CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE F. G. JACOBS

presentate l'8 maggio 1991 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. Nella presente causa si chiede alla Corte di dichiarare che la Repubblica federale di Germania non ha adottato tutte le disposizioni necessarie all'attuazione ed all'osservanza di due direttive: la direttiva del Consiglio 16 giugno 1975, 75/440/CEE, riguardante la qualità richiesta per le acque superficiali, destinate alla produzione di acqua potabile negli Stati membri (GU L 194, pag. 34), e la direttiva del Consiglio 9 ottobre 1979, 79/869/CEE, relativa ai metodi di misura e alla frequenza dei campionamenti e delle analisi delle acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile negli Stati membri (GU L 271, pag. 44). In prosieguo citeremo le dette direttive, indicandole rispettivamente come la « direttiva concernente la qualità delle acque » e la « direttiva relativa al campionamento delle acque » e le indicheremo congiuntamente come « le direttive ». Il termine previsto per la loro attuazione è scaduto rispettivamente il 18 giugno 1977 e l'11 ottobre 1981.

2. Gli obiettivi principali perseguiti dalla direttiva concernente la qualità delle acque sono la riduzione dell'inquinamento delle acque superficiali destinate ad essere utilizzate come acqua potabile e la protezione di queste contro un ulteriore degrado, nonché la tutela della sanità pubblica attraverso l'esercizio di un controllo sulla qualità delle acque e sulla loro depurazione. La direttiva armonizza le norme che debbono essere stabilite ed osservate per tali acque e prevede la definizione da parte degli Stati membri di programmi nazionali di risanamento delle acque. La direttiva relativa al campionamento delle acque precisa inoltre i metodi e frequenze dei campionamenti e delle analisi per il controllo della qualità delle acque.

3. Il ricorso presentato dalla Commissione conteneva quattro censure: 1) la violazione dell'obbligo di suddivisione delle acque in tre gruppi definiti in conformità alla direttiva concernente la qualità delle acque; 2) la violazione degli obblighi di fissare e di osservare livelli di qualità per le acque così suddivise; 3) la mancata definizione di un piano d'azione per il risanamento delle acque e la mancata comunicazione alla Commissione di tale piano d'azione nonché di qualsivoglia risanamento effettuato; 4) la mancata trasmissione alla Commissione delle informazioni prescritte dall'art. 8, n. 1, della direttiva relativa al campionamento delle acque. Sarà opportuno esaminare questi quattro punti separatamente.

a) *Mancata suddivisione delle acque*

4. L'art. 2, prima frase, della direttiva concernente la qualità delle acque dispone:

* Lingua originale: l'inglese.

« Ai sensi della presente direttiva le acque superficiali sono suddivise nei seguenti tre gruppi di valori limite: A1, A2 e A3, che corrispondono ad adeguati processi di trattamento tipo, illustrati nell'allegato I ».

L'allegato I definisce quindi tre categorie di trattamento tipo che consentono di trasformare le acque di ciascuna categoria in acqua potabile. Ad esempio, corrispondono alla categoria A1 i processi di « trattamento fisico semplice e disinfezione », mentre i processi corrispondenti alla categoria A2 comprendono il « trattamento fisico e chimico normale e disinfezione » e quelli della categoria A3 comprendono processi di trattamento « approfondito », di « affinazione » e di disinfezione. A sua volta, la seconda frase dell'art. 2 dispone:

« Tali gruppi corrispondono a tre diverse qualità di acque superficiali, le cui caratteristiche fisiche, chimiche e microbiologiche sono indicate nella tabella dell'allegato II ».

In funzione di ciascuno di questi gruppi o categorie, l'allegato II indica, per ciascuna delle varie caratteristiche o « parametri », le scale di valori cui le acque debbono rispondere. L'allegato II definisce quindi, in funzione di tali valori, tre qualità differenti di acque, dalla A1 (la più pura) alla A3 (la più inquinata). Ai sensi dell'art. 4, n. 3, le acque che hanno caratteristiche inferiori alle norme minime definite per la qualità A3 possono essere utilizzate per la produzione di acqua potabile solo in circostanze eccezionali.

5. A mio parere, dalla lettera dell'allegato II e dall'art. 4, n. 3, emerge chiaramente che questi livelli di qualità si riferiscono alle qualità delle acque destinate alla produzione di acqua potabile e non invece alla qualità delle acque già estratte e depurate. A tal proposito, la versione inglese dell'art. 1 si presta a dar luogo a confusioni e la versione francese è forse ambigua. La versione tedesca dell'art. 1 è al contrario priva di ogni ambiguità ed è a mio parere corretta.

6. Tale ripartizione delle acque in categorie è fondamentale per le due direttive. Uno Stato membro che non la prenda in considerazione non è in grado di fissare i valori dei parametri applicabili a ciascun punto di prelievo, ai sensi dell'art. 3 della direttiva concernente la qualità delle acque, né definire un piano d'azione per il risanamento delle acque, ai sensi dell'art. 4, n. 2. Esso non sarebbe neppure in grado di conformarsi all'art. 6 ed all'allegato II della direttiva relativa ai campionamenti delle acque (che fissano, per quanto concerne le tre categorie, le frequenze minime annuali dei campionamenti e delle analisi). D'altra parte, non è affatto evidente che l'art. 2 crei ex se un obbligo distinto di suddivisione delle acque superficiali di uno Stato membro.

