avendo stabilito obiettivi di qualità per le 99 sostanze elencate in allegato al ricorso, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza della direttiva.

50. Inoltre, poiché i programmi che gli Stati membri devono stabilire in forza dell'art. 7 della direttiva comprendono i suddetti obiettivi, ne deriva necessariamente che la parte convenuta non ha potuto stabilire tali programmi e che l'addebito della Commissione vertente sulla mancanza di questi ultimi è fondato.

51. È quindi unicamente a fini di completezza che occorre esaminare se esistono altre ragioni per considerare che i provvedimenti comunicati dalle autorità francesi non costituiscano un programma ai sensi della direttiva e se, di conseguenza, l'inadempimento dell'art. 7 di quest'ultima sussista sotto un duplice profilo.

Sull'addebito vertente sull'adozione di programmi di riduzione dell'inquinamento provocato dalle sostanze dell'elenco II

52. La Commissione deduce dalla giurisprudenza relativa alla direttiva che i programmi di cui all'art. 7 di quest'ultima devono:

- essere specifici e riguardare la riduzione dell'inquinamento provocato da tutte le sostanze pertinenti dell'elenco II, distinguendosi sia da un programma generale di risanamento sia da un insieme di misure specifiche miranti alla riduzione dell'inquinamento idrico;
- comportare una struttura trasparente, completa e coerente, che abbia il carattere di una pianificazione concreta ed articolata;

- includere la fissazione di obiettivi concreti di riduzione delle emissioni da raggiungere entro dati termini;
 - coprire l'insieme dello Stato interessato;
 - riguardare le sostanze e quelli tra i gruppi di sostanze dell'elenco II che possono essere presenti nelle acque dello Stato membro; l'individuazione delle sostanze pertinenti deve essere effettuata dalle autorità competenti sulla base di un esame preventivo delle acque di ricevimento — essendo inteso che le 99 sostanze citate nella comunicazione della Commissione del 1982 devono essere incluse nei provvedimenti adottati dallo Stato membro, salvo che tali sostanze non fossero presenti nelle sue acque;
 - includere, come già visto, obiettivi di qualità in base all'esame specifico di ogni massa d'acqua di ricevimento particolare, obiettivi in funzione dei quali devono essere calcolate le norme di emissione fissate nelle autorizzazioni e
 - essere comunicati alla Commissione in una forma che ne consenta un esame agevole ai fini del loro raffronto e della loro attuazione armonizzata in tutti gli Stati membri.
53. La Commissione esamina poi i provvedimenti adottati dalle autorità francesi alla luce di tali criteri.
54. In primo luogo, essa procede ad un'analisi globale del «programma nazionale» o del «programma di azioni diretto alla riduzione degli scarichi di sostanze tossiche» comunicato in allegato alla lettera 25 ottobre 1991, con la quale la parte convenuta ha risposto alla lettera di diffida 26 febbraio 1991. A suo parere, tale programma si presenta come una serie di provvedimenti non coordinati tra di loro e non è dotato né di obiettivi, né di scadenza globale. Di conseguenza, esso non avrebbe il carattere di una pianificazione concreta ed articolata che fissi obiettivi concreti di riduzione delle emissioni da raggiungere entro termini prefissati.
55. La Commissione sottolinea che l'insieme delle acque di ricevimento del territorio francese non è coperto e che nessun elemento relativo alla copertura territoriale è menzionato in tale lettera. Inoltre, non sarebbe stato comunicato nessun elemento relativo alle acque marittime litoranee ed agli specchi d'acqua.
56. Peraltro, il «programma nazionale» non riguarderebbe globalmente nessuna sostanza precisa la cui riduzione sia pianificata. La Commissione sottolinea che, se taluni provvedimenti contenuti in tale programma (come l'inventario preventivo delle sostanze scaricate ed i provvedimenti che

disciplinano gli scarichi degli impianti classificati) menzionano le 99 sostanze prioritarie, essi non possono tuttavia essere qualificati come «programmi». Quanto agli altri provvedimenti contenuti in tale «programma nazionale», essi non farebbero riferimento con precisione alle sostanze pericolose previste nell'elenco II. A tal riguardo, la Commissione precisa che, in pratica, gli Stati membri potevano concentrare i loro sforzi su sostanze espressamente designate, individuazione che, peraltro, facilita la fissazione degli obiettivi di qualità e consente di garantire un miglior controllo dell'attuazione dei programmi di cui trattasi.

57. La Commissione conclude che tale «programma nazionale» non corrisponde alla nozione di «programma» ai sensi dell'art. 7, nn. 1, 5 e 6 della direttiva.

58. Il governo francese conferma che la sua risposta alla diffida può essere qualificata come sintesi dei provvedimenti adottati dalla Repubblica francese in applicazione dell'art. 7 della direttiva.

