

SENTENZA DELLA CORTE

30 gennaio 2001 *

Nella causa C-36/98,

Regno di Spagna, rappresentato dal sig. S. Ortiz Vaamonde, in qualità di agente,
con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Consiglio dell'Unione europea, rappresentato dai sigg. G. Houttuin e D. Canga
Fano, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuto,

sostenuto da

Repubblica francese, rappresentata dalla sig.ra K. Rispal-Bellanger e dal sig.
R. Nadal, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

da

* Lingua processuale: lo spagnolo.

Repubblica portoghese, rappresentata dal sig. L. Fernandes, dalla sig.ra M. Telles Romao e dal sig. P. Canelas de Castro, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

da

Repubblica di Finlandia, rappresentata dal sig. H. Rotkirch e dalla sig.ra T. Pynnä, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

e da

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai sigg. R. Gosalbo Bono e F. de Sousa Fialho, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

intervenienti,

avente ad oggetto l'annullamento della decisione del Consiglio 24 novembre 1997, 97/825/CE, relativa alla conclusione della Convenzione sulla cooperazione per la protezione e l'utilizzazione sostenibile del Danubio (GU L 342, pag. 18),

LA CORTE,

composta dai sigg. G.C. Rodríguez Iglesias, presidente, C. Gulmann, A. La Pergola, M. Wathelet e V. Skouris, presidenti di sezione, D.A.O. Edward, J.-P. Puissochet, P. Jann, L. Sevón (relatore), R. Schintgen e dalla sig.ra F. Macken, giudici,

avvocato generale: P. Léger

cancelliere: sig.ra D. Louterman-Hubeau, capodivisione

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali svolte dalle parti all'udienza del 18 gennaio 2000, nel corso della quale il Regno di Spagna è stato rappresentato dal sig. S. Ortiz Vaamonde, il Consiglio dal sig. I. Díez Parra, in qualità di agente, la Repubblica portoghese dai sigg. L. Fernandes e P. Canelas de Castro, la Repubblica finlandese dal sig. H. Rotkirch e dalla sig.ra T. Pynnä e la Commissione dal sig. G. Valero Jordana, in qualità di agente,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 16 maggio 2000,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con ricorso depositato nella cancelleria della Corte il 16 febbraio 1998, il Regno di Spagna ha chiesto, in forza dell'art. 173, primo comma, del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 230, primo comma, CE), l'annullamento della decisione del Consiglio 24 novembre 1997, 97/825/CE, relativa alla conclusione della Convenzione sulla cooperazione per la protezione e l'utilizzazione sostenibile del Danubio (GU L 342, pag. 18; in prosieguito: la «decisione impugnata»).
- 2 Con ordinanze del presidente della Corte 9 giugno, 15 luglio e 24 agosto 1998, è stato autorizzato l'intervento della Repubblica francese, della Commissione delle Comunità europee, della Repubblica portoghese e della Repubblica finlandese a sostegno delle conclusioni del Consiglio dell'Unione europea.

Contesto normativo

- 3 L'art. 130 R, nn. 1 e 2, primo comma, del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 174, nn. 1 e 2, primo comma, CE) dispone:

«1. La politica della Comunità in materia ambientale contribuisce a perseguire i seguenti obiettivi:

- salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente;
- protezione della salute umana;
- utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali;
- promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale.

2. La politica della Comunità in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni della Comunità. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, anzitutto alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio "chi inquina paga". Le esigenze connesse con la tutela

dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle altre politiche comunitarie.

(...».

- 4 Secondo l'art. 130 R, n. 4, primo comma, del Trattato, «nel quadro delle loro competenze rispettive, la Comunità e gli Stati membri cooperano con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali competenti. Le modalità della cooperazione della Comunità possono formare oggetto di accordi, negoziati e conclusi conformemente all'art. 228, tra questa ed i terzi interessati».
- 5 Ai sensi dell'art. 130 S, nn. 1 e 2, del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 175, nn. 1 e 2, CE):

«1. Il Consiglio, deliberando in conformità della procedura di cui all'articolo 189 C e previa consultazione del Comitato economico e sociale, decide in merito alle azioni che devono essere intraprese dalla Comunità per realizzare gli obiettivi dell'articolo 130 R.

2. In deroga alla procedura decisionale di cui al paragrafo 1 e fatto salvo l'articolo 100 A, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale, adotta:

— disposizioni aventi principalmente natura fiscale;

- le misure concernenti l'assetto territoriale, la destinazione dei suoli, ad eccezione della gestione dei residui e delle misure di carattere generale, nonché la gestione delle risorse idriche;

- le misure aventi una sensibile incidenza sulla scelta di uno Stato membro tra diverse fonti di energia e sulla struttura generale dell'approvvigionamento energetico del medesimo.

Il Consiglio, deliberando alle condizioni stabilite nel primo comma, può definire le materie cui è fatto riferimento nel presente paragrafo sulle quali le decisioni devono essere prese a maggioranza qualificata».

- 6 La conclusione di accordi tra la Comunità e uno o più Stati od organizzazioni internazionali è disciplinata dall'art. 228 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 300 CE), il quale, ai nn. 2 e 3, primo comma, stabilisce:

«2. Fatte salve le competenze riconosciute alla Commissione in questo settore, gli accordi sono conclusi dal Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata su proposta della Commissione. Il Consiglio delibera all'unanimità quando l'accordo riguarda un settore per il quale è richiesta l'unanimità sul piano interno, nonché per gli accordi di cui all'articolo 238.

3. Il Consiglio conclude gli accordi previa consultazione del Parlamento europeo, salvo per gli accordi di cui all'articolo 113, paragrafo 3, inclusi i casi in cui l'accordo riguarda un settore per il quale è richiesta sul piano interno la procedura di cui all'articolo 189 B o quella di cui all'articolo 189 C. Il Parlamento europeo formula il suo parere nel termine che il Consiglio può fissare in funzione dell'urgenza. In mancanza di parere entro detto termine il Consiglio può deliberare».