7. La Commissione sostiene che la ripartizione delle acque in categorie prevista dall'art. 2 non è stata effettuata in modo completo e coercitivo. Essa ritiene che una dichiarazione del genere di quella formulata dal governo tedesco nella risposta al parere

motivato 20 giugno 1988, secondo cui « nel Baden-Württemberg, tutte le acque che sono utilizzate per l'approvvigionamento di acqua potabile fanno parte della categoria A1 », non è in proposito sufficiente. La Commissione formula l'esigenza di una classificazione effettuata in concreto per ciascun « punto di prelievo » (punto di presa dell'acqua) e, a parere della Commissione, tale classificazione è stata effettuata solo per la Baviera, la Renania-Palatinato e lo Schleswig-Holstein.

8. Il governo tedesco replica che, in ogni caso, il requisito riguarda una classificazione delle *acque* e non di ciascun singolo *punto di prelievo*. Secondo il governo tedesco, tutte le acque destinante alla produzione di acqua potabile sono state classificate dalle autorità regionali competenti in una delle categorie A1, A2 e A3. I controlli che all'epoca dell'introduzione della richiesta della Commissione continuavano ad essere effettuati in determinati casi (in particolare in Renania del Nord-Vestfalia) erano finalizzati a determinare l'origine dell'inquinamento e non la qualità dell'acqua. Nel frattempo, questi controlli sono terminati.

9. A mio parere, la prima censura della Commissione è erronea, in quanto essa sostiene che l'art. 2 dà origine ad un obbligo autonomo di classificare le acque, distinto dagli altri obblighi imposti dalle direttive. È difficile cogliere come l'art. 2 potrebbe dar luogo a tale distinta obbligazione. È opportuno quindi rilevare che con questa prima censura la Commissione si riferisce ad un obbligo di classificare le acque in *ciascun punto di prelievo*. Orbene, come il governo tedesco fa notare, è l'art. 3, n. 1, che impone un obbligo « per tutti i punti di prelievo o per ciascun punto di prelievo »: i punti di prelievo non sono menzionati dall'art. 2. Evidentemente, se l'art. 2 creasse un distinto obbligo di classificazione delle acque, la Commissione sarebbe innegabilmente in diritto di sostenere che un'obbligazione di tal genere non potrebbe in ogni caso riguardare interi corsi d'acqua o superfici d'acqua, considerati in contrasto a singoli punti di prelievo: è chiaro in effetti che le acque possono essere di qualità differente in punti differenti. Per esempio, non c'è alcuna ragione di supporre che acque prelevate in due punti di uno stesso fiume debbono necessariamente essere della stessa categoria, dal momento che tra questi due punti vi potrebbe essere una fonte di inquinamento supplementare. Ciò, a mio parere, dimostra solamente che l'art. 2 non impone di per sé alcun obbligo di classificazione delle acque.

10. Infatti, l'art. 2 definisce le tre categorie di acque, A1, A2 ed A3, in funzione dei processi di depurazione appropriati. In altri termini, è lo stesso art. 2 che effettua la classificazione definendo le acque dal punto di vista dei processi di trattamento tipo descritti dall'allegato I: non impone agli Stati membri di impegnarsi in un processo autonomo di classificazione. Pertanto, se l'art. 2 comporta un qualsiasi obbligo, è quello di non sottoporre una determinata categoria di acqua potabile ad un processo di trattamento errato, vale a dire ad un metodo appropriato solo per le acque che rispondono a norme di purezza più severe.

11. Prima dell'udienza la Commissione non aveva mai affermato che certe acque avessero ricevuto, in tal senso, un trattamento non appropriato. Nella lettera di intima-

zione, la Commissione formulava verso la Germania la censura, ripresa poi nel suo parere motivato e nell'atto introduttivo, di avere trascurato di classificare le sue acque e di comunicare alla Commissione i risultati di questa classificazione. All'udienza, la Commissione ha affrontato la questione di quale trattamento fosse stato applicato ad acque per le quali i valori A2 erano stati indicati per certuni parametri, mentre dei valori A1 erano stati indicati per altri parametri.

12. Dall'art. 3 risulta che un valore indicato all'allegato II per le acque della categoria A2 non può essere fissato per acque classificate nella categoria A1 (v., in prosieguo, punto 15). Uno Stato membro che l'avesse fatto, sarebbe venuto manifestamente meno ai suoi obblighi ai sensi dell'art. 3. Supponiamo d'altra parte che acque che hanno ricevuto una depurazione A1 siano state classificate dallo Stato membro nella categoria A2 (e che, pertanto, questo Stato abbia invocato il diritto di fissare valori A2 in conformità con l'art. 3). A mio parere, ciò non sarebbe autorizzato dalla direttiva: ma l'errore consisterebbe nel trattare acque che rispondono solo al livello di qualità A2 utilizzando un procedimento di depurazione insufficiente (vale a dire un procedimento adeguato solo per le acque della categoria A1); è opportuno inoltre rilevare che il secondo « considerando » della direttiva si riferisce alla necessità di esercitare un controllo « sulle acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile, *nonché sul trattamento di depurazione* » (il corsivo è mio). L'errore non riguarderebbe la classificazione delle acque, dato che se queste rispondono solo alle norme A2, esse sono state classificate a giusto titolo in A2. Se d'altra parte, esse rispondessero alle norme A1 ed i valori fossero stati fissati di conseguenza in conformità con l'art. 3, la loro classificazione in A2 sarebbe un gesto privo di senso, e mi pare, privo di effetti giuridici.

