

SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)
29 aprile 1999 *

Nel procedimento C-293/97,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CE, dalla High Court of Justice (England and Wales), Queen's Bench Division (Regno Unito), nella causa dinanzi ad essa pendente tra

The Queen

e

Secretary of State for the Environment,

Minister of Agriculture, Fisheries and Food,

ex parte: H. A. Standley e altri e D. G. D. Metson e altri,

* Lingua processuale: l'inglese.

con l'intervento di: **National Farmers' Union,**

domanda vertente sull'interpretazione e sulla validità della direttiva del Consiglio 12 dicembre 1991, 91/676/CEE, relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole (GU L 375, pag. 1),

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta dai signori P. Jann, presidente della Prima Sezione, facente funzioni di presidente della Quinta Sezione, J. C. Moitinho de Almeida (relatore), C. Gulmann, D. A. O. Edward e L. Sevón, giudici,

avvocato generale: P. Léger
cancelliere: signora L. Hewlett, amministratore

viste le osservazioni scritte presentate:

- per i signori Standley e altri e Metson e altri dagli avv. ti David Vaughan, QC, Peter Cranfield e Maurice Sheridan, barristers, istruiti dall'avv. Richard Barber, solicitor;
- per la National Farmers' Union dagli avv. ti Stuart Isaacs, QC, e Clive Lewis, barrister, istruiti dall'avv. signora Sally Stanyer, solicitor;

- per il governo del Regno Unito dalla signora Stephanie Ridley, del Treasury Solicitor's Department, in qualità di agente, assistita dagli avv. ti Stephen Richards, QC, e Jon Turner, barrister;

- per il governo francese dalla signora Kareen Rispal-Bellanger, vicedirettore della sezione «Diritto internazionale dell'economia e diritto comunitario» presso la direzione «Affari giuridici» del ministero degli Affari esteri, e dal signor Romain Nadal, segretario aggiunto per gli affari esteri presso la stessa direzione, in qualità di agenti;

- per il governo svedese dalla signora Lotty Nordling, rättschef presso il segretariato giuridico (UE) del ministero degli Affari esteri, in qualità di agente;

- per il Consiglio dell'Unione europea dal signor Guus Houttuin, membro del servizio giuridico, in qualità di agente;

- per la Commissione delle Comunità europee dal signor Richard B. Wainwright, consigliere giuridico principale, in qualità di agente;

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali dei signori Standley e altri e Metson e altri, rappresentati dagli avv. ti David Vaughan, Peter Cranfield e Maurice Sheridan, della National Farmers' Union, rappresentata dagli avv. ti Stuart Isaacs e Clive Lewis, del governo del Regno Unito, rappresentato dalla signora Stephanie Ridley, assistita dagli avv. ti

Kenneth Parker, QC, e Jon Turner, del Consiglio, rappresentato dal signor Guus Houttuin, e della Commissione, rappresentata dal signor Richard B. Wainwright, all'udienza del 18 giugno 1998,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza dell'8 ottobre 1998,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con ordinanza 17 giugno 1997, pervenuta in cancelleria l'11 agosto successivo, la High Court of Justice (England and Wales), Queen's Bench Division, ha sottoposto a questa Corte, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE, due questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione e sulla validità della direttiva del Consiglio 12 dicembre 1991, 91/676/CEE, relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole (GU L 375, pag. 1; in prosieguo: la «direttiva»).
- 2 Dette questioni sono state sollevate nell'ambito di due ricorsi proposti dal signor Standley e altri e dal signor Metson e altri per l'annullamento delle decisioni con le quali il Secretary of State for the Environment e il Minister of Agriculture, Fisheries and Food hanno qualificato i fiumi Waveney, Blackwater e Chelmer, nonché i loro affluenti, come «acque che potrebbero essere inquinate», ai sensi dell'art. 3, n. 1, della direttiva, ed hanno designato le zone che scaricano in queste acque come «zone vulnerabili» ai sensi dell'art. 3, n. 2, della medesima direttiva.

La direttiva

3 L'art. 1 della direttiva dispone quanto segue:

«La presente direttiva mira a:

- ridurre l'inquinamento delle acque causato direttamente o indirettamente dai nitrati di origine agricola;
- prevenire qualsiasi ulteriore inquinamento di questo tipo».