59. Pur facendo notare che la stessa Commissione riconosce che la circolare 18 maggio 1990, allegata al controricorso, comprende un obiettivo numerico di riduzione dell'inquinamento che copre l'insieme del territorio per gli anni 1985-1995, la parte convenuta sottolinea che, se non esiste scadenziario globale, né obiettivo

globale, è perché gli obiettivi ed i programmi devono essere determinati per ogni corso d'acqua. In realtà, la disposizione principale del programma francese consisterebbe nel giustapporre migliaia di scadenziari di lavoro volti a rispettare obiettivi determinati localmente e che costituiscono altrettante pianificazioni concrete.

60. Per quanto concerne l'osservazione della Commissione secondo la quale il programma non riguarda alcuna sostanza precisa, il governo francese riferisce che è a livello del decreto di autorizzazione dell'impianto individuale che sono determinati le sostanze pericolose che possono essere scaricate nell'acqua, l'impatto degli scarichi di tali sostanze nell'acqua, la necessità, se del caso, di lavori supplementari e il calendario di realizzazione di tali lavori.

61. In particolare, esso insiste sul fatto che l'elemento fondamentale della sua azione si deduce dai criteri che disciplinano il rilascio di autorizzazioni agli impianti classificati, autorizzazioni che sono rilasciate con decreto prefettizio, sulla base degli obiettivi di qualità delle acque di ricevimento degli scarichi. Secondo il governo francese tali obiettivi ispirano tutta l'azione dei servizi locali dell'amministrazione francese volta a ridurre l'inquinamento industriale.

62. Inoltre, il governo francese precisa che, poiché si tratta di fare un'applicazione

localmente pertinente della direttiva individuando sostanze e realizzando lavori per ridurre gli scarichi di tali sostanze, non è di alcuna utilità individuare, a livello nazionale, una sostanza particolare. Siccome il programma presentato è soprattutto la giustapposizione di un gran numero di programmi locali, la Commissione dovrebbe tener conto del legame esistente tra il regime francese degli impianti classificati ed il programma nazionale di lotta contro l'inquinamento.

63. In secondo luogo, la Commissione analizza più dettagliatamente i diversi provvedimenti contenuti in tale «programma nazionale» per verificare se non siano tali, insieme o separatamente, da costituire programmi di riduzione dell'inquinamento provocato da sostanze pericolose, conformi all'art. 7 della direttiva. Essa spiega che tale programma è stato presentato come comprendente cinque parti autonome: programmi settoriali, programmi locali di eliminazione dei principali scarichi industriali, provvedimenti relativi alle fonti diffuse (pile e accumulatori, pulizia a secco di materiali tessili), obiettivi di qualità e provvedimenti relativi agli incidenti.

64. Per quanto riguarda i «programmi settoriali», la Commissione reputa che essi si riassumano in una descrizione del contesto normativo applicato (o anche semplicemente previsto), scaturito dalla legislazione nazionale sugli impianti classificati per la tutela dell'ambiente, e che non comprendono né pianificazione, né obiettivi concreti di riduzione dell'inquinamento provocato dalle sostanze pericolose di cui

all'elenco II o per quelle delle 99 sostanze prioritarie che sono rilevanti nel contesto nazionale francese, né termini di attuazione.

65. La parte ricorrente sottolinea che la direttiva distingue chiaramente tra «autorizzazione preventiva» e «programmi di riduzione dell'inquinamento» ed essa non prevede da nessuna parte la possibilità che uno di tali strumenti si sostituisca all'altro. A suo parere, non si può sostenere che i programmi di cui trattasi potrebbero costituire un doppiopione del sistema di autorizzazione preventiva, la cui adozione è essa stessa richiesta dalla suddetta direttiva. La Commissione spiega che i programmi di riduzione dell'inquinamento hanno lo scopo di pianificare, nei limiti del possibile, tale riduzione ad un livello inferiore a quello esistente al momento della loro redazione e della loro attuazione, e ciò entro termini ragionevoli che devono essere precisati dalle autorità competenti. In tale prospettiva, è ovvio, a suo parere, che un sistema di autorizzazione preventiva degli scarichi di sostanze pericolose, per quanto indispensabile, non può essere considerato tale da rendere superflui i programmi di cui all'art. 7 della direttiva.

66. La Commissione conclude quindi che la parte del «programma nazionale» relativa ai «programmi settoriali» non può costituire un «programma di riduzione» ai sensi di tale disposizione.

67. Analogamente, essa critica i programmi locali di riduzione citati dalla parte convenuta.

68. Infatti, secondo la Commissione, la lettera delle autorità francesi datata 30 luglio 1993, che menziona «difficoltà metodologiche», i «limiti dell'approccio» mediante programmi di riduzione per ogni sostanza e instaurazione di norme minime nazionali di scarico con decreto 1° marzo 1993, cerca di suggerire che i programmi locali di riduzione non sono stati, di fatto, realmente perseguiti, semmai siano stati avviati.