13. Pertanto, nella sua lettera di messa in mora, la Commissione sarebbe stata legittimata a sollevare la questione di sapere se in Germania le acque fossero state oggetto, in tutti i casi, di un processo di trattamento adeguato, in conformità ad un obbligo, scaturente dall'art. 2 della direttiva, di trattare le acque con un procedimento corrispondente al loro livello di qualità. Orbene, in questo caso, la Commissione ha sollevato una questione diversa, che risulta difficile distinguere dalla sua seconda censura. All'udienza, la Commissione ha confermato che, pur avendo ammesso l'esistenza di uno stretto legame tra gli obblighi imposti ai sensi degli artt. 2 e 3, riteneva che l'art. 2 imponesse un obbligo diverso di classificare le acque attraverso una decisione formale cui corrisponde un effetto giuridico proprio.

14. A mio parere non si è affatto risposto in modo chiaro alla questione di sapere quale sia l'atto formale, distinto dall'atto che fissa i valori applicabili ai sensi dell'art. 3, n. 1, che sarebbe richiesto per adempiere tale obbligo di classificazione. Con la scelta di un procedimento di depurazione, lo Stato membro avrà virtualmente classificato le acque che erano oggetto del trattamento. Pertanto, indipendentemente da qualsiasi dichiarazione formale lo Stato possa fare, se delle acque sono state oggetto di un trattamento A1, i livelli di qualità che debbono essere rispettati sono quelli indicati per le acque di categoria A1. Se è richiesto un qualsivoglia atto formale di classificazione, questo deve tutt'al più essere considerato come preludio alla fissazione di valori ai sensi dell'art. 3. Trattandosi dello stesso art. 2, non mi pare che la Commissione abbia accertato la violazione di un qualsivoglia diverso obbligo imposto ai sensi di quest'articolo.

b) *Omessa fissazione ed osservazione dei valori*

15. L'art. 3, n. 1, della direttiva concernente la qualità delle acque dispone:

« Gli Stati membri stabiliscono per tutti i punti di prelievo, o per ciascun punto di prelievo, i valori applicabili alle acque superficiali per ciò che concerne i parametri indicati dall'allegato II.

(...) ».

Tali valori debbono essere fissati secondo le scale dell'allegato II. Una colonna di valori « I » indica la norma minima che uno Stato membro è tenuto a fissare per una data categoria d'acqua (ad esempio, non più di 0,05 mg/l di arsenico per la categoria A1). Una colonna di valori « G » indica le norme che gli Stati membri debbono impegnarsi a raggiungere (nell'esempio citato: non più di 0,01 mg/l di arsenico).

16. Ai sensi dell'art. 5, n. 4, della direttiva, per « luogo di estrazione » si intende il luogo della presa d'acqua da cui le acque superficiali sono prelevate prima di essere convogliate al trattamento di depurazione. La versione inglese della direttiva utilizza l'espressione « sampling point » per indicare contemporaneamente i punti per i quali i valori sono fissati, in conformità con l'art. 3, n. 1, ed i luoghi in cui i campioni sono prelevati al fine di verificare che le acque sono conformi a questi valori (art. 5, n. 1). La versione francese e quella tedesca utilizzano due espressioni differenti: « point de prélèvement » corrispondente a « sampling point » all'art. 3, n. 1, e « lieu d'extraction » corrispondente a « sampling point » all'art. 5 (in tedesco, rispettivamente « Entnahmestelle » e « Schöpfstelle »). Orbene, l'art. 5, n. 4, dimostra che queste espressioni rivestono lo stesso significato e se si vuole assicurare l'utilità delle operazioni di prelievo descritte all'art. 5, deve effettivamente essere così.

17. L'art. 4, n. 1, da parte sua dispone:

« Gli Stati membri adottano le misure atte a rendere le acque superficiali conformi ai valori stabiliti in base all'articolo 3. Ciascuno Stato membro applica tale direttiva sia alle acque nazionali sia a quelle oltre frontiera ».

18. A parere della Commissione, dalle informazioni fornite dal governo tedesco non risulta che fossero stati fissati dei valori per ciascun punto di prelievo in conformità con l'art. 3 della direttiva concernente la qualità delle acque. Tutt'al più ciò sarebbe stato fatto tardivamente per quanto riguarda il Land dello Schleswig-Holstein (non prima del dicembre 1988). Il governo tedesco ha risposto che le misure necessarie erano state adottate secondo modalità differenti nei vari Länder, ma sempre nel quadro del « Wasserhaushaltsgesetz » (in prosieguo: il « WHG »), la legge sulla gestione delle acque. Esso ha rilevato che, in conformità con il combinato disposto degli artt. 2 e 7 del WHG, l'utilizzazione delle acque ad un fine determinato non è consentita che in virtù di una autorizzazione (« Erlaubnis »). Le autorizzazioni di presa d'acque destinate ad uso pubblico in quanto acqua potabile, sono, a

quanto pare, rilasciate dalle autorità locali competenti dei vari Länder. Il governo tedesco sosteneva che, dal momento che tali autorizzazioni erano state in ogni caso legate all'osservanza dei valori minimi concernenti le acque, fissati da tali autorità in conformità con l'allegato II della direttiva concernente la qualità delle acque, l'attuazione degli artt. 3 e 4, n. 1, della direttiva era stata assicurata.