4 Ai sensi dell'art. 2, lett. j), della direttiva:

«Ai fini della presente direttiva:

(...)

j) per "inquinamento" si intende lo scarico effettuato direttamente o indirettamente nell'ambiente idrico di composti azotati di origine agricola, le cui conseguenze siano tali da mettere in pericolo la salute umana, nuocere alle risorse viventi e all'ecosistema acquatico, compromettere le attrattive o ostacolare altri usi legittimi delle acque».

5 L'art. art. 3, nn. 1, 2, 4 e 5, della direttiva stabilisce quanto segue:

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

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

(...)

4. Gli Stati membri riesaminano e, se necessario, opportunamente rivedono o completano le designazioni di zone vulnerabili almeno ogni quattro anni, per tener conto di cambiamenti e fattori imprevisti al momento della precedente designazione. Entro sei mesi essi notificano alla Commissione ogni revisione o aggiunta concernente le designazioni.

5. Gli Stati membri sono esonerati dall'obbligo di individuare le zone vulnerabili specifiche se stabiliscono e applicano i programmi d'azione previsti all'articolo 5 conformemente alla presente direttiva in tutto il territorio nazionale».

- 6 L'art. 4 della direttiva prevede la fissazione di uno o più codici di buona pratica agricola applicabili a discrezione degli agricoltori, contenenti almeno gli elementi elencati nell'allegato II, punto A.
- 7 A tenore dell'art. 5, nn. 1, 2, 3, 4, lett. a), 6 e 7, della direttiva:

«1. Entro un periodo di due anni a decorrere dalla prima designazione di cui all'articolo 3, paragrafo 2, o di un anno dopo ogni nuova designazione ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 4, gli Stati membri, per il conseguimento degli obiettivi di cui all'articolo 1, fissano programmi d'azione per quanto riguarda le zone vulnerabili designate.

2. Un programma d'azione può riguardare tutte le zone vulnerabili nel territorio di uno Stato membro oppure, se lo Stato membro lo giudica opportuno, si possono fissare programmi diversi per diverse zone vulnerabili o parti di zone.

3. I programmi d'azione tengono conto:

a) dei dati scientifici e tecnici disponibili, con riferimento principalmente agli apporti azotati rispettivamente di origine agricola o di altra origine;

b) delle condizioni ambientali nelle regioni interessate dello Stato membro di cui trattasi.

4. I programmi d'azione sono attuati entro quattro anni dalla loro fissazione e comprendono le misure vincolanti seguenti:

a) le misure di cui all'allegato III;

(...)

6. Gli Stati membri elaborano ed applicano opportuni programmi di controllo al fine di valutare l'efficacia dei programmi d'azione fissati ai sensi del presente articolo.

Gli Stati membri che applicano l'articolo 5 in tutto il territorio nazionale controllano il contenuto di nitrati delle acque (superficiali e sotterranee) in punti di controllo prescelti, onde poter stabilire l'entità dell'inquinamento nelle acque da nitrati di origine agricola.

7. Gli Stati membri riesaminano e, se del caso, rivedono i propri programmi d'azione, inclusa qualsiasi misura supplementare adottata ai sensi del paragrafo 5, per lo meno ogni quattro anni. Essi informano la Commissione di qualsiasi modifica dei propri programmi d'azione».

8. Ai fini della designazione delle zone vulnerabili e della revisione dell'elenco stabilito, l'art. 6 della direttiva prevede una procedura di sorveglianza della qualità delle acque che comporta, per quanto riguarda il dosaggio dei nitrati e dei composti azotati, l'applicazione di metodi di misura di riferimento definiti nell'allegato IV della medesima direttiva.

- 9 L'allegato I, punto A, sub 1, relativo ai criteri per individuare le acque cui all'art. 3, n. 1, della direttiva, così dispone:

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

- 1) qualora le acque dolci superficiali, in particolare quelle utilizzate o destinate alla produzione di acqua potabile, contengano o possano contenere, se non si interviene ai sensi dell'articolo 5, una concentrazione di nitrati superiore a quella stabilita secondo le disposizioni della direttiva 75/440/CEE».
- 10 La concentrazione di nitrati prevista dalla direttiva del Consiglio 16 giugno 1975, 75/440/CEE, concernente la qualità delle acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile negli Stati membri (GU L 194, pag. 26), è di 50 mg/l.