69. La Commissione ne deduce che i «programmi locali di eliminazione» non sono stati stabiliti per trattare specificamente l'inquinamento provocato da tutte le sostanze pertinenti dell'elenco II.

70. Il governo francese ritiene che la tesi della Commissione sia inesatta e rifletta una cattiva comprensione di tale meccanismo. Infatti, la nozione di «programma locale» riguarda il ricorso ai decreti di autorizzazione adottati in applicazione del regime degli impianti classificati, le cui caratteristiche, esposte a più riprese dalle autorità francesi, sarebbero tali da rispondere agli interrogativi della Commissione riguardanti il carattere locale e delimitato nel tempo del programma francese, l'attuazione dei provvedimenti elencati, la mancanza di trattamento specifico delle sostanze pericolose e la mancanza di calendario.

71. Riguardo ai provvedimenti relativi alle fonti diffuse, la parte convenuta non contesta che, quando esse non possono essere individuate e trattate mediante la normativa sugli impianti classificati, tali fonti sono essenzialmente ricomprese in modo incidentale, per non dire contingente, da normative generali relative alla fabbricazione dei prodotti o alla gestione dei rifiuti, il che non corrisponde manifestamente alla nozione di programma ai sensi della direttiva ma piuttosto, nella migliore delle ipotesi, a quella di provvedimenti che integrano un programma, ai sensi dell'art. 7, n. 4, della direttiva, disposizione alla quale si riferisce peraltro il governo francese in tale contesto.

72. Analogamente, i provvedimenti relativi agli incidenti non possono costituire un programma.

73. In terzo luogo, la Commissione analizza gli altri provvedimenti presentati dalla parte convenuta come volti all'attuazione dell'art. 7 della direttiva.

74. Per quanto riguarda il decreto 1° marzo 1993, essa rileva segnatamente che, se è vero che tale decreto prevede norme di scarico per le 99 sostanze prioritarie dell'elenco II, esso copre, per definizione, solo le fonti specifiche e non le fonti diffuse. Inoltre, tra le fonti specifiche, sarebbero coperte solo quelle che rientrano nell'ambito di impianti classificati soggetti ad autorizzazione, vale a dire solamente

65 000 dei 550 000 impianti classificati francesi. Infine, e in ogni caso, la Commissione sottolinea, come abbiamo visto, che il suddetto decreto è stato annullato dal Conseil d'État il 21 ottobre 1996, privando così la direttiva di qualsiasi trasposizione, anche retroattiva.

75. A tal riguardo, il governo francese sostiene che il regime di autorizzazione degli impianti classificati copre gli impianti che presentano gravi pericoli o inconvenienti per il benessere del vicinato, la salute, la sicurezza, la salubrità pubbliche, l'agricoltura, la tutela della natura e dell'ambiente, ivi compreso l'ambiente idrico, o la tutela dei siti e dei monumenti. Quindi, esso conclude che, per definizione, il concetto di impianto classificato include impianti fissi che possono scaricare le sostanze rientranti negli elenchi I e II e aggiunge che, se risulta che un impianto non soggetto ad autorizzazione presenti gravi pericoli o inconvenienti, ad esempio a causa di scarichi di sostanze nell'ambiente idrico, il prefetto può imporre prescrizioni sui valori di scarico, o persino sospendere il funzionamento del suddetto impianto.

76. La Commissione replica che il metodo consistente nel rinviare ad ogni decreto prefettizio di autorizzazione di un impianto singolo il compito di precisare le norme di emissione per le sostanze pericolose non costituisce un programma ai sensi dell'art. 7 della direttiva, in quanto si basa su provvedimenti specifici senza uno schema complessivo che fissi obiettivi di qualità relativi

ai diversi corsi o specchi d'acqua, per ognuna delle sostanze di cui trattasi. A tal riguardo, la Commissione ricorda che, come risulta dal punto 58 della sentenza Germania/Commissione, citata, «non si possono considerare come programmi ai sensi dell'art. 7 della direttiva né una regolamentazione generale, né misure specifiche prese da uno Stato membro le quali, pur comportando una vasta serie di norme volte alla tutela delle acque, non fissano tuttavia obiettivi di qualità relativi a questo o a quel corso o specchio d'acqua».

77. Riguardo ai «programmi pluriennali d'intervento delle sei agenzie finanziarie di bacino», di cui la Commissione ritiene che nulla indichi che essi comportano una pianificazione comprendente obiettivi concreti di riduzione dell'inquinamento provocato dalle sostanze dell'elenco II e termini di attuazione, la Repubblica francese sottolinea l'importanza quantitativa di tali programmi, che coprirebbero l'insieme dei bacini idrografici della Francia metropolitana e costituirebbero la parte finanziaria del programma di disinquinamento delle acque di ricevimento dalle sostanze pericolose previste dalla direttiva e dell'inquinamento di origine industriale in generale.