19. L'argomento del governo tedesco sembra quindi articolarsi come segue. Il WHG conferisce alle autorità amministrative competenti un potere discrezionale per rilasciare, rifiutare e ritirare autorizzazioni di utilizzazione delle acque e, trattandosi degli artt. 4 e 5, per una utilizzazione di tal genere a delle condizioni e dei requisiti. Il governo tedesco sostiene che sono state adottate delle disposizioni affinché tutte le autorizzazioni rilasciate comportino requisiti e condizioni adeguate. Per lo meno in certi casi, tali disposizioni consistono in istruzioni dall'effetto cogente, indirizzate (ad esempio) dal ministro competente del Land interessato alle autorità locali incaricate di rilasciare le autorizzazioni. Supponiamo ora che un'autorizzazione comporti condizioni che si riferiscono a valori minimi indicati ai sensi dell'allegato II della direttiva concernente la qualità delle acque; in questo caso, se la qualità delle acque diviene inferiore alle norme indicate, il titolare dell'autorizzazione che continua ad utilizzare le acque contravverrà alle condizioni inerenti all'autorizzazione. Violerà pertanto l'art. 2 del WHG o, per lo meno, si esporrà all'eventuale ritiro dell'autorizzazione. Le autorizzazioni configurano quindi la via utilizzata per fissare e fare rispettare i valori adeguati, e le direttive sono attuate in Germania grazie all'effetto combinato del quadro legislativo del WHG, da un lato, e della prescrizione delle condizioni inerenti alle autorizzazioni, dall'altro.

20. Questo argomento soleva due questioni, l'una di principio e l'altra di fatto. La prima questione è la seguente: in quale misura è possibile che uno Stato membro fondi la trasposizione di una direttiva su misure amministrative di tale natura? La seconda questione è intesa a sapere se, supponendo che tali modalità di attuazione possano essere ammesse in via di principio, tutte le misure adeguate siano state effettivamente adottate. È opportuno rilevare che nel caso di specie vengono in linea di conto due tipi di misure amministrative: le condizioni imposte alle imprese di distribuzione di acqua dalle autorità incaricate di rilasciare le autorizzazioni e le istruzioni indirizzate a queste stesse autorità da un'autorità centrale del Land in questione.

21. A parere della Commissione, non si può ritenere che istruzioni amministrative non costituenti norme di diritto possano efficacemente trasporre le regole di una direttiva nell'ordine giuridico interno di uno Stato membro. In particolare, misure di tal genere sono prive dell'elemento necessario che costituisce l'effetto giuridico nei confronti dei terzi, vale a dire delle persone terze rispetto alle autorità e le imprese di distribuzione dell'acqua interessate. La Commissione sostiene che istruzioni di tal genere non sarebbero sufficienti anche quando esse sono in forma di circolari ministeriali pubblicate, con effetto vincolante per i destinatari. A quanto pare, l'obiezione opposta dalla Commissione consiste nel sostenere che la facoltà per terzi di stare in giudizio per contrastare tanto la posizione di un'autorità incaricata di rilasciare l'autorizzazione che contravvenga alle istruzioni ministeriali quanto quella di un'impresa di distribuzione

di acqua che violi le prescrizioni dell'autorizzazione non è chiaramente stabilita. Orbene, la Commissione afferma che le direttive debbono essere interpretate nel senso che esse prescrivono la creazione di diritti di cui i soggetti possono avvalersi nonché di obblighi a carico delle autorità pubbliche.

22. A parere del governo tedesco, le misure amministrative su cui esso fonda la trasposizione dell'art. 3 rivestono una o due forme, a seconda del Land interessato. In certi casi — come in Baviera — le comunicazioni ministeriali sono state pubblicate notificando i requisiti della direttiva alle autorità interessate incaricate di rilasciare le autorizzazioni. In altri casi, sembra che le sole misure su cui si fonda il governo tedesco siano decisioni individuali indirizzate alle imprese di distribuzione di acqua da parte delle autorità incaricate di rilasciare le autorizzazioni. Il governo tedesco sostiene che, nell'uno e nell'altro caso, le misure adottate soddisfano i principi di certezza giuridica e di chiarezza. Dato che nessuna delle due direttive indicate ha per oggetto il rapporto tra lo Stato ed i cittadini, il governo tedesco afferma che è sufficiente che le istruzioni abbiano un effetto cogente per le autorità incaricate di rilasciare le autorizzazioni e che, a loro volta, le imprese di distribuzione di acqua siano legate dalle condizioni inerenti alle autorizzazioni, senza che sia necessario creare diritti od obblighi rispetto ai terzi.

23. In prosieguo, analizzerò in primo luogo quali siano le condizioni richieste in principio per la trasposizione di una direttiva e esaminerò quindi le misure adottate dal governo tedesco.