Il diritto nazionale

- 11 Risulta dall'ordinanza di rinvio che le Protection of Water against Agricultural Pollution (England and Wales) Regulations, del 21 marzo 1996 (SI 1996, 888, in prosieguo: il «regolamento»), sono state emanate nell'ambito dell'European Communities Act del 1972 per adempiere gli obblighi derivanti dalla direttiva.
- 12 La designazione della zona del fiume Waveney e della zona dei fiumi Blackwater e Chelmer come zone vulnerabili ai nitrati, con decisione ministeriale, è stata attuata mediante l'allegato 1 del regolamento. Il giudice di rinvio precisa che non esistono norme interne intermedie che egli sia tenuto ad interpretare.

- 13 Dall'ordinanza di rinvio risulta inoltre che, secondo la dichiarazione resa sotto giuramento, il 16 settembre 1996, dal signor Paul Bristow, capo della divisione, «Qualità delle acque» del ministero dell'Ambiente, «il criterio adottato dal governo per designare le zone vulnerabili è consistito nell'identificare bacini definiti con precisione di acque inquinate anziché designare sempre bacini costituiti da sistemi complessivi di acque superficiali risultate essere inquinate nel punto di prelievo. Inizialmente sono stati definiti in tal modo sistemi idrici che erano fortemente inquinati o risultavano essere manifestamente esposti ad un forte inquinamento da nitrati. In secondo luogo si sono identificate le zone note che scaricano in tali acque (e non tutte le zone che alimentano i fiumi a monte di dette acque). In terzo luogo, con siderati in particolare l'uso dei terreni e le altre caratteristiche delle zone e dei sistemi idrici di cui trattasi, si è giudicato se le sorgenti agricole contribuissero in maniera significativa ai livelli di inquinamento riscontrati».

La causa principale

- 14 I ricorrenti nella causa principale, sostenuti dalla National Farmers' Union (in prosieguo: la «NFU»), hanno chiesto l'annullamento delle decisioni dei convenuti nella causa principale mediante le quali le acque superficiali comprendenti i fiumi Waveney, Blackwater e Chelmer nonché i loro affluenti sono state definite acque inquinabili da nitrati e le zone che scaricano in tali fiumi sono state designate come zone vulnerabili ai nitrati.
- 15 Secondo i ricorrenti nella causa principale, l'istituzione nelle zone suddette, nelle quali essi posseggono o coltivano terreni, di programmi di azione che limitano l'uso agricolo, prescritta dal regolamento in base al quale le zone vulnerabili ai nitrati sono state designate, arrecherebbe loro un danno economico immediato e a lungo termine, sotto il profilo del valore dei terreni e dei redditi ricavati dalle loro aziende agricole.

- 16 A loro avviso, l'art. 3, n. 1, della direttiva impone agli Stati membri di definire come acque inquinate o acque che possono esserlo solo le acque dolci superficiali nelle quali l'inquinamento supera o potrebbe superare, se non fossero adottate le misure pertinenti, il limite di 50 mg/l di nitrati a motivo dello scarico, diretto o indiretto, di composti azotati di origine agricola. Gli Stati membri dovrebbero quindi determinare la provenienza dei nitrati che sono all'origine dell'eccessivo inquinamento.
- 17 In subordine i ricorrenti nella causa principale sostengono che, se l'interpretazione difesa dai convenuti nella causa principale fosse corretta, la direttiva contravverrebbe al principio «chi inquina paga», a quello della correzione, anzitutto alla fonte, dei danni all'ambiente, al principio di proporzionalità e al diritto fondamentale di proprietà.
- 18 Secondo i convenuti nella causa principale, dall'art. 2, lett. j), e dall'allegato I, punto A, sub 1, risulta che l'espressione «acque inquinate», di cui all'art. 3, n. 1, della direttiva, si riferisce alle acque dolci superficiali utilizzate per le riserve di acque potabili e aventi un contenuto di nitrato superiore a 50 mg/l al quale i nitrati di origine agricola contribuiscono significativamente. Essi rilevano che nessuna disposizione della direttiva o dei suoi allegati fa obbligo, anche implicitamente, agli Stati membri di valutare la concentrazione di nitrati imputabile alle sole sorgenti di inquinamento agricole allo scopo di determinare se il limite di 50 mg/l sia superato. Il limite di 50 mg/l rappresenterebbe la concentrazione globale di nitrati, di qualsiasi origine, nelle riserve di acqua potabile al di là della quale sorgono rischi per la salute dell'uomo. Sarebbe inoltre impossibile determinare con precisione se la parte di nitrati di origine agricola contenuta nelle acque superficiali superi 50 mg/l.
- 19 Replicando al motivo dedotto in subordine dai ricorrenti nella causa principale, i convenuti nella causa principale ricordano che le misure previste dal programma d'azione tengono conto delle quantità di azoto di origine agricola e di quelle di altra origine.