78. Così sarebbero finanziati, in particolare, i lavori disposti nell'ambito dei decreti di autorizzazione degli impianti classificati, alla realizzazione dei quali le suddette agenzie finanziarie di bacino stanzierebbero somme considerevoli.

79. La Repubblica francese ammette tuttavia che, se l'azione di tali agenzie può concorrere all'attuazione dei programmi previsti dalla direttiva, essa non può, in nessun caso, sostituirsi a questi ultimi.

80. Il governo francese ritiene comunque di aver soddisfatto gli obblighi che la direttiva gli impone e di aver adottato un «programma» ai sensi di quest'ultima.

81. A questo riguardo, esso spiega che la disposizione fondamentale di tale programma è il nesso operato con il rilascio, mediante decreto prefettizio, di autorizzazioni agli impianti classificati, sulla base degli obiettivi di qualità delle acque di ricevimento degli scarichi e che ogni decreto è dotato di uno scadenziario dei lavori da seguire da parte dell'industriale parallelamente all'adozione di un nuovo decreto che autorizzi il proseguimento dello sfruttamento dell'impianto. Per facilitare l'attuazione di tale dispositivo, esisterebbero, da un lato, possibilità di finanziamento dei lavori di disinquinamento resi necessari dai decreti di autorizzazione di scarico grazie ai programmi delle agenzie dell'acqua e, dall'altro, normative settoriali applicabili in ogni tempo e su tutto il territorio francese, destinate a ridurre globalmente taluni tipi di scarichi. Le suddette normative, attuate mediante decreti di autorizzazione, costituirebbero provvedimenti nazionali applicabili a settori particolarmente inquinanti.

82. Peraltro, secondo il governo francese, le disposizioni dell'art. 7, nn. 1 e 4, della direttiva indicano chiaramente che il regime di autorizzazione che fissa norme di emissione calcolate in funzione di obiettivi di qualità delle acque deve costituire un elemento determinante dei programmi di disinquinamento. Inoltre, esso contesta l'interpretazione del punto 28 della sentenza Commissione/Germania, citata, difesa dalla Commissione.

83. Risulta da quanto precede che il disaccordo tra la Commissione e la parte convenuta è duplice. Da un lato, esse non hanno la stessa concezione della portata degli obblighi che la direttiva impone e, dall'altro, esse si contrappongono, di conseguenza, sulla questione se la parte convenuta abbia soddisfatto i suddetti obblighi.

84. Sul primo punto, le due parti disputano sulla portata dell'art. 7 della direttiva, di cui occorre ricordare che è redatto nel seguente modo:

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

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

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

4. I programmi potranno anche contenere particolari disposizioni per la composizione e l'uso di sostanze o gruppi di sostanze e di prodotti; essi tengono conto dei più recenti progressi tecnici economicamente realizzabili.

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

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

7. La Commissione organizza regolarmente con gli Stati membri un confronto fra i

programmi per assicurarsi che la loro realizzazione sia sufficientemente armonizzata. Qualora lo ritenga necessario, la Commissione presenta al Consiglio a tal fine proposte in materia».

85. Ne consegue, indiscutibilmente a mio parere, che l'obbligo primordiale degli Stati membri consiste nell'elaborare programmi. Questi ultimi comprendono obiettivi e sono attuati mediante un regime di autorizzazione. Tali autorizzazioni sono concesse alla luce dell'obiettivo prefissato.

86. Si evince quindi chiaramente dai termini di tale disposizione che i regimi di autorizzazione sono soltanto uno strumento al servizio della realizzazione di un programma e che uno Stato membro non può quindi affermare di aver adempiuto i suoi obblighi per il semplice fatto di aver adottato un tale regime.

87. Gli argomenti che la parte convenuta trae da tale disposizione non conducono peraltro ad una diversa conclusione. Infatti, essa sottolinea che i regimi di autorizzazione costituiscono un elemento determinante dei programmi di riduzione e che solo l'utilizzo del termine «in particolare» all'art. 7, n. 1, indicherebbe che altri provvedimenti possono figurare in tali programmi. Il carattere facoltativo di tali provvedimenti deriverebbe ancora dall'utilizzo del termine «potranno» al n. 4 dello stesso articolo.

88. Ora, si deve osservare che il fatto che i regimi di autorizzazione costituiscano un elemento determinante dei programmi di riduzione, non implica ancora affatto che tali programmi debbano limitarsi ad un regime di autorizzazione.

89. Peraltro, ciò risulta esplicitamente dall'art. 7, n. 3, della direttiva, che non presenta il carattere facoltativo del n. 4 dello stesso articolo, e il quale dispone che i programmi di cui al n. 1 di quest'ultimo comprendono obiettivi di qualità per le acque. Ne consegue inevitabilmente che tali programmi non possono limitarsi ad un regime di autorizzazione.