24. Debbo innanzitutto fare osservare che non esiste una regola imperativa che richieda in tutti i casi l'adozione di misure legislative per la trasposizione di una direttiva. Come ha dichiarato la Corte nella sentenza 23 maggio 1985, Commissione/Germania (causa 29/84, Racc. pag. 1661):

« Da questa disposizione [art. 189, terzo comma del Trattato] emerge che la trasposizione di una direttiva non esige necessariamente un'attività legislativa in ciascuno Stato membro. In particolare, l'esigenza di principi generali di diritto costituzionale o amministrativo può rendere superflua la trasposizione mediante provvedimenti legislativi o regolamentari specifici, a condizione tuttavia che detti principi garantiscano effettivamente la piena applicazione della direttiva, ad opera dell'amministrazione nazionale e che, qualora la direttiva miri ad attribuire dei diritti ai singoli, la situazione giuridica scaturente da detti principi sia sufficientemente precisa e chiara e che i destinatari siano posti in grado di conoscere la piena portata dei loro diritti ed eventualmente di avvalersene dinanzi ai giudici nazionali » (punto 23 della motivazione; v., anche, sentenza 15 marzo 1990, Commissione/Paesi Bassi, punti 6-8 della motivazione, causa C-339/87, Racc. pag. I-851).

Nella sentenza 29/84, Commissione/Germania, la direttiva in questione imponeva agli Stati membri di riconoscere i titoli di infermiere ed infermiera ottenuti in altri Stati membri ed era pertanto evidente che la direttiva intendeva creare diritti per i singoli, vale a dire gli infermieri ed infermiere che auspicavano il riconoscimento dei loro titoli

in modo da poter esercitare la loro attività in Germania. Di conseguenza, il governo tedesco non poteva invocare una prassi consolidata e costantemente seguita di riconoscimento dei diplomi, dal momento che tale prassi non creava una situazione « sufficientemente precisa, chiara e trasparente, che permetta a cittadini degli altri Stati membri di sapere quali siano i loro diritti e di avvalersene » (punto 28 della motivazione della sentenza).

25. In altre sentenze, in cui la Corte ha ritenuto che erano insufficienti delle misure amministrative, erano in questione direttive di armonizzazione di norme tecniche o condizioni di autorizzazione a beneficio degli operatori interessati: v. sentenze 6 maggio 1980, Commissione/Belgio (causa 102/79, Racc. pag. 1473) e 15 marzo 1983, Commissione/Italia (causa 145/82, Racc. pag. 711). In quest'ultima causa, le disposizioni nazionali esistenti di cui si imponeva l'adozione rivestivano la forma di disposizioni di legge. Pertanto non erano sufficienti misure amministrative, ancorché sotto forma di circolari ministeriali aventi un carattere vincolante per l'amministrazione e portate a conoscenza degli operatori economici interessati: v. le osservazioni dell'avvocato generale Reischl nella causa 145/82 (Racc. 1983, pag. 722, in particolare pag. 723).

26. Come la Corte ha frequentemente sottolineato, conviene comprendere la competenza, rispetto alla forma ed ai mezzi, attribuita agli Stati membri ai sensi dell'art. 189, terzo comma, del Trattato, in considerazione dell'obiettivo perseguito dalle direttive de quibus (v. sentenza Commissione/Belgio, punto 7 della motivazione, causa 102/79, sopraccitata). È però evidente che uno Stato membro non sarà mai autorizzato ad invocare ciò che la Corte usa definire come « semplici prassi amministrative, per loro natura modificabili a piacimento dell'amministrazione e prive di una pubblicità adeguata » (v., ad esempio, sentenza 15 dicembre 1982, Commissione/Paesi Bassi, punto 4 della motivazione, causa 160/82, Racc. pag. 4637). Tale frase è costantemente ripetuta nelle sentenze in materia di mancata trasposizione di direttive, ma merita un più attento esame. A mio modo di vedere, la Corte non può decidere che *ogni* misura amministrativa sia inadeguata, poiché troppo facilmente modificabile a piacimento dell'amministrazione e priva di una sufficiente pubblicità. Un'interpretazione di tal genere sarebbe incompatibile con il punto di vista adottato in svariate sentenze della Corte, secondo cui possono in via di principio esistere ipotesi in cui *non* si impone l'adozione di strumenti legislativi (intendendo con questi quelli amministrativi): v. sentenze Commissione/Germania (causa 29/84) e Commissione/Paesi Bassi (causa C-339/87), sopraccitate.

27. In primo luogo, è opportuno operare una distinzione tra *misure* amministrative e *prassi* amministrative. Tra la trasposizione di una direttiva per via di regole con effetto vincolante, provenienti da un'amministrazione nazionale, e quella semplicemente fondata sulle prassi stabilite o sulle abitudini dei funzionari esiste una differenza. È solo nel primo caso che si può parlare di misure in grado di garantire la costante osservanza delle disposizioni della direttiva. D'altra parte, la circostanza che delle misure amministrative siano facilmente modificabili da parte dell'amministrazione non potrebbe, a mio parere, essere decisiva poiché lo stesso si potrebbe dire delle disposizioni legislative. Molti Stati membri scelgono di delegare certi poteri legislativi ad autorità amministrative, in certi casi anche senza che sia necessaria una ratifica del legislatore. In tali condizioni, è difficile distinguere le misure

di legge adottate in base a delega dal regolamento amministrativo. È pacifico che non si potrebbe sollevare l'obiezione di principio rispetto alla trasposizione operata ad esempio in via di decreto ministeriale o di regolamento ministeriale: v. sentenza Commissione/Paesi Bassi (causa C-339/87, citata al punto 24 della motivazione, in particolare le osservazioni dell'avvocato generale Van Gerven, pagg. 867 e 868).