- 7 Con la decisione impugnata, il Consiglio ha approvato a nome della Comunità la Convenzione sulla cooperazione per la protezione e l'utilizzazione sostenibile del Danubio, firmata a Sofia (Bulgaria) il 29 giugno 1994 (GU 1997, L 342, pag. 19; in prosieguo: la «Convenzione»). La decisione impugnata indica di fondarsi sul Trattato CE e in particolare sul combinato disposto degli artt. 130 S, n. 1, e 228, nn. 2, prima frase, e 3, primo comma.

Nel merito

Argomenti delle parti

- 8 A sostegno del suo ricorso il Regno di Spagna invoca un motivo unico relativo all'inadeguatezza della base giuridica adottata. A suo parere, la decisione avrebbe dovuto fondarsi esclusivamente sul combinato disposto degli artt. 130 S, n. 2, e 228, nn. 2, seconda frase, e 3, primo comma, del Trattato.
- 9 A tale riguardo esso rileva che l'art. 130 S, n. 2, del Trattato elenca una serie di azioni in materia ambientale, tra cui la «gestione delle risorse idriche», per le quali ogni decisione va presa in conformità a una procedura specifica. Tale disposizione costituirebbe una norma di diritto speciale, e non già derogatoria, rispetto alla norma generale enunciata dall'art. 130 S, n. 1, del Trattato. Essa andrebbe perciò applicata in modo preferenziale e si presterebbe ad essere interpretata estensivamente, allorché il suo spirito rende preferibile tale interpretazione.
- 10 Le misure di gestione delle risorse idriche sarebbero misure volte ad amministrare ed a razionalizzare l'utilizzazione delle acque da parte dell'uomo per scopi determinati, sottoponendola alle prescrizioni della politica ambientale comunitaria. L'utilizzazione delle acque comprenderebbe sia il trasporto fluviale di merci

che lo scarico di sostanze di scarto in un fiume a fini di smaltimento. Quanto a misure quali la ripartizione delle acque o la realizzazione di costruzioni idrauliche, la Comunità sarebbe competente solo nell'ipotesi di misure dettate da un'esigenza di politica ambientale.

- 11 Per il suo carattere di risorsa naturale assolutamente essenziale alla vita umana, l'acqua meriterebbe una speciale attenzione. Per tale motivo, allorché un'azione comunitaria mira a disciplinare, in modo diretto o indiretto, aspetti dell'utilizzazione delle acque da parte dell'uomo, troverebbe applicazione la procedura prevista dall'art. 130 S, n. 2, del Trattato, anche se tra i suoi obiettivi fossero compresi gli obiettivi generali della politica ambientale comunitaria. Infatti, non sarebbe assolutamente possibile concepire misure di gestione delle acque che non tenessero conto degli aspetti relativi alla protezione ed alla qualità delle risorse idriche. Inoltre, nel Trattato, le azioni in materia di gestione delle acque sono comprese nel titolo riguardante l'ambiente.

- 12 L'art. 130 S, nn. 1 e 2, del Trattato non distinguerebbe in base alla «qualità» o alla «quantità» delle risorse naturali oggetto dell'azione comunitaria, ma in base alla materia interessata dall'azione. Se quest'ultima riguarda in particolare le materie di cui all'art. 130 S, n. 2, del Trattato, essa dovrebbe conformarsi alle disposizioni di quest'ultimo.

- 13 Analizzando la Convenzione, il governo spagnolo rileva che il preambolo della stessa, nell'enunciare gli obiettivi delle parti contraenti, cita, al primo comma, la «cooperazione nella gestione delle acque nell'ambito della protezione e dell'utilizzazione delle acque» e, al sesto comma, quello di «proteggere in modo duraturo il Danubio e le acque che confluiscono nel suo bacino», «una gestione delle acque sostenibile» e l'«utilizzo delle acque». Inoltre, l'art. 2 della Convenzione, che contiene gli obiettivi della cooperazione, citerebbe, al n. 1, l'utilizzazione razionale delle acque, al n. 2, la cooperazione sulle principali questioni attinenti alla gestione delle acque e, al n. 3, l'uso razionale e sostenibile delle acque così come l'utilizzazione sostenibile delle risorse idriche per scopi civili, industriali e agricoli.

- 14 Anche il contenuto della Convenzione rientrerebbe completamente nella nozione di gestione delle risorse idriche. A tale riguardo il governo spagnolo cita l'art. 3, che si riferisce alla regolazione dei corsi d'acqua, al controllo della loro portata, all'utilizzazione delle acque ed agli impianti idrotecnici, l'art. 5, nn. 1 e 2, lett. a), relativo alla collaborazione in vista dell'utilizzazione sostenibile delle acque e all'adozione di una metodologia uniforme per il rilevamento dello stato delle risorse idriche, l'art. 6, che riguarda le misure atte ad assicurare l'utilizzazione sostenibile e la conservazione di tali risorse, l'art. 7, nn. 1 e 5, lett. b), che si riferisce ai vincoli di utilizzo industriale delle acque ed agli scarichi di acque reflue, l'art. 9, nn. 1 e 3, che riguarda la sorveglianza delle condizioni dei corsi d'acqua del bacino del Danubio ed i metodi armonizzati per l'elaborazione dei bilanci idrici, l'art. 10, lett. b) e c), relativo all'obbligo d'informazione reciproca sugli accordi internazionali o sulle normative interne in materia di protezione e gestione delle acque, e l'art. 18, n. 5, della Convenzione, che riguarda la collaborazione in vista dell'elaborazione di nuove normative sulla protezione e gestione delle acque del Danubio.
- 15 Il governo spagnolo conclude che la Convenzione approvata con la decisione impugnata riguarda esclusivamente la gestione delle risorse idriche del bacino del Danubio ed introduce misure volte alla sua utilizzazione razionale e non inquinante. Se una di tali disposizioni esulasse dall'ambito della gestione delle acque, essa avrebbe un carattere accessorio rispetto all'obiettivo principale.
- 16 Inoltre, la decisione impugnata sarebbe stata adottata in attuazione della politica comunitaria in materia ambientale, cui sono consacrati sia il n. 1 che il n. 2 dell'art. 130 S del Trattato, e non nell'ambito di due o più diverse politiche comunitarie. Di conseguenza, non si porrebbe alcun problema di concorso di basi giuridiche. La sola difficoltà da risolvere sarebbe quella della scelta tra norme generali e norme speciali all'interno di uno stesso titolo del Trattato.
- 17 Secondo il Consiglio, va operata una distinzione netta tra ciò che comunemente si chiama «gestione delle acque», da un lato, e «gestione delle risorse idriche», di cui all'art. 130 S, n. 2, del Trattato, dall'altro. Mentre l'adozione di misure volte