90. Tale conclusione s'impone anche da una lettura della giurisprudenza.

91. Infatti, risulta dalla sentenza Commissione/Germania¹², citata, che l'art. 7 della direttiva «impone in particolare agli Stati membri, da un lato, di stabilire programmi contenenti obiettivi di qualità per le acque e, dall'altro, di assoggettare qualsiasi scarico di sostanze rientranti nell'elenco II ad un'autorizzazione preventiva che fissi norme di emissione calcolate in funzione dei suddetti obiettivi di qualità».

92. Secondo il governo francese, la Corte avrebbe così confermato il carattere centrale, o persino quasi esclusivo, delle disposizioni relative al meccanismo di autorizzazione nei programmi, il che contraddirebbe la tesi della Commissione secondo la quale i programmi sono distinti dal regime di autorizzazione preventiva.

93. Infatti, secondo la parte convenuta, la proposizione introdotta con «contenenti» e quella introdotta con «assoggettare» qualificano entrambe la nozione di programma. Tale punto dovrebbe essere così interpretato come una definizione dei programmi ai sensi dell'art. 7 della direttiva, i quali devono essenzialmente assoggettare qualsiasi scarico di sostanza rientranti nell'elenco II ad un'autorizzazione e, di conseguenza, come una conferma del programma francese.

94. Ciò non toglie, come indica l'utilizzazione da parte della Corte dell'espressione «da un lato (...) dall'altro», che la Corte abbia affermato che l'adozione di un regime di autorizzazione e quella di un programma sono due cose diverse e che, di conseguenza, non è sufficiente, per uno Stato membro, prevedere l'uno per aver automaticamente l'altro e così adempiere i suoi obblighi ai sensi dell'art. 7 della direttiva.

95. Il fatto che l'argomento della parte convenuta vertente sulla portata di tale disposizione non convinca non implica

¹² — Punto 28.

ancora che sussista l'inadempimento. Infatti, e giungo così al secondo punto della mia analisi, occorre verificare se i diversi provvedimenti adottati dalle autorità francesi e citati supra non costituiscano tuttavia un programma ai sensi della direttiva.

vedimenti di trasposizione della direttiva, una grande varietà di elementi tra i quali sembra difficile distinguere una programmazione d'insieme ai sensi della giurisprudenza.

96. Risulta dalla giurisprudenza¹³, che i programmi da stabilire in esecuzione dell'art. 7 della direttiva «devono rappresentare un approccio globale e coerente, che abbia il carattere di una pianificazione concreta ed articolata che riguardi l'insieme del territorio nazionale e miri alla riduzione dell'inquinamento causato da tutte le sostanze dell'elenco II che siano rilevanti nel contesto nazionale di ciascuno Stato membro, in rapporto con gli obiettivi di qualità delle acque di ricevimento fissati in questi stessi programmi. Essi sono pertanto diversi sia da un programma generale di risanamento sia da un insieme di misure specifiche miranti alla riduzione dell'inquinamento idrico».

99. Peraltro, se la parte convenuta, come visto, contesta l'argomento della Commissione sull'uno o sull'altro preciso elemento, essa non giunge, per contro, a dimostrare di aver adottato un programma globale e coerente di riduzione dell'insieme delle sostanze prioritarie in tutte le acque di ricevimento.

100. Infatti, essa stessa ammette che l'essenziale del dispositivo è costituito dalla giustapposizione di migliaia di scadenziari dei lavori volti a rispettare obiettivi determinati localmente e che costituiscono altrettante pianificazioni concrete, il che spiegherebbe la mancanza di scadenziario globale e, se del caso, d'obiettivo globale.

97. Tuttavia, si deve constatare come risulti dal fascicolo che ci troviamo proprio di fronte ad un insieme di tal genere.

101. Occorre quindi concludere che, secondo la descrizione fatta dalle stesse autorità francesi, i provvedimenti che esse hanno adottato non soddisfano le condizioni elencate in tale giurisprudenza.

98. Infatti, l'esposizione alla quale procede la Commissione rivela che le autorità francesi le hanno comunicato, come prov-

102. Al contrario, tali provvedimenti si presentano come «misure specifiche e non la realizzazione di un programma globale e

13 — Sentenza Commissione/Belgio, citata, punti 39-41.

coerente di riduzione dell'inquinamento, fondato su uno studio della situazione delle acque di ricevimento, e che fissi obiettivi di qualità da raggiungere»¹⁴.

103. Ciò emerge non solo alla luce dell'affermazione delle autorità francesi, ricordata supra, ma deriva anche dal fatto che, come sottolineano le suddette autorità, l'asse principale dei programmi di cui trattasi è il meccanismo di autorizzazione a livello locale.