20 Tenuto conto delle osservazioni sopra riprodotte e considerato che i ricorsi dei ricorrenti nella causa principale sollevano questioni di interesse generale per tutti gli agricoltori interessati dall'interpretazione della direttiva e dall'attuazione della medesima da parte delle autorità nazionali, la High Court of Justice (England and Wales), Queen's Bench Division, ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se la direttiva del Consiglio 12 dicembre 1991, 91/676/CEE, relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole, prescriva agli Stati membri, in particolare ai sensi degli artt. 2, lett. j), e 3, n. 1, e dell'allegato I della medesima, di individuare acque dolci superficiali da considerare "acque inquinate" e di designare dunque come zone vulnerabili, ai sensi dell'art. 3, n. 2, della direttiva, tutte le zone note del loro territorio che scaricano in tali acque e che concorrono all'inquinamento:

- i) qualora tali acque contengano una concentrazione di nitrati superiore a 50 mg/l (essendo la concentrazione di nitrati stabilita dall'allegato I della direttiva mediante riferimento alle disposizioni della direttiva 75/440/CEE) e lo Stato membro abbia accertato che lo scarico di composti azotati provenienti da fonti agricole "concorre significativamente" a tale concentrazione complessiva di nitrati e, in tal caso, se una simile considerazione trovi giustificazione nel fatto che questo Stato membro abbia motivo di ritenere che il contributo a tale concentrazione complessiva di nitrati e di composti azotati scaricati da fonti agricole sia superiore ad un dato livello o ad un altro livello o grado di contributo e, nell'ultimo caso, quale livello o grado di contributo equivalga a tal fine ad un "concorso significativo"; oppure
- ii) soltanto qualora lo scarico di composti azotati provenienti da fonti agricole sia responsabile da solo (vale a dire senza tenere conto del concorso di altre fonti) di una concentrazione di nitrati in tali acque superiore a 50 mg/l; oppure
- iii) su altra base e, in tal caso, quale.

2) Nel caso in cui la questione sub 1) vada risolta diversamente da come menzionato al precedente punto ii), se la direttiva sia invalida (nella parte in cui si applica alle acque dolci superficiali) in quanto essa lede:

i) il principio secondo cui chi inquina paga; e/o

ii) il principio di proporzionalità; e/o

iii) i diritti fondamentali di proprietà di coloro che posseggono e/o coltivano terreni che scaricano in acque dolci superficiali da individuare ai sensi dell'art. 3, n. 1, ossia zone designate successivamente dagli Stati membri, ai sensi dell'art. 3, n. 2, come zone vulnerabili».

Sulla prima questione

²¹ Con la prima questione il giudice nazionale chiede in sostanza se gli artt. 2, lett. j), e 3, n. 1, nonché l'allegato I della direttiva debbano essere interpretati nel senso che impongono di qualificare acque dolci superficiali come «acque inquinate» e, di conseguenza, di designare come «zone vulnerabili», ai sensi dell'art. 3, n. 2, della medesima direttiva, tutte le zone note che scaricano in tali acque e contribuiscono al loro inquinamento, quando tali acque contengano una concentrazione di nitrati superiore a 50 mg/l e lo Stato membro interessato consideri che lo scarico di composti azotati di origine agricola «concorre significativamente» a detta concentrazione complessiva di nitrati.