28. Le misure amministrative possono condividere con le mere prassi amministrative l'inconveniente dell'eventuale mancanza di adeguata pubblicità. Così la Corte ha di recente condannato « i provvedimenti interni o le istruzioni amministrative, per loro natura modificabili e privi di adeguata pubblicità », v. sentenza 28 febbraio 1991, Commissione/Germania, punto 72 della motivazione (causa C-131/88, Racc. pag. I-825). Ci si potrà tuttavia chiedere quale sarà il grado di pubblicità appropriato o adeguato in ogni caso specifico.

29. Mi pare che si possa dunque distinguere tre diverse condizioni. In primissimo luogo, vi è la condizione che prescrive l'adozione di provvedimenti di trasposizione che, imponendo regole vincolanti l'autorità pubblica, vadano al di là di una mera prassi amministrativa. Quindi, vi è la condizione secondo cui, indipendentemente dal tipo di provvedimenti adottati, questi debbono essere resi pubblici. Infine, vi è la condizione che impone che vengano conferiti ai soggetti di diritto diritti suscettibili di essere fatti valere in giustizia. Non si può tuttavia ritenere che queste tre condizioni debbano essere tutte soddisfatte per quanto riguarda ogni direttiva.

La necessità di disposizioni nazionali vincolanti

30. Quando la Corte dichiara che uno Stato membro non può fondare la trasposizione su « semplici prassi amministrative » è opportuno certamente comprendere che ciò riguarda situazioni in cui l'osservanza della direttiva sarebbe lasciata alla discrezione di determinati funzionari o di determinate autorità. La circostanza che le autorità in questione siano direttamente vincolate dalla direttiva e la rispettino effettivamente in pratica non conduce ad una conclusione diversa: v. sentenza Commissione/Paesi Bassi (causa 97/81, Racc. pag. 1819). In quest'ultima causa, i Paesi Bassi si vedevano censurare la mancata trasposizione della direttiva concernente la qualità delle acque. La Corte ha ammesso che i Paesi Bassi potevano delegare il controllo della qualità delle acque a delle autorità regionali o locali, ma ha considerato che ciò non poteva dispensarli « dall'obbligo di trasporre le disposizioni della direttiva in disposizioni interne avente carattere vincolante » (punto 12 della motivazione della sentenza).

31. Ancorché la sentenza nella causa 97/81 abbia affermato che erano necessarie delle disposizioni interne (nel senso di disposizioni *nazionali*), la Corte ha rilevato che

« Il governo olandese non ha fornito alcun elemento che consenta di concludere che nei Paesi Bassi siano state effettivamente adottate, *sia dalle autorità nazionali, sia dalle autorità regionali o locali*, disposizioni vincolanti intese a fissare (...) il valore stabilito (...) » (punto 13 della motivazione, il corsivo è mio).

Pertanto, per provvedimenti « interni » (nel senso di provvedimenti nazionali), si intendono, in primo luogo, misure adottate dallo Stato che traspone la direttiva, in opposizione alla normativa comunitaria. Non è quindi necessario che le disposizioni di trasposizione della direttiva siano in ogni caso adottate dal governo centrale dello Stato membro, piuttosto che dalle autorità locali o regionali competenti ad adottare tali misure (v., nello stesso senso, le sentenze 14 gennaio 1988, Commissione/Belgio, punto 9 della motivazione, cause riunite 227/85-230/85, Racc. pag. 1, Commissione/Germania, sopraccitata, punto 71 della motivazione, causa C-131/88). D'altra parte, è a mio parere evidente, nel caso di specie, che i provvedimenti di trasposizione non possono consistere semplicemente in decisioni particolari prese da ogni autorità incaricata di rilasciare le autorizzazioni. È necessario che siano adottate le disposizioni necessarie affinché le decisioni appropriate siano adottate dalle varie autorità locali in maniera uniforme ed in conformità con le prescrizioni della direttiva. Tali disposizioni debbono di conseguenza essere *vincolanti* per le autorità interessate incaricate di rilasciare le autorizzazioni e debbono promanare da un'autorità superiore (ad esempio, il dipartimento ministeriale competente di ciascun Land).

Il requisito di una pubblicità adeguata

32. A quali condizioni si richiederà altresì che le misure di trasposizione siano rese pubbliche? Su tale questione è difficile trarre indicazioni dalla giurisprudenza della Corte, visto che assai frequentemente la questione della pubblicità dipende da quella della creazione di diritti che possono esser fatti valere in giustizia. Nel caso in cui una direttiva richiede che siano conferiti a dei soggetti diritti o obblighi, la situazione giuridica deve manifestamente essere sufficientemente precisa e chiara per le persone interessate dalla creazione di tali diritti: v. sentenza Commissione/Germania (causa 29/84, sopraccitata al punto 24 delle presenti conclusioni). Tuttavia, anche in assenza di un tal gruppo di persone direttamente interessate dalla direttiva, si può sostenere che il grande pubblico deve avere per lo meno la possibilità di verificare la fedele trasposizione della normativa comunitaria. Cosicché, anche se non aveva l'effetto di privare un qualsivoglia gruppo di soggetti dei diritti che dovrebbero essere loro riconosciuti nell'ordine giuridico interno, la mancata trasposizione da parte di uno Stato membro sarebbe nondimeno suscettibile di configurare una circostanza che ogni cittadino dovrebbe per lo meno essere in diritto di conoscere, al fine, ad esempio, di essere in grado di effettuare un reclamo alle sue autorità nazionali (o in ogni caso alla Commissione): v. le osservazioni dell'avvocato generale Van Gerven al punto 7 delle sue conclusioni nella causa C-131/88, Commissione/Germania (citata al punto 28 delle presenti conclusioni). Si potrebbe altresì ritenere che un provvedimento che non è stato reso pubblico sarebbe troppo facilmente modificabile, nel senso che potrebbero essere effettuate delle modifiche senza che ciò venga dichiarato al di fuori dell'amministrazione.