104. Infatti, la parte convenuta pone l'accento sulle diverse caratteristiche del regime di autorizzazione per illustrare l'importanza centrale di quest'ultimo ai fini dell'attuazione di un insieme di provvedimenti vertenti, in parte, specificamente sulla riduzione dell'inquinamento provocato dalle sostanze pericolose, comprendenti elementi di calendario e basati sulla presa in conto dello stato delle acque locali e non su un valore unico nazionale.

105. Infatti, il regime di autorizzazione coprirebbe l'insieme degli impianti pertinenti, poiché la legge includerebbe nella nozione di «impianto classificato» tutti quelli che potrebbero scaricare le sostanze interessate. Inoltre, le autorizzazioni sareb-

bero, se necessario, dotate di uno scadenza che impone la realizzazione dei lavori necessari per raggiungere gli obiettivi di qualità definiti per le acque di cui trattasi.

106. Inoltre, provvedimenti prefettizi ad hoc, nonché provvedimenti settoriali riguardanti, eventualmente, sostanze precise, completerebbero il dispositivo.

107. La parte convenuta ritiene così di aver confutato le critiche della Commissione vertenti in particolare sulla copertura geografica dei provvedimenti francesi, sulla mancanza di sostanze precise previste da tali provvedimenti o ancora sul grado di realizzazione effettivo di questi ultimi.

108. Tuttavia, si deve osservare che, per sua stessa natura, un tale meccanismo non può costituire un programma. Infatti, le autorizzazioni sono concesse in funzione di diverse considerazioni connesse ad un contesto locale e non ad una pianificazione globale imperniata sulla riduzione, per ogni corso d'acqua, delle sostanze prioritarie, definite globalmente.

109. Migliaia di provvedimenti locali, pur nell'ipotesi che coprano l'insieme del territorio e degli impianti pertinenti, non possono sopperire alla mancanza di una pianificazione globale. L'esempio delle fonti

14 — Sentenza Commissione/Belgio, citata, punto 45.

diffuse, che non possono essere ricomprese in un regime di autorizzazione, ne costituisce un'illustrazione eloquente. Altrettanto significativo è l'esempio della circolare 18 maggio 1990, allegata al controricorso, che cita essa stessa il carattere «frammentario» delle azioni intraprese sino ad allora, e di cui la Commissione sottolinea che essa non copre tutte le sostanze controverse e si limita a voler definire un programma, critiche queste che la parte convenuta non confuta.

Sull'addebito vertente sulla notifica carente dei programmi

112. La Commissione contesta alla Repubblica francese di aver violato l'art. 7 della direttiva anche non avendo comunicato, in forma sintetica, i programmi ed i risultati della loro applicazione. Essa ricorda la particolare importanza di tale obbligo nella fattispecie poiché tale comunicazione deve permettere alla Commissione, in forza del n. 7 del suddetto articolo, di organizzare regolarmente con gli Stati membri un confronto fra i programmi per assicurarsi che la loro realizzazione sia sufficientemente armonizzata e, qualora lo ritenga necessario, di presentare al Consiglio proposte in materia.

113. La Commissione sottolinea che un gran numero di documenti non le è stato comunicato in tempo utile e che i dati che ha ricevuto non erano in una forma che consentisse il confronto con i programmi degli altri Stati membri richiesto dalla direttiva.

114. La Repubblica francese afferma di aver comunicato alla Commissione numerosi dati, se non altro, da ultimo, in allegato al controricorso. Il governo francese non contesta che la presentazione dei documenti trasmessi alla Commissione nel corso del procedimento precontenzioso abbia potuto rendere difficile la comprensione della logica fondamentale della sua strategia di trasposizione della direttiva. Di

110. Deriva da quanto precede che, come ha sottolineato la Commissione, la normativa francese, in quanto si basa sul rilascio di autorizzazioni, soddisfa un obbligo distinto da quello consistente nello stabilire un programma di riduzione dell'inquinamento, poiché il regime di autorizzazione effettivamente richiesto dalla direttiva non va confuso con l'obbligo di stabilire programmi comprendenti obiettivi di qualità per le acque. Di conseguenza, sarebbe erroneo considerare che il governo francese abbia adempiuto i suoi obblighi derivanti dalla direttiva in quanto è stato adottato un sistema di autorizzazione preventiva.

111. Ne consegue che l'inadempimento dell'art. 7 della direttiva sussiste anch'esso, per il fatto che le autorità francesi non hanno adottato programmi ai sensi di tale disposizione.

conseguenza, esso ritiene necessario riprendere tali vari elementi per dimostrare che i provvedimenti presentati in tali diversi scambi di corrispondenza erano stati effettivamente notificati alla Commissione, in applicazione dell'art. 7, n. 6, della direttiva.

115. Infine, pur ammettendo che, tenuto conto del carattere molto decentralizzato di tale programma, difetti di comunicazione alla Commissione non hanno potuto essere evitati, tale governo sostiene che le autorità francesi lavorano sull'elaborazione di strumenti che consentano di garantire meglio la trasmissione dell'informazione e la comunicazione alla Commissione dei risultati ottenuti.