- 22 In caso di soluzione affermativa di tale questione, il giudice nazionale chiede quale quantità di nitrati o quale grado di contributo all'inquinamento costituisca un «concorso significativo».
- 23 I ricorrenti nella causa principale, sostenuti dalla NFU, rilevano che le acque dolci superficiali possono essere definite inquinate soltanto se le sorgenti agricole sono, da sole, responsabili di una concentrazione di nitrati in dette acque superiore a 50 mg/l, limite fissato dalla direttiva 75/440.
- 24 Questa affermazione sarebbe corroborata, in primo luogo, dal fatto che la direttiva mira a proteggere le acque dall'inquinamento provocato da nitrati di origine agricola (secondo, terzo, quinto, sesto, nono e decimo 'considerando' e art. 1 della direttiva).
- 25 In secondo luogo, la definizione del termine «inquinamento» figurante all'art. 2, lett. j), della direttiva, che è espressamente limitata agli scarichi di composti azotati di origine agricola, implica che, quando gli Stati membri definiscono le acque inquinate ai sensi dell'art. 3, n. 1, della direttiva, tale termine abbia un contenuto identico, ossia lo scarico di composti azotati di origine esclusivamente agricola.
- 26 In terzo luogo, i ricorrenti nella causa principale osservano che, nell'ambito dell'applicazione dell'art. 3, n. 1, della direttiva, gli Stati membri valutano se la concentrazione massima di nitrati nell'acqua possa essere superata qualora non siano adottate le misure previste dall'art. 5. Orbene, poiché tali misure riguardano unicamente pratiche agricole, il limite di 50 mg/l potrebbe riguardare solo i nitrati di origine agricola.

- 27 In quarto luogo, anche se, a norma dell'art. 3, n. 5, della direttiva, gli Stati membri hanno la possibilità di fissare e applicare programmi di azione a tutto il loro territorio senza designare zone vulnerabili specifiche, il che non si è verificato nella fattispecie, ciò non li esonerebbe dall'obbligo di determinare l'ampiezza dell'inquinamento delle acque ad opera dei nitrati di origine agricola.
- 28 Infine, per quanto riguarda il «carattere significativo» del concorso delle fonti agricole alla percentuale di nitrati nelle acque considerate, i ricorrenti nella causa principale sostengono che tale nozione, peraltro imprecisa, non figura in nessuna disposizione della direttiva. Il fatto che gli Stati membri possano decidere il livello a partire dal quale tale concorso è significativo contravverrebbe al principio della certezza del diritto e non sarebbe giustificato da un'impossibilità di misurare con un sufficiente grado di esattezza le varie origini dei nitrati.
- 29 A questo proposito si deve rilevare che gli Stati membri, quando definiscono le acque inquinate ai sensi dell'art. 3, n. 1, della direttiva, applicano i criteri stabiliti nell'allegato I. Secondo il punto A, sub 1, di questo allegato, le acque dolci superficiali, segnatamente quelle che servono o sono destinate alla produzione di acqua potabile, devono essere definite acque inquinate quando contengono o rischiano di contenere, se le misure prescritte dall'art. 5 della direttiva non sono adottate, una concentrazione di nitrati superiore a quella prevista dalla direttiva 75/440.
- 30 Orbene, dal testo di detta disposizione non risulta che gli Stati membri abbiano l'obbligo di determinare con precisione la quota ascrivibile ai nitrati di origine agricola nell'inquinamento delle acque né che la causa di tale inquinamento debba essere esclusivamente agricola.

- 31 Come risulta dalla struttura della direttiva, l'individuazione delle acque ai sensi dell'art. 3, n. 1, fa parte di un procedimento che comprende inoltre la designazione delle zone vulnerabili e la fissazione di programmi di azione. Sarebbe quindi incompatibile con la direttiva limitare l'individuazione delle acque inquinate ai casi nei quali le sorgenti agricole provocano, da sole, una concentrazione di nitrati superiore a 50 mg/l, laddove, nell'ambito del detto procedimento, la direttiva prescrive espressamente che, al momento della fissazione dei programmi di azione previsti dall'art. 5, siano prese in considerazione le quantità rispettive di azoto di origine agricola e di azoto di altra origine.
- 32 Del pari l'art. 3, n. 5, della direttiva, concedendo agli Stati membri la possibilità di non definire le acque inquinate e di designare come zona vulnerabile ai nitrati l'intero loro territorio, implica che essi possono stabilire programmi di azione anche se l'inquinamento da nitrati di origine esclusivamente agricola non supera il limite di 50 mg/l.
- 33 Infine, l'interpretazione proposta dai ricorrenti nella causa principale determinerebbe l'esclusione dall'ambito di applicazione della direttiva di numerosi casi di inquinamento ai quali le sorgenti agricole contribuiscono in maniera significativa, il che sarebbe in contrasto con lo spirito e con lo scopo della direttiva.
- 34 Invero, il fatto che il limite della concentrazione di nitrati preso in considerazione per l'individuazione delle acque sia stato stabilito con riferimento a quello previsto dalla direttiva 75/440 attesta che le esigenze della tutela della salute pubblica hanno determinato il limite massimo ammissibile di concentrazione di nitrati nelle acque destinate al consumo dell'uomo, a prescindere dall'origine dei nitrati; la nocività per la salute umana dell'inquinamento da nitrati è indipendente dal fatto che questo sia stato provocato da fonti agricole o industriali.

- 35 Per quanto riguarda la questione se la direttiva si applichi ai soli casi nei quali lo scarico di composti azotati di origine agricola contribuisce significativamente all'inquinamento, essa va risolta in senso affermativo, considerando lo scopo perseguito dal legislatore comunitario, che consiste nel ridurre e nel prevenire l'inquinamento delle acque provocato direttamente o indirettamente dai nitrati di origine agricola, e la portata delle misure a questo scopo previste dall'art. 5.
- 36 Tuttavia la direttiva non osta a che gli Stati membri, se il loro diritto nazionale lo consente, applichino le disposizioni della medesima nei casi da questa non contemplati.
- 37 Nel sindacare la legittimità degli atti che individuano le acque inquinate, ai sensi dell'art. 3, n. 1, della direttiva, così interpretata, i giudici nazionali devono tener conto dell'ampio potere discrezionale di cui dispongono gli Stati membri, potere che è inerente alla complessità delle valutazioni che essi devono compiere in tale contesto.
- 38 Il diritto comunitario non può, tuttavia, fornire criteri precisi che consentano di verificare in ciascun caso concreto se lo scarico di composti azotati di origine agricola concorra significativamente all'inquinamento.
- 39 La direttiva può quindi essere applicata dagli Stati membri in maniera diversa. Tuttavia, tale conseguenza non contrasta con la natura della direttiva, giacché questa non persegue l'armonizzazione delle normative nazionali in materia, ma mira a

creare gli strumenti necessari perché sia garantita, nella Comunità, la protezione delle acque dall'inquinamento provocato da nitrati di origine agricola. Il legislatore comunitario ha necessariamente accettato tale conseguenza riconoscendo agli Stati membri, nell'allegato I della direttiva, un ampio potere discrezionale nell'individuazione delle acque contemplate dall'art. 3, n. 1.

- 40 La prima questione dev'essere pertanto risolta dichiarando che gli artt. 2, lett. j), e 3, n. 1, nonché l'allegato I della direttiva devono essere interpretati nel senso che impongono di qualificare acque dolci superficiali come «acque inquinate» e, di conseguenza, di designare come «zone vulnerabili» ai sensi dell'art. 3, n. 2, della medesima direttiva tutte le zone note che scaricano in tali acque e contribuiscono al loro inquinamento, quando tali acque contengano una concentrazione di nitrati superiore a 50 mg/l e quando lo Stato membro interessato consideri che lo scarico di composti azotati di origine agricola «concorre significativamente» a detta concentrazione complessiva di nitrati.

Sulla seconda questione

- 41 Con la seconda questione il giudice di rinvio chiede se il fatto che la concentrazione di nitrati di origine agricola nelle acque individuate ai sensi dell'art. 3, n. 1, della direttiva possa non superare, da sola, 50 mg/l violi il principio di proporzionalità, il principio «chi inquina paga» e il diritto fondamentale di proprietà degli agricoltori interessati, determinando così la nullità della direttiva.

- 42 I ricorrenti nella causa principale osservano, in primo luogo, che la definizione delle acque che superano detto limite per la presenza di nitrati di origine non agricola (art. 3, n. 1, della direttiva), la designazione come zone vulnerabili dei terreni agricoli che scaricano in tali acque, sebbene questi terreni contribuiscano soltanto in parte alla concentrazione di nitrati (art. 3, n. 2, della direttiva), e la fissazione di un programma di azione che accolla ai soli agricoltori la responsabilità di provvedere affinché il limite non sia superato (art. 5 della direttiva) creano obblighi sproporzionati a carico delle persone interessate, per cui la direttiva viola il principio di proporzionalità.
- 43 Essi sostengono, in secondo luogo, che la direttiva viola il principio «chi inquina paga», sancito dall'art. 130 R, n. 2, del Trattato CE, poiché solo gli esercenti di aziende agricole sopportano il costo della riduzione della concentrazione dei nitrati nell'acqua al di sotto del limite 50 mg/l, anche se risulta che l'agricoltura costituisce solo una delle fonti dei nitrati contenuti nelle acque, mentre le altre fonti di nitrati non sono soggette a nessun onere finanziario.
- 44 Essi assumono, in terzo luogo, che la direttiva contrasta con il principio secondo cui il danno all'ambiente dev'essere corretto anzitutto alla fonte, principio che dev'essere considerato unitamente al principio «chi inquina paga», come risulta dall'art. 130 R, n. 2, del Trattato. In contrasto con tale principio della correzione, anzitutto alla fonte, dei danni causati all'ambiente, l'interpretazione della direttiva effettuata dai convenuti nella causa principale avrebbe la conseguenza che, anziché prevenire o ridurre alla fonte l'inquinamento delle acque provocato dal deposito di nitrati per via atmosferica e proveniente principalmente dall'industria o dai trasporti, gli agricoltori sono tenuti a sopportare l'onere totale della prevenzione o della riduzione dell'inquinamento da nitrati delle acque dolci superficiali.

- 45 Essi rilevano, da ultimo, che il fatto di imporre agli agricoltori l'intera responsabilità e l'onere economico della riduzione delle concentrazioni di nitrati nelle acque di cui trattasi, mentre le fonti principali o essenziali di tali concentrazioni sono diverse, lede il diritto di proprietà.
- 46 Per quanto riguarda il principio di proporzionalità, va ricordato anzitutto che la direttiva prescrive, all'art. 5, n. 3, che i programmi d'azione da applicare alle zone vulnerabili tengano conto dei dati scientifici e tecnici disponibili, con riferimento agli apporti azotati rispettivamente di origine agricola o di altra origine nonché delle condizioni ambientali nelle regioni interessate.
- 47 Si deve poi rilevare che le misure obbligatorie adottate nell'ambito di detti programmi devono tener conto delle caratteristiche della zona vulnerabile interessata (allegato III, n. 1, punto 3) e che, per quanto riguarda gli effluenti di allevamento sparsi nelle zone vulnerabili, gli Stati membri possono stabilire quantitativi diversi da quelli previsti se tali quantitativi sono giustificati in base a criteri obiettivi e non compromettono la realizzazione degli scopi della direttiva [allegato III, n. 2, lett. b)].
- 48 Occorre del pari considerare che gli Stati membri sono tenuti ad elaborare e ad attuare programmi di controllo adeguati per valutare l'efficacia dei programmi di azione (art. 5, n. 6, della direttiva) e devono riesaminare nonché, eventualmente, modificare i loro programmi d'azione almeno ogni quattro anni (art. 5, n. 7, della direttiva). Essi possono così tener conto dell'andamento della situazione per quanto riguarda sia l'inquinamento di origine agricola sia l'inquinamento di altra origine.

- 49 Infine i codici di buona pratica agricola adottati dagli Stati membri ai sensi dell'art. 4, n. 1, lett. a), della direttiva devono tener conto delle condizioni esistenti nelle varie regioni della Comunità (allegato II, punto A, della direttiva).
- 50 Da quanto precede risulta che la direttiva contiene disposizioni la cui elasticità consente agli Stati membri di rispettare il principio di proporzionalità nell'applicazione dei provvedimenti che essi adottano. Spetta ai giudici nazionali garantire il rispetto di detto principio.
- 51 Per quanto riguarda il principio «chi inquina paga», è sufficiente rilevare che la direttiva non implica che gli esercenti di aziende agricole debbano assumere a proprio carico oneri inerenti all'eliminazione di un inquinamento al quale non hanno contribuito.
- 52 Come è stato osservato nei punti 46 e 48 di questa sentenza, tocca agli Stati membri prendere in considerazione, nell'attuare la direttiva, le altre fonti di inquinamento e, alla luce delle circostanze, non accollare agli esercenti di aziende agricole oneri per l'eliminazione dell'inquinamento non necessari. In tale prospettiva il principio «chi inquina paga» appare come l'espressione del principio di proporzionalità sul quale la Corte si è già pronunciata (punti 46-50 di questa sentenza).
- 53 Lo stesso vale per quanto riguarda la violazione del principio di correzione, anzitutto alla fonte, dei danni causati all'ambiente, poiché l'argomento prospettato dai ricorrenti nella causa principale si confonde con quello relativo alla violazione del principio di proporzionalità.

- 54 Quanto alla lesione del diritto di proprietà, si deve ricordare che, secondo la giurisprudenza della Corte, il diritto di proprietà fa parte dei principi generali del diritto comunitario. Esso tuttavia non costituisce una prerogativa assoluta, ma va considerato alla luce della sua funzione sociale. Ne consegue che possono essere apportate restrizioni all'esercizio del diritto di proprietà, purché tali restrizioni rispondano effettivamente ad obiettivi di interesse generale perseguiti dalla Comunità e non costituiscano, rispetto allo scopo perseguito, un intervento sproporzionato e inaccettabile che leda la sostanza stessa dei diritti così garantiti (sentenze 13 dicembre 1979, causa 44/79, Hauer, Racc. pag. 3727, punto 23; 11 luglio 1989, causa 265/87, Schröder, Racc. pag. 2237, punto 15, e 5 ottobre 1994, causa C-280/93, Germania/Consiglio, Racc. pag. I-4973, punto 78).
- 55 È vero che i programmi d'azione previsti dall'art. 5 e che comportano le misure obbligatorie contemplate dall'allegato III della direttiva subordinano lo spargimento dei fertilizzanti e degli effluenti di allevamento a determinate condizioni, per cui possono limitare l'esercizio del diritto di proprietà degli agricoltori interessati.
- 56 Tuttavia il regime previsto dall'art. 5 della direttiva risponde ad esigenze inerenti alla salvaguardia della sanità pubblica e persegue quindi uno scopo di interesse generale, senza che ne risulti lesa la sostanza del diritto di proprietà.
- 57 Se, nel perseguire tale scopo, le istituzioni e gli Stati membri sono vincolati dal principio di proporzionalità, si deve ricordare che, come si è rilevato nei punti 46-50 di questa sentenza, la direttiva non contravviene a questo principio.

- 58 Di conseguenza, si deve concludere che l'esame delle questioni sollevate non ha messo in luce nessun elemento idoneo ad inficiare la validità della direttiva.

Sulle spese

- 59 Le spese sostenute dai governi del Regno Unito, francese e svedese, nonché dal Consiglio e dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Quinta Sezione),

pronunciandosi sulle questioni sottoposte dalla High Court of Justice (England and Wales), Queen's Bench Division, con ordinanza 17 giugno 1997, dichiara:

- 1) Gli artt. 2, lett. j), e 3, n. 1, nonché l'allegato I della direttiva del Consiglio 12 dicembre 1991, 91/676/CEE, relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole, devono essere interpretati nel senso che impongono di qualificare acque dolci superficiali come «acque inquinate» e, di conseguenza, di designare come «zone vulnerabili», ai sensi dell'art. 3, n. 2, della medesima direttiva, tutte le zone note che scaricano in tali acque e contribuiscono al loro inquinamento, quando

tali acque contengano una concentrazione di nitrati superiore a 50 mg/l e quando lo Stato membro interessato consideri che lo scarico di composti azotati di origine agricola «concorre significativamente» a detta concentrazione globale di nitrati.

2) L'esame delle questioni sollevate non ha messo in luce nessun elemento idoneo ad inficiare la validità della direttiva 91/676.

Jann

Moitinho de Almeida

Gulmann

Edward

Sevón

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 29 aprile 1999.

Il cancelliere

Il presidente della Quinta Sezione

R. Grass

J.-P. Puissochet