Creazione di diritti che possono essere fatti valere in giustizia

33. Come ho rilevato, emerge chiaramente dalla giurisprudenza della Corte che, nel caso in cui una direttiva sia intesa a far nascere diritti o obblighi per i singoli, la situazione giuridica che deriva dalla trasposizione deve essere per loro sufficientemente precisa e chiara: tale condizione ricom-

prende il requisito della pubblicità sufficiente, appena richiamato. Si tratta tuttavia di aggiungere che nel caso in cui tali diritti vengano loro conferiti, i soggetti interessati debbono, eventualmente, essere posti in grado di avvalersene dinanzi ai giudici nazionali: v. sentenza Commissione/Germania (causa 29/84, sopraccitata al punto 24 delle presenti conclusioni) e la sentenza Commissione/Germania (causa C-131/88, citata al punto 28 delle presenti conclusioni). In quest'ultima causa, era la direttiva del Consiglio 17 dicembre 1979, 80/68/CEE, concernente la protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento provocato da certe sostanze pericolose (GU 1980, L 20, pag. 43) che, a parere della Corte, aveva per oggetto la creazione di diritti ed obblighi nei confronti dei singoli (v. punto 7 della motivazione della sentenza). È tuttavia opportuno rilevare che la direttiva relativa alle acque sotterranee prevede la creazione di un sistema dettagliato di autorizzazione e di controllo potenzialmente in grado di riguardare un gruppo illimitato di persone, vale a dire tutte le persone che partecipano ad un'attività che dà luogo direttamente o indirettamente al rigetto di sostanze dannose nell'ambiente. Si potrebbe considerare che le direttive relative all'inquinamento atmosferico interessano un gruppo di persone apparentemente ampio ed aperto [direttiva del Consiglio 15 luglio 1980, 80/779/CEE, relativa ai valori limite ed ai valori guida di qualità dell'aria per l'anidride solforosa e le particelle in sospensione (GU L 229, pag. 30) e direttiva del Consiglio 3 dicembre 1982, 82/884/CEE, concernente un valore limite per il piombo contenuto nell'atmosfera (GU L 378, pag. 15)], citate nelle conclusioni dell'avvocato generale Mischo nelle cause riunite Commissione/Germania, presentate il 6 febbraio 1991: v., in particolare, punto 18 delle conclusioni (cause C-361/88, Racc. 1991, pag. I-2567, in particolare pag. I-2585, e C-59/89, Racc. 1991, pag. I-2607, in particolare pag. 2625). È inoltre opportuno fare osservare che queste persone non sono « terzi » in rapporto ai provvedimenti indicati in queste cause, in quanto sono le loro attività che costituiscono l'oggetto diretto dei sistemi di controllo di cui è prescritta l'introduzione.

34. Contrariamente alle direttive relative all'inquinamento delle acque sotterranee e dell'atmosfera, le direttive di cui si tratta nell'ambito della presente causa richiedono, a quanto pare, la creazione di diritti o di obblighi solo rispetto ad una cerchia limitata di persone, vale a dire il limitato numero di imprese che prelevano acque superficiali al fine della produzione di acqua potabile destinata al pubblico. Le direttive implicano in particolare che tali soggetti si vedano imporre l'obbligo di non produrre acqua quando la qualità delle acque di derivazione diventa inferiore a talune norme fissate in conformità alle dette direttive. Ne consegue che le disposizioni di legge e le istruzioni amministrative relative al rilascio di autorizzazioni di prelievo di acqua debbono consentire a tali soggetti, se non sono essi stessi organi dell'amministrazione, di conoscere i loro diritti ed i loro obblighi e, se necessario, di avvalersene dinanzi ai giudici nazionali. Mi pare tuttavia che la Commissione vada forse troppo in là quando lascia intendere che è opportuno che i provvedimenti nazionali siano atti a conferire a terzi diritti che consentano loro di impugnare in giustizia il rispetto o la trasposizione inadeguati della direttiva. Certamente il grande pubblico nonché gli ecologisti ed i gruppi di difesa dell'ambiente hanno un generale interesse in ordine alla qualità dell'acqua e, effettivamente, al rispetto del diritto comunitario. Non ne consegue però automaticamente che sia necessario riconoscere loro dei diritti che i giudici nazionali sono tenuti a salvaguardare.

35. Come ho già indicato, anche se una direttiva non crea tali diritti che possono essere fatti valere in giustizia, è possibile che lo Stato membro, trasponendo la direttiva sia cionondimeno obbligato a rendere pubblici i provvedimenti adottati in modo tale che il cittadino interessato possa servirsi dei vari mezzi di ricorso che il diritto interno gli riconosce per reagire all'inazione dell'amministrazione. Si potrebbe sostenere che nelle ipotesi in cui è in questione la qualità dell'ambiente esistono ragioni particolarmente perentorie per esigere la pubblicazione integrale di provvedimenti di esecuzione; è altresì opportuno far notare che il Consiglio ha recentemente adottato una direttiva che prevede un diritto di accesso all'informazione in materia di ambiente (direttiva del Consiglio 7 giugno 1990, 90/313/CEE, GU L 158, pag. 56). Trattandosi di provvedimenti invocati dal governo tedesco, risulta che alcuni tra di essi, ma non tutti, sono stati pubblicati in Gazzette ufficiali o ministeriali.

36. In questo caso, non sarà necessario, a mio parere, decidere nel caso di specie la questione dell'esistenza di un obbligo di creare diritti che possono essere fatti valere in giustizia da parte di terzi, né dell'esistenza di un requisito di pubblicità. Un esame dei provvedimenti adottati mostrerà che non si è neppure soddisfatto il requisito minimo delle « disposizioni interne con carattere vincolante » (v., supra, punto 30 delle presenti conclusioni).

Le disposizioni di trasposizione

37. Come fa notare il governo tedesco, gli artt. 2 e 7 del WHG comportano un divieto generale di utilizzazione delle acque in assenza di autorizzazione. In Germania, prima della scadenza del termine previsto per la trasposizione della direttiva concernente la qualità delle acque, risulta che la qualità delle acque era stata controllata attraverso l'atto amministrativo di concessione di autorizzazioni nei limiti del WHG. Pertanto, se il governo tedesco potesse effettivamente dimostrare che in ciascuno dei Länder, istruzioni amministrative con carattere vincolante erano state indirizzate da un'autorità ministeriale centrale a ciascuna autorità locale competente per la concessione delle autorizzazioni al prelievo di acqua, si potrebbe quanto meno considerare compiuto un passo nel senso della trasposizione fedele delle direttive. Le istruzioni dovrebbero essere provvedimenti con effetti vincolanti in diritto amministrativo tedesco e dovrebbero imporre l'effettuazione delle adeguate modifiche a tutte le autorizzazioni in materia. Ciascuna di queste misure dovrebbe altresì essere comunicata alla Commissione, in conformità, rispettivamente, all'art. 13 della direttiva concernente la qualità delle acque ed all'art. 10 della direttiva relativa al campionamento delle acque.

38. In assenza di disposizioni di legge dettagliate che assolvano il requisiti delle direttive nell'ordinamento giuridico nazionale, mi pare che ciò configurerebbe il minimo richiesto per dimostrare l'esistenza di una fedele trasposizione. A dire il vero, a meno che non sia stato in possesso di una documentazione completa di tal genere, è difficile comprendere come il governo tedesco possa esso stesso essere sicuro che la direttiva sia stata fedelmente attuata in tutti i Länder.

39. Nel quadro del presente procedimento, la convenuta ha presentato vari esempi di

ciò che considera come trasposizione adeguata dell'art. 3 della direttiva concernente la qualità delle acque. Nel caso della *Baviera*, essa produce una decisione del Landratsamt Hof in data 24 luglio 1981 (allegato B 1 alla controreplica) e dalla risposta fornita dal governo tedesco al parere motivato della Commissione emerge che decisioni analoghe erano state adottate da altre autorità locali competenti in Baviera (allegato II alla comunicazione 26 gennaio 1989). La decisione modifica le modalità di un'autorizzazione di prelievo di acqua dallo Steinbach e dal Goldbach, fissando tra l'altro valori corrispondenti al minimo indicato per le acque della categoria A2 all'allegato della direttiva concernente la qualità delle acque. I « considerando » della decisione rinviano alle due direttive e ad una lettera del ministero dell'Interno bavarese datata 30 dicembre 1977, che fornisce istruzioni al Landratsamt per trarre le conclusioni necessarie dalla direttiva concernente la qualità delle acque. Tale lettera non è stata prodotta come elemento di prova. La convenuta ha prodotto una comunicazione datata 12 luglio 1977, pubblicata dallo stesso ministero, ma emerge che questa si limita ad attirare l'attenzione delle autorità locali sulle disposizioni della direttiva concernente la qualità delle acque, di chiedere loro di fornire determinate informazioni e di annunciare istruzioni complementari (v. allegato B 3 alla controreplica).

40. Tali documenti — vale a dire la decisione individuale del Landratsamt Hof e la comunicazione pubblicata dal ministero bavarese — non possono a mio parere essere considerati prova sufficiente di una fedele trasposizione. Il primo di questi documenti, ancorché vincolante per l'impresa di distribuzione di acqua che ne è destinataria e per quanto adeguato esso sia, non configura che una decisione amministrativa isolata. D'altra parte, accontentarsi di attirare l'attenzione delle autorità locali sull'esistenza di una direttiva o dare loro istruzione, in termini generali, di trarne le conseguenze necessarie, non è parimenti sufficiente. Nell'uno e nell'altro caso, mancano disposizioni interne dotate di carattere vincolante: v. sentenza Commissione/Paesi Bassi (causa 97/81 citata al punto 30 delle presenti conclusioni).

41. Per quanto riguarda la Renania-Palatinato, la convenuta ha prodotto una decisione recante data 15 novembre 1988 della Bezirksregierung di Treviri (allegato B 4 alla controreplica) che apparentemente configura una decisione scelta entro un certo numero di decisioni analoghe relative a questo Land (v. allegato V della comunicazione del governo tedesco 26 gennaio 1989). Tale decisione prescrive, a quanto pare, ulteriori condizioni rispetto a quelle poste da un'autorizzazione ai sensi dell'art. 5, n. 1, del WHG, che fissano valori di riferimento adeguati alle acque