116. Tuttavia, si deve ricordare, in ogni caso, che ho stabilito in precedenza che i provvedimenti adottati dalle autorità francesi non costituivano un programma ai sensi della direttiva. Ne deriva inevitabilmente che le suddette autorità non hanno potuto comunicare un tale programma alla Commissione, qualunque siano, peraltro, le informazioni che esse hanno trasmesso a quest'ultima.

117. Ne consegue necessariamente che, anche su tale punto, l'inadempimento sussiste.

118. Di conseguenza, è puramente in subordine che esaminerò in modo più dettagliato gli argomenti delle parti su tale punto.

119. La Commissione insiste, a più riprese, sull'inadeguatezza dell'informazione che ha ricevuto da parte delle autorità francesi.

120. Così, ad esempio, essa osserva che i risultati concreti dell'attuazione del «programma nazionale» non le sono stati mai comunicati. Per quanto riguarda i «programmi settoriali» fatti valere dalla parte convenuta, la Commissione sottolinea che non ha mai ricevuto comunicazione dei loro risultati in termini di riduzione dell'inquinamento, né della loro evoluzione sotto il profilo tecnico e del contesto normativo. Essa non sarebbe stata neanche informata sulla questione se i dieci settori industriali coperti dai suddetti programmi siano i soli a scaricare le 99 sostanze prioritarie, pertinenti nel contesto nazionale francese.

121. Per quanto riguarda i «programmi locali di eliminazione dei principali scarichi industriali», la Commissione fa osservare che nessun testo legislativo, regolamentare o amministrativo che ne costituisca il fondamento le è stato trasmesso, sebbene il contesto normativo sembri essere cambiato.

122. La Commissione sottolinea anche che gli elementi comunicati su tali programmi locali dal governo francese sono molto imprecisi. Essa insiste sul fatto che nessun esempio di uno di tali programmi è stato fornito, neanche sotto forma sintetica, il che sarebbe sufficiente a costituire peraltro una violazione dell'art. 7, n. 6, della direttiva, e che nessun documento inviato dalle autorità francesi dimostra che i suddetti programmi siano stati effettivamente attuati.

123. La parte ricorrente formula censure analoghe riguardo ai provvedimenti concernenti le fonti diffuse.

124. Riguardo al sistema di autorizzazione preventiva degli scarichi, la Commissione fa notare che il decreto 25 aprile 1995, che ha integrato quello del 1° marzo 1993, non le è stato notificato. Lo stesso varrebbe per i risultati dell'inventario delle sostanze scaricate nelle acque, di cui qualsiasi menzione sarebbe finita per sparire dalla corrispondenza inviata dal governo francese, al punto che il suo completamento non sarebbe dimostrato. Analogamente, la Commissione non avrebbe ricevuto alcuna comunicazione del contesto normativo dei «programmi pluriennali d'intervento delle sei agenzie finanziarie di bacino».

125. Inoltre, la Commissione osserva che il fatto che il governo francese non abbia indicato i diversi elementi contenuti in una relazione comunicata il 26 novembre 1996,

relativa all'attuazione della direttiva, come programma, costituisce comunque una violazione dell'obbligo derivante dall'art. 7, n. 6, della direttiva, il quale si distingue dall'obbligo dell'art. 13, n. 1, risultante dalla modifica introdotta dalla direttiva 91/692.

126. Essa aggiunge che la suddetta relazione comporta differenze sostanziali e inspiegate rispetto alla corrispondenza precedente del governo francese vertente anch'essa sull'attuazione della direttiva, poiché tale relazione non citerebbe più un programma nazionale, né i programmi locali di eliminazione, né i provvedimenti concernenti le fonti diffuse e gli incidenti. Per contro, essa conterrebbe riferimenti ad un «programma», senza alcun elemento che consenta di individuarlo e ad un programma relativo alla regione Nord-Pas-de-Calais, di cui, di nuovo, la Commissione non avrebbe ricevuto copia.

127. Riguardo alla circolare 18 maggio 1990, citata anch'essa nella relazione del 1996, la Commissione sottolinea che non le è stata comunicata.

128. La parte convenuta ricorda, anche in tale ambito, il carattere fondamentale dei decreti di autorizzazione per il suo programma di riduzione dell'inquinamento.

129. A tal riguardo, il governo francese precisa, anzitutto, di aver effettivamente notificato il suo metodo alla Commissione, in particolare nella risposta alla diffida e nei documenti successivi, e che il contenuto della relazione 26 novembre 1996 non riassumeva un nuovo programma, ma si limitava a precisare le grandi linee del programma francese il cui fulcro, vale a dire la realizzazione di lavori negli impianti classificati qualora gli scarichi di questi ultimi non siano conformi agli obiettivi di qualità delle acque definiti localmente, era stato determinato fin dall'inizio.