al miglioramento della qualità dell'acqua rientrerebbe nella prima, l'adozione di misure di gestione quantitativa delle risorse idriche rientrerebbe nella seconda. Pur ammettendo che le varie versioni linguistiche del Trattato non aiutano ad interpretare la nozione di «gestione delle risorse idriche», il Consiglio ritiene tuttavia che il riferimento alle «risorse» deponga a favore dell'interpretazione dallo stesso sostenuta.

- 18 Peraltro, parrebbe che la gestione delle risorse idriche abbia un elemento in comune con l'assetto territoriale e la destinazione dei suoli, che sono le due altre materie di cui all'art. 130 S, n. 2, primo comma, secondo trattino, del Trattato, vale a dire l'idea di «opere» per il miglioramento del territorio.
- 19 Il Consiglio sostiene che la Convenzione mira a promuovere, sul piano internazionale, misure volte a far fronte a un problema ambientale regionale ben preciso, ossia l'inquinamento di uno dei fiumi più lunghi d'Europa, che attraversa due Stati membri e vari paesi terzi. La Convenzione ambirebbe anche a tutelare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente, nonché ad incoraggiare un'utilizzazione cauta e ragionevole delle risorse del Danubio, dato che le parti contraenti avevano presente che, specialmente nel suo corso inferiore, il Danubio è fortemente inquinato e che contribuisce in modo sensibile all'inquinamento del Mar Nero. La Convenzione cercherebbe anche di proteggere la salute delle persone.
- 20 Una lettura completa della Convenzione mostrerebbe che il suo scopo ed il suo contenuto superano ampiamente la mera gestione delle risorse idriche disponibili del fiume. Secondo il Consiglio, se è certo che allorché un simile strumento persegue obiettivi ampi è inevitabile che lo stesso contenga un aspetto consacrato alla gestione delle risorse, l'effetto sulla gestione delle risorse idriche del Danubio sarebbe tuttavia accessorio rispetto al fine ed al contenuto della Convenzione.

- 21 Riferendosi alla parte I della Convenzione, intitolata «Disposizioni generali», il Consiglio rileva in particolare che, all'art. 2, la gestione sostenibile ed equa delle risorse idriche è citata varie volte tra gli obiettivi e principi di cooperazione, ma accanto ad altri obiettivi e principi.
- 22 Analizzando la parte II della Convenzione, intitolata «Cooperazione multilaterale», il Consiglio fa valere che essa mira ad assicurare una protezione efficace della qualità ed un'utilizzazione sostenibile delle acque, dato che le parti contraenti intendono contribuire in tal modo alla prevenzione, al controllo ed alla riduzione dell'impatto transfrontaliero. A tale riguardo esso cita l'art. 5, n. 2, che dispone che le parti adotteranno misure riguardanti in particolare gli scarichi di acque reflue, il maneggiamento di sostanze pericolose per le acque e la riduzione dell'immissione di sostanze nutritive e pesticidi o atte a evitare l'impatto transfrontaliero causato da rifiuti, e l'art. 6 della Convenzione, relativo alle misure specifiche per la protezione delle risorse idriche. Esso cita ugualmente l'art. 7, che enuncia gli obiettivi e criteri di qualità delle acque per la limitazione delle emissioni, l'allegato II, che contiene un elenco delle attività e dei settori industriali nonché un elenco delle sostanze e dei gruppi di sostanze pericolose, e l'allegato III della Convenzione, che enuncia gli orientamenti per la messa a punto di obiettivi e di criteri di qualità dell'acqua.
- 23 Per quanto riguarda la parte III della Convenzione, intitolata «Commissione internazionale», il Consiglio sostiene che dalle sue disposizioni risulta che la Commissione internazionale per la protezione del Danubio (in prosieguo: la «Commissione internazionale»), istituita dall'art. 18, n. 1, della Convenzione, non è competente per la gestione delle risorse idriche del Danubio. Le sue competenze sarebbero quelle di un organo previsto da una convenzione per il miglioramento della qualità delle acque di un bacino fluviale.
- 24 Il Consiglio conclude che lo scopo della Convenzione, quale definito al terzo 'considerando' della decisione impugnata, è più ampio della mera gestione delle risorse idriche del Danubio e che il suo contenuto persegue tale scopo. Le misure contenute nella Convenzione sarebbero essenzialmente volte a migliorare la qualità delle acque del Danubio e le competenze della Commissione internazionale creata da tale Convenzione permetterebbero solo a quest'ultima di

perseguire tale miglioramento. Perciò, l'impatto della Convenzione sulla gestione quantitativa delle risorse idriche sarebbe assolutamente accessoria.

- 25 Il governo francese, basandosi sull'analisi del significato dell'espressione «gestione delle risorse idriche» nella lingua francese, nel diritto comunitario e nel diritto internazionale, fa valere che quest'ultima si riferisce al controllo del movimento, della forza o della portata delle acque e comprende perciò l'assetto dei fiumi e dei corsi d'acqua, il controllo e la regolazione delle portate, l'utilizzazione dei quantitativi d'acqua, lo sfruttamento delle risorse idriche a fini irrigui o energetici. Una disciplina comunitaria che pregiudicasse direttamente i poteri decisionali degli Stati membri sull'assetto e sullo sfruttamento delle risorse idriche ricadrebbe quindi nell'art. 130 S, n. 2, del Trattato, mentre tutte le misure che si riferissero alle acque marine, da un lato, ed alla qualità delle acque dolci, alla lotta all'inquinamento e alla protezione degli ecosistemi acquatici, dall'altro, sarebbe direttamente riconducibile alla protezione delle risorse naturali e dell'ambiente, disciplinata dalla procedura prevista dall'art. 130 S, n. 1, del Trattato.
- 26 Quanto alla Convenzione, essa avrebbe lo scopo di introdurre una cooperazione intergovernativa principalmente volta alla protezione delle acque del Danubio e del suo ecosistema acquatico contro l'inquinamento. A tale proposito, già il titolo della Convenzione rivelerebbe che essa ha lo scopo di prevenire e di controllare l'inquinamento del Danubio nella prospettiva dell'utilizzazione sostenibile delle acque di tale fiume, ciò che sarebbe confermato dal terzo 'considerando' della decisione impugnata.
- 27 Pur ammettendo che la gestione ecologica delle acque di un fiume richieda che misure qualitative siano combinate con misure quantitative che influiscano reciprocamente le une sulle altre, le poche misure della Convenzione che si riferiscono alle risorse idriche ed alla portata delle acque presenterebbero tuttavia un carattere accessorio e non ne costituirebbero l'oggetto principale.

- 28 Il governo portoghese osserva, in via preliminare, che non esiste una perfetta corrispondenza tra le varie versioni linguistiche dell'art. 130 S, n. 2, del Trattato per quanto riguarda l'espressione «gestione delle risorse idriche».
- 29 Esso fa poi valere che, nel diritto internazionale, vi è la tendenza ad attribuire un senso sempre più restrittivo a tale espressione, specialmente in un contesto di crescente attenzione alle istanze ambientali. Tale tendenza sarebbe corroborata dalla dottrina, che preferirebbe riservare il termine «acqua» ad ipotesi concernenti attività di protezione o attività prevalentemente di protezione, e parlare di «risorse idriche» solo quando ci si riferisce alle utilizzazioni delle acque o ad attività di sfruttamento economico delle acque.
- 30 Per quanto riguarda il diritto comunitario, il governo portoghese afferma che il Trattato sull'Unione europea ha previsto che le azioni e le misure di attuazione della politica comunitaria in materia ambientale devono, d'ora in poi, nella generalità dei casi, essere adottate secondo la procedura semplificata prevista dall'art. 130 S, n. 1, del Trattato. L'art. 130 S, n. 2, del Trattato esprimerebbe tutt'al più la volontà di cristallizzare un equilibrio normativo nel rapporto, potenzialmente dinamico, tra le competenze comunitarie e quelle che, in via di principio, appartengono agli Stati membri. La «gestione delle acque», ossia tutti i parametri, le azioni o le misure volte a proteggere l'ambiente o a frenarne il degrado o a proteggere ed a migliorare la qualità delle acque, sarebbe da lungo tempo di competenza della Comunità, mentre la «gestione delle risorse idriche» non rientrerebbe in tale ambito e non costituirebbe materia comunitaria, ma ne sarebbero rimasti responsabili gli Stati membri. Non esisterebbe tuttavia alcuna velleità di sottrarre ogni azione in materia di acque al progetto comunitario di difesa e promozione dell'ambiente, di cui all'art. 130 S, n. 1, del Trattato, ma piuttosto una ripartizione delle competenze. Tale soluzione in materia di gestione delle risorse idriche, come in materia di assetto del territorio o di destinazione dei suoli, pure previsti dall'art. 130 S, n. 2, primo comma, secondo trattino, del Trattato, esprimerebbe e sottenderebbe l'idea di una sovranità che comprende tali competenze richiamate e giustificate dal loro collegamento con un territorio.

- 31 Il governo portoghese ritiene che, se un atto comunitario s'iscrive in modo prevalente in una prospettiva di preoccupazione per l'ambiente e di attenzione ai problemi di qualità, anche quando presenta alcuni riflessi o contiene disposizioni di natura quantitativa, lo stesso vada fondato sull'art. 130 S, n. 1, del Trattato e non sull'art. 130 S, n. 2, del Trattato, essendo quest'ultimo applicabile nei casi in cui si tratti prevalentemente di questioni di natura quantitativa.
- 32 Per quanto riguarda l'oggetto ed il contenuto della Convenzione, tale governo sottolinea che le parti contraenti parlano di protezione e che, anche quando esse trattano del problema dell'utilizzazione delle acque, nel quale potrebbe ricomprendersi l'attività di gestione delle risorse idriche, esse lo fanno in una prospettiva molto diversa da quella, fisica, che s'ispira ad una filosofia di manipolazione illimitata delle risorse idriche quale prevista dall'art. 130 S, n. 2, del Trattato. Infatti, nella Convenzione le norme relative all'utilizzazione delle acque sarebbero predisposte in funzione di una prospettiva ambientale globale, che si tradurrebbe in un'assoggettamento dell'utilizzazione delle acque al principio di sostenibilità, come peraltro sarebbe già espresso dal titolo di tale Convenzione.
- 33 Il governo finlandese sostiene che l'art. 130 S, n. 1, del Trattato deve essere preso a base giuridica di un atto comunitario dato che il contenuto e gli obiettivi di tale atto si ricollegano alla protezione delle acque di superficie o di falda della Comunità e che la disciplina dei quantitativi e delle utilizzazioni delle acque mira a promuovere gli obiettivi di qualità delle acque.
- 34 Tradizionalmente le convenzioni che riguardano le acque internazionali si ripartirebbero rigidamente tra convenzioni relative alla gestione delle risorse idriche e convenzioni relative alla protezione delle acque. Recentemente, il legislatore sarebbe entrato nella fase dello sviluppo sostenibile, che si caratterizzerebbe per il tentativo di conciliare gli interessi della protezione delle acque e quelli degli utilizzatori, in modo tale che l'utilizzazione delle acque sia effettuata ponendo attenzione allo sviluppo sostenibile.

- 35 Nel caso in esame la Convenzione mirerebbe a uno sviluppo sostenibile, come il suo stesso titolo starebbe a dimostrare. Il preambolo e l'art. 2 della Convenzione le assegnerebbero come obiettivo la gestione globale delle acque in funzione del principio dello sviluppo sostenibile. Le norme sulla gestione delle risorse idriche sarebbero tuttavia secondarie nella Convenzione, riguardando quest'ultima essenzialmente la protezione delle acque.
- 36 Secondo il governo finlandese la Convenzione ha quindi per obiettivo sia la protezione delle acque che la loro utilizzazione sostenibile, ma, analizzata alla luce dell'art. 130 S, nn. 1 e 2, del Trattato, essa ha essenzialmente per oggetto e scopo la protezione delle acque del Danubio e non già la gestione delle sue risorse idriche.
- 37 La Commissione sostiene che l'espressione «gestione delle risorse idriche» si riferisce esclusivamente agli aspetti quantitativi della gestione delle acque, per analogia con gli altri termini che compaiono all'art. 130 S, n. 2, primo comma, secondo trattino, del Trattato, vale a dire «assetto territoriale» e «destinazione dei suoli», che, secondo la stessa, riguardano direttamente il modo in cui gli Stati utilizzano il loro territorio per progetti infrastrutturali. L'espressione «gestione delle risorse idriche» dovrebbe quindi essere intesa come riferita alla distribuzione ed all'utilizzazione dell'acqua nei loro aspetti quantitativi.
- 38 Per quanto riguarda l'oggetto ed il contenuto della decisione impugnata, la Commissione ritiene che le disposizioni della Convenzione riflettano chiaramente le priorità dei contraenti, ossia prevenire l'inquinamento delle acque del Danubio causato dallo sviluppo industriale degli Stati rivieraschi e rimediarvi incoraggiando la cooperazione, lo scambio di informazioni e la reciproca assistenza tra detti Stati.
- 39 Secondo la Commissione, un esame della Convenzione dimostra che la protezione della qualità delle acque del Danubio è una costante nel preambolo e nella maggior parte delle disposizioni della stessa. Benché la Convenzione contenga ugualmente alcuni riferimenti ai criteri quantitativi relativi al bacino del

Danubio, tali criteri sarebbero, nella maggior parte dei casi, inscindibili dai criteri e dalle misure qualitativi.

- 40 La Commissione conclude che il centro di gravità della Convenzione è la protezione dell'ambiente del Danubio, ed in particolare della qualità delle sue acque, e che solo in via accessoria la Convenzione contiene criteri quantitativi sulla gestione delle acque, il che, nella maggior parte dei casi, si spiega col fatto che tali criteri sono inscindibili dalla protezione ambientale e qualitativa del fiume.

Giudizio della Corte

- 41 In via preliminare, si deve ricordare che, come previsto dall'art. 130 R, n. 4, del Trattato, il Consiglio, con la decisione impugnata, ha approvato, conformemente all'art. 228 del Trattato, un accordo concluso tra la Comunità e alcuni paesi terzi.
- 42 Per quanto riguarda la procedura applicabile alla conclusione di tale accordo, risulta dall'art. 228, n. 2, del Trattato che, se l'accordo riguarda un settore per il quale è richiesta l'unanimità sul piano interno, o se si tratta di un accordo di cui all'art. 238 del Trattato CE (divenuto art. 310 CE), il Consiglio delibera all'unanimità. Negli altri casi esso delibera a maggioranza qualificata.
- 43 Si deve perciò esaminare se norme comunitarie interne corrispondenti alle disposizioni della Convenzione debbano essere adottate sul fondamento dell'art. 130 S, n. 1, del Trattato, secondo il quale il Consiglio delibera in conformità alla procedura di cui all'art. 189 C del Trattato CE (divenuto art. 252 CE), vale a dire a maggioranza qualificata, o sul fondamento dell'art. 130 S, n. 2, del Trattato, secondo il quale il Consiglio delibera all'unanimità.

- 44 Al riguardo si deve, in primo luogo, definire il campo di applicazione, rispettivamente, dei nn. 1 e 2 dell'art. 130 S del Trattato e, in secondo luogo, esaminare il fondamento giuridico sulla base del quale è stata approvata la Convenzione.

Sul campo di applicazione, rispettivamente, dei nn. 1 e 2 dell'art. 130 S del Trattato

- 45 In forza dell'art. 130 S, n. 1, del Trattato, il Consiglio delibera secondo la procedura ivi prevista allorché decide in merito alle azioni che devono essere intraprese dalla Comunità per realizzare gli obiettivi di politica comunitaria in materia ambientale quali precisati dall'art. 130 R del Trattato. In conformità all'art. 130 S, n. 2, del Trattato, la procedura decisionale ivi prevista si applica, in deroga a quella prevista al n. 1, allorchando il Consiglio adotta i provvedimenti e le misure ivi elencate.
- 46 Risulta perciò dalla formulazione stessa di queste due disposizioni che l'art. 130 S, n. 1, del Trattato costituisce in via di principio la base giuridica degli atti adottati dal Consiglio per realizzare gli obiettivi di cui all'art. 130 R del Trattato. Per contro, l'art. 130 S, n. 2, del Trattato è stato redatto in modo da essere applicabile allorchando le misure da adottare riguardano le materie ivi indicate, quali la gestione delle risorse idriche.
- 47 Per quanto riguarda la nozione di «gestione delle risorse idriche», risulta da una giurisprudenza costante della Corte che l'interpretazione di una disposizione di diritto comunitario comporta il raffronto delle sue versioni linguistiche (v. sentenza 24 ottobre 1996, causa C-72/95, Kraaijveld e a., Racc. pag. I-5403, punto 28).

- 48 Nel caso in esame si deve rilevare che l'utilizzo, nella versione francese, del termine «hydrauliques», che significa «relativi allo scorrimento ed alla distribuzione dell'acqua», comporta che ciò che è previsto all'art. 130 S, n. 2, primo comma, secondo trattino, del Trattato è la gestione delle risorse idriche nel loro aspetto materiale e milita a favore dell'interpretazione sostenuta dal Consiglio e dalle parti intervenienti. La versione olandese («kwantitatief waterbeheer») va nella stessa direzione, utilizzando termini che implicano la gestione delle acque sotto l'aspetto quantitativo, in contrapposizione all'aspetto qualitativo. Le espressioni tedesche («der Bewirtschaftung der Wasserressourcen»), spagnole («la gestión de los recursos hídricos»), italiane («la gestione delle risorse idriche»), portoghesi («gestão dos recursos hídricos»), finlandesi («vesivarojen hoitoa»), svedesi («förvaltning av vattenresurser»), danesi («forvaltning af vandressourcerne»), inglesi («management of water resources»), irlandesi («bainisteoireacht acmhainní uisce») e greche («τη διαχείριση των υδάτινων πόρων») possono riferirsi non solo agli aspetti quantitativi della gestione dell'acqua, ma anche agli aspetti qualitativi.
- 49 Orbene, allorché le versioni linguistiche di un testo comunitario offrono indicazioni divergenti, la disposizione in esame dev'essere interpretata in funzione del sistema e dello scopo della normativa di cui fa parte (v., in particolare, nello stesso senso, sentenza 13 aprile 2000, causa C-420/98, W.N., Racc. pag. I-2847, punto 21).
- 50 A tale riguardo si deve anzitutto rilevare che dagli obiettivi della politica ambientale comunitaria e dal combinato disposto degli artt. 130 R e 130 S, nn. 1 e 2, del Trattato risulta che l'inclusione della «gestione delle risorse idriche» nell'art. 130 S, n. 2, primo comma, del Trattato non ha come scopo di escludere dall'applicazione dell'art. 130 S, n. 1, del Trattato qualsivoglia misura relativa all'utilizzazione delle acque da parte dell'uomo.
- 51 Inoltre, accanto alle misure riguardanti la gestione delle risorse idriche, l'art. 130 S, n. 2, primo comma, secondo trattino, del Trattato contempla quelle relative all'assetto del territorio ed alla destinazione dei suoli, ad eccezione della gestione dei residui e delle misure di carattere generale. Si tratta di misure che, così come quelle fondate sull'art. 130 S, n. 1, del Trattato, hanno ad oggetto la

realizzazione degli obiettivi di cui all'art. 130 R del Trattato, ma che disciplinano le ipotesi di uso del territorio degli Stati membri, quali le misure che si riferiscono ai piani regionali, urbani o rurali di assetto territoriale o alla pianificazione di vari progetti relativi alle infrastrutture di uno Stato membro.

52 Il territorio ed i suoli degli Stati membri così come le loro risorse idriche sono risorse limitate e l'art. 130 S, n. 2, primo comma, secondo trattino, del Trattato contiene quindi le misure che le riguardano in quanto tali, vale a dire le misure che disciplinano gli aspetti quantitativi dell'utilizzazione di tali risorse o, in altri termini, le misure che vertono sulla gestione di risorse limitate sotto l'aspetto quantitativo e non quelle che riguardano il miglioramento e la protezione della qualità di tali risorse.

53 Tale interpretazione è corroborata dal fatto che restano escluse dall'applicazione dell'art. 130 S, n. 2, primo comma, secondo trattino, del Trattato la gestione dei residui e le misure di carattere generale. Sono misure di carattere generale, ad esempio, quelle che, benché si colleghino, in generale, all'assetto del territorio e alla destinazione dei suoli degli Stati membri, non disciplinano la realizzazione di progetti specifici nel settore delle infrastrutture oppure quelle che, pur fissando certi limiti alle modalità di uso dei suoli degli Stati membri, non disciplinano l'utilizzazione cui esse li destinano.

54 Si deve inoltre rilevare che le misure contenute nei tre trattini dell'art. 130 S, n. 2, primo comma, del Trattato presuppongono tutte un intervento delle istituzioni comunitarie in materie quali la politica fiscale, la politica dell'energia o la politica dell'assetto del territorio, per le quali, ad eccezione della politica ambientale comunitaria, o la Comunità non dispone di competenze legislative, o è richiesta l'unanimità in seno al Consiglio.

- 55 Dall'esame di questi vari elementi considerati nel loro insieme risulta che la nozione di «gestione delle risorse idriche» non ricomprende tutte le misure che si riferiscono alle acque, ma considera solo le misure che riguardano la disciplina dell'utilizzazione delle acque e della loro gestione sotto il profilo quantitativo.
- 56 Quanto all'argomento secondo il quale l'acqua è una risorsa naturale talmente essenziale alla vita da meritare una speciale attenzione, basti constatare che questa sola ragione non può giustificare l'esclusione delle acque dall'ambito di applicazione dell'art. 130 S, n. 1, del Trattato. Ad ogni modo, l'art. 130 R, nn. 2 e 3, del Trattato stabilisce che la politica della Comunità in materia ambientale mira ad un elevato livello di tutela, tenendo conto delle diverse situazioni nelle varie regioni della Comunità, dello sviluppo socioeconomico della Comunità nel suo insieme e dello sviluppo equilibrato delle sue singole regioni. Inoltre, in forza dell'art. 130 S, n. 5, del Trattato, qualora una misura basata sull'art. 130 S, n. 1, del Trattato implichi costi ritenuti sproporzionati per le pubbliche autorità di uno Stato membro, il Consiglio stabilisce, nell'atto recante adozione di tale misura, disposizioni appropriate in forma di deroghe temporanee e/o di sostegno finanziario del Fondo di coesione.
- 57 Ne consegue che, tra le misure riguardanti le acque e aventi per scopo la realizzazione degli obiettivi di cui all'art. 130 R del Trattato, solo quelle che riguardano la disciplina dell'utilizzazione e della gestione delle acque sotto il profilo quantitativo devono essere adottate sul fondamento dell'art. 130 S, n. 2, del Trattato.

Sul fondamento giuridico sul quale è stata approvata la Convenzione

- 58 Costituisce giurisprudenza costante che, nell'ambito del sistema di competenze della Comunità, la scelta della base giuridica di un atto deve basarsi su elementi oggettivi, che possono costituire oggetto di sindacato giurisdizionale. Tra detti

elementi figurano, in particolare, lo scopo e il contenuto dell'atto (v., in particolare, sentenza 4 aprile 2000, causa C-269/97, Commissione/Consiglio, Racc. pag. I-2257, punto 43).

- 59 Se l'esame di un atto comunitario dimostra che esso persegue una duplice finalità o che esso ha una doppia componente e se una di queste è identificabile come principale o preponderante, mentre l'altra è solo accessoria, l'atto deve fondarsi su una sola base giuridica, ossia quella richiesta dalla finalità o componente principale o preponderante (v., in tal senso, sentenza 23 febbraio 1999, causa C-42/97, Parlamento/Consiglio, Racc. pag. I-869, punti 39 e 40).
- 60 Per quanto riguarda lo scopo della decisione impugnata, ancorché la Convenzione che essa approva contenga anche la disciplina dell'utilizzazione delle acque del bacino del Danubio e della loro gestione sotto il profilo quantitativo, risulta dai 'considerando' della decisione impugnata e dal preambolo della Convenzione che quest'ultima ha principalmente ad oggetto la protezione ed il miglioramento della qualità di tali acque.
- 61 Risulta infatti dal terzo 'considerando' della decisione impugnata che la Convenzione intende «proteggere l'ambiente [acquatico]», «prevenire e controllare l'inquinamento del Danubio» e «garantire un'utilizzazione sostenibile delle risorse idriche dei paesi rivieraschi». Se, ai sensi del primo comma del preambolo della Convenzione, le parti contraenti sono «guidate dalla ferma intenzione di intensificare la propria cooperazione nella gestione delle acque nell'ambito della protezione e dell'utilizzazione delle acque», ai sensi del secondo e terzo comma esse sono preoccupate dai «cambiamenti dello stato dei corsi d'acqua all'interno del bacino del Danubio» e sottolineano la necessità di «prevenire, controllare e ridurre i gravi effetti transfrontalieri derivanti dallo scarico di sostanze pericolose e di sostanze nutritive nell'ambiente acquatico all'interno del bacino del Danubio, e di prestare la dovuta attenzione anche al Mar Nero». Il quarto comma si riferisce alle misure già prese al fine di incoraggiare la «prevenzione e [il] controllo dell'inquinamento transfrontaliero, (...) la gestione idrica sostenibile, l'utilizzazione razionale e la conservazione delle risorse idriche». Ai sensi del sesto comma, le parti contraenti si prendono cura «di migliorare e proteggere in modo duraturo il Danubio e le acque che confluiscono nel suo bacino (...) nonché di realizzare una gestione delle acque sostenibile, che tenga debito conto degli

interessi degli Stati danubiani per quanto riguarda l'utilizzazione delle acque e contribuisca nel contempo alla protezione dell'ambiente marino del Mar Nero».

- 62 La constatazione che la Convenzione mira principalmente alla protezione ed al miglioramento della qualità delle acque del bacino danubiano è corroborata dal suo art. 2, nn. 1-3, che definisce gli obiettivi delle parti contraenti.
- 63 Quanto al contenuto della Convenzione, le sue disposizioni disciplinano solo in via accessoria l'utilizzazione delle acque del bacino del Danubio e gli aspetti quantitativi della loro gestione.
- 64 A tale proposito l'art. 3 della Convenzione, che definisce il campo di applicazione della medesima, indica le attività progettate e i provvedimenti di impatto duraturo cui si applicano in particolare le disposizioni della Convenzione, ossia «scarico di acque reflue, immissione di sostanze nutritive e pericolose (...) nonché l'apporto di calore», «attività, progettate o in corso, nel settore delle costruzioni idrauliche», «altre attività, progettate o in corso, volte all'utilizzazione delle acque, come lo sfruttamento per centrali idroelettriche, la deviazione di corsi d'acqua e il prelievo di acqua», «gestione di impianti idrotecnici esistenti, come ad esempio serbatoi e centrali idroelettriche; misure volte a prevenire l'impatto ambientale, ivi comprese: la deteriorazione delle condizioni idrologiche, l'erosione, l'abrasione, le inondazioni e la sedimentazione; misure volte a proteggere gli ecosistemi» e «manipolazione di sostanze pericolose per le acque e prevenzione degli incidenti».
- 65 Tuttavia, a tali attività e misure saranno applicate le disposizioni della Convenzione solo «nella misura in cui esse causano o possono causare un impatto transfrontaliero». Ai sensi dell'art. 1, lett. c), della Convenzione, «si intende per (...) "impatto transfrontaliero": qualsiasi significativo effetto negativo sull'ambiente fluviale, derivante da un mutamento delle condizioni idriche causato dalle attività umane, e che si ripercuota al di là dell'area soggetta alla giurisdizione di una parte contraente». Parimenti, l'art. 3, n. 3, della

Convenzione precisa che la Convenzione è applicabile alla pesca ed alla navigazione interna, «qualora insorgano problemi di protezione delle acque contro l'inquinamento causato da tali attività».

- 66 Se è vero che tra le misure previste dall'art. 5, n. 2, della Convenzione, a fini di prevenzione, controllo e riduzione dell'impatto transfrontaliero, è compreso «[il] rilevamento dello stato delle risorse idriche naturali all'interno del bacino idrografico del Danubio, applicando parametri (...) di quantità e qualità», le altre misure previste da tale numero riguardano però solo la protezione e il miglioramento della qualità delle acque del Danubio, come l'adozione di disposizioni giuridiche «che stabiliscano i requisiti (...) da soddisfare in caso di scarico di acque reflue», «per disciplinare il maneggiamento di sostanze pericolose per le acque» nonché «per ridurre l'immissione di sostanze nutritive o pericolose provenienti da fonti diffuse» e l'adozione di «misure atte a evitare l'impatto transfrontaliero causato da rifiuti e sostanze pericolose».
- 67 Parimenti, gli artt. 6, 7 e 8 della Convenzione riguardano principalmente la protezione ed il miglioramento della qualità delle acque del Danubio.
- 68 L'art. 6, infatti, che enuncia alcune misure specifiche per la protezione delle risorse idriche, precisa che «le parti contraenti adottano misure atte a prevenire o ridurre l'impatto transfrontaliero e a promuovere un'utilizzazione sostenibile ed equa delle risorse idriche, nonché la conservazione delle risorse ecologiche». La disposizione indica che esse provvedono in particolare a «individuare le risorse della falda freatica da sottoporre ad un'opera di protezione a lungo termine, nonché le zone utili per il rifornimento, presente o futuro, di acqua potabile», a «prevenire l'inquinamento delle risorse della falda freatica», a «ridurre al minimo (...) i rischi di inquinamento accidentale», a «tenere conto degli effetti che le attività progettate o in corso di cui all'articolo 3, paragrafo 2 possono avere sulla qualità delle acque» ed a «valutare l'importanza dei diversi elementi biotopici per

l'ecologia del fiume e proporre misure atte a migliorare le condizioni ambientali acquatiche e litorali».

- 69 Secondo l'art. 7 della Convenzione, «le parti contraenti (...) stabiliscono i limiti (...) delle emissioni applicabili ai singoli settori industriali o alle singole industrie, in termini di carichi inquinanti o di concentrazioni di inquinamento» ed «elaborano ulteriori disposizioni per la prevenzione o la riduzione dell'[e]missione di sostanze pericolose e di sostanze nutritive [da] sorgenti diffuse». Esse «devono inoltre, ove necessario, definire gli obiettivi di qualità delle acque e applicare criteri di qualità delle acque allo scopo di prevenire, controllare e ridurre l'impatto transfrontaliero».
- 70 In forza dell'art. 8 della Convenzione, le parti contraenti «compilano periodicamente inventari delle fonti significative di inquinamento, puntuali e diffuse», e «redigono un elenco delle misure di ulteriore prevenzione e abbattimento»; tali inventari e tale elenco costituiscono insieme la base dei programmi comuni d'azione. Tali programmi mirano in particolare alla «riduzione dei carichi inquinanti e delle concentrazioni di inquinamento».
- 71 Quanto all'art. 9 della Convenzione, se è vero che i metodi ed i programmi di sorveglianza di cui si tratta al suo n. 1 riguardano le previsioni delle piene, il bilancio idrico e la quantità delle acque, è peraltro altrettanto vero che essi riguardano anche la qualità delle acque fluviali, il controllo delle emissioni, i sedimenti e gli ecosistemi fluviali. Inoltre, vi si fa riferimento allo sviluppo di metodi per «sorvegliare e valutare gli scarichi di acque reflue», all'elaborazione di «inventari delle principali fonti puntuali, compresi gli inquinanti immessi (inventari delle emissioni)», ed alla stima «dell'inquinamento delle acque causato da fonti diffuse».
- 72 È altrettanto vero che l'art. 9, n. 3, prescrive che siano stabiliti bilanci idrici interni e un bilancio idrico generale dell'intero bacino del Danubio e che risulta

dall'art. 1, lett. g), della Convenzione che si intende per «bilancio idrico» «il modello che regola il naturale regime idrologico dell'intero bacino idrografico, tenuto conto delle sue componenti (precipitazioni, evaporazione, acque superficiali e deflusso sotterraneo)». Ciò non toglie che l'art. 9, n. 2, della Convenzione evidenzia l'obbligo delle parti contraenti di concordare regolarmente «i punti di sorveglianza, le caratteristiche di qualità delle acque fluviali e i parametri di inquinamento che vanno (...) rilevati per il Danubio, con sufficiente frequenza, tenendo conto del carattere ambientale ed idrologico del corso d'acqua in questione, nonché delle emissioni di inquinanti tipiche che hanno luogo nel relativo bacino idrografico».

- 73 Per quanto riguarda l'obbligo delle parti contraenti di tenere informata la Commissione internazionale in merito agli accordi internazionali e alle normative nazionali che regolano la protezione e la gestione delle acque del Danubio e delle acque che si trovano nel suo bacino idrografico, ai sensi dell'art. 10, lett. b) e c), nonché la predisposizione, da parte della detta Commissione internazionale, delle basi per l'elaborazione di ulteriori norme, ai sensi dell'art. 18, n. 5, della Convenzione, invocati dal governo spagnolo, si deve constatare che, come indicato da questo stesso governo, gli accordi e le normative cui tali disposizioni si riferiscono riguardano sia la protezione che la gestione delle acque del Danubio.
- 74 Da questa disamina risulta che, secondo il suo scopo e il suo contenuto, la Convenzione ha ad oggetto principale la protezione ed il miglioramento della qualità delle acque del bacino danubiano, ancorché disciplini parimenti, ma in modo accessorio, gli impieghi di tali acque e la loro gestione sotto il profilo quantitativo.
- 75 Risulta da quanto precede che eventuali norme comunitarie interne corrispondenti alle disposizioni della Convenzione dovrebbero essere adottate sul fondamento dell'art. 130 S, n. 1, del Trattato. Il Consiglio si è perciò correttamente fondato sull'art. 228, nn. 2, prima frase, e 3, primo comma, del Trattato per l'approvazione della Convenzione.

76 Il presente ricorso va quindi respinto.

Sulle spese

77 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché il Consiglio ha chiesto la condanna alle spese del Regno di Spagna, che è rimasto soccombente, le spese devono essere poste a carico di quest'ultimo. Ai sensi dell'art. 69, n. 4, primo comma, dello stesso regolamento, la Repubblica francese, la Repubblica portoghese, la Repubblica finlandese e la Commissione, che sono intervenute nella controversia, sopporteranno le proprie spese.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

- 1) Il ricorso è respinto.

- 2) Il Regno di Spagna è condannato alle spese.

- 3) La Repubblica francese, la Repubblica portoghese, la Repubblica finlandese e la Commissione delle Comunità europee sopporteranno le proprie spese.

Rodríguez Iglesias	Gulmann	La Pergola	
Wathelet	Skouris		
Edward	Puissochet	Jann	Sevón
Schintgen	Macken		

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 30 gennaio 2001.

Il cancelliere

Il presidente

R. Grass

G.C. Rodríguez Iglesias