130. Facendo riferimento alla sentenza Commissione/Germania, citata¹⁵, il governo francese fa valere che non ha ritenuto utile notificare ogni analisi degli scarichi e ogni decisione che prescriveva dei lavori, dal momento che il principale oggetto della trasmissione dei programmi alla Commissione è di organizzare un «confronto» fra i programmi attuati nell'ottica di scambiare le esperienze o di facilitare l'elaborazione delle future norme comunitarie. Quindi, esso ritiene che più del dettaglio di ogni cantiere avviato, sia soprattutto il legame tra la lotta contro l'inquinamento delle acque ed il regime di autorizzazione degli impianti classificati che sembra rilevante nell'ambito del confronto organizzato dall'art. 7, n. 7, della direttiva.

131. Infatti, sembra evidente al governo francese che la Commissione non chieda di

disporre di una notifica di ogni analisi degli scarichi e di tutti i lavori prescritti, in quanto il principale oggetto della trasmissione dei programmi alla Commissione è quello di pervenire ad un sistema il più efficace possibile grazie al contributo degli Stati membri.

132. Per quanto riguarda la mancanza di notifica dei «programmi locali», le autorità francesi osservano che tali programmi sono quelli previsti dal dispositivo figurante nella seconda parte della risposta alla diffida e che la sua base giuridica, l'art. 68 del decreto sugli scarichi degli impianti classificati, è stata trasmessa alla Commissione. Esse sottolineano che non si tratta in questo caso di documenti che sarebbe stato necessario comunicare alla Commissione ma di un termine che descrive le modalità del ricorso ai decreti di autorizzazione.

133. La parte convenuta ritiene quindi di aver trasmesso un programma nazionale la cui descrizione esporrebbe chiaramente i grandi principi: applicazione locale mediante la normativa sugli impianti classificati in connessione con obiettivi di qualità definiti localmente, cofinanziamento dei lavori da parte delle agenzie dell'acqua e provvedimenti settoriali o per prodotto per gli scarichi, minoritari, non derivanti dagli impianti classificati. Di conseguenza, essa ritiene che sia inesatto descrivere la relazione del 1996 nel senso

¹⁵ — Punti 31 e 32.

che riassume un programma interamente nuovo che non sarebbe stato mai notificato, mentre tale relazione si limiterebbe a precisare le grandi linee del programma francese e a fornire i primi risultati rilevati.

134. Riguardo all'inventario citato in precedenza, la parte convenuta ritiene di aver dimostrato che esso è stato completato e trasmesso, sotto forma sintetica, alla Commissione.

135. Infine, la circolare 18 maggio 1990 sarebbe stata inviata in maniera informale alla Commissione mediante fax del 27 giugno 2000 e, comunque, allegata al controricorso.

136. Tuttavia, occorre sottolineare che, ai fini dell'accertamento di un eventuale inadempimento, sono da prendere in considerazione solo le informazioni comunicate prima della scadenza del termine fissato nel parere motivato¹⁶. Inoltre, una semplice trasmissione informale non può essere considerata come la notifica di misure di trasposizione di una direttiva.

137. La parte convenuta aggiunge che le sembra contraddittorio esigere la notifica della circolare relativa all'inventario, sostenendo al contempo che quest'ultimo non costituisce un programma ai sensi della direttiva. Tuttavia, la Commissione replica giustamente che in mancanza di una tale notifica, le è impossibile valutare la conformità del contenuto della circolare alla nozione di programma ai sensi della direttiva.

138. Si deve constatare, alla luce di quanto precede, che la Repubblica francese non risponde a tutte le critiche formulate dalla Commissione. Inoltre, e soprattutto, essa stessa ammette, come già visto, che, a causa tanto delle diverse terminologie utilizzate quanto del carattere molto decentralizzato del suo programma, la trasmissione di informazioni alla Commissione è stata perfettibile e che provvedimenti devono essere adottati per rimediare a tale situazione.

139. Ne deriva che, comunque, l'inadempimento sussiste.

16 — Sentenza 21 giugno 2001, causa C-119/00, Commissione/Lussemburgo (Racc. pag. I-4795).

Conclusioni

140. Tenuto conto delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di:

- dichiarare che la Repubblica francese, non avendo adottato programmi di riduzione dell'inquinamento comprendenti obiettivi di qualità per le 99 sostanze pericolose elencate in allegato al ricorso, e non avendo comunicato alla Commissione, in forma sintetica, i suddetti programmi nonché i risultati della loro applicazione, in violazione dell'art. 7 della direttiva del Consiglio 4 maggio 1976, 76/464/CEE, concernente l'inquinamento provocato da certe sostanze pericolose scaricate nell'ambiente idrico della Comunità, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza del Trattato CE;
- condannare la Repubblica francese alle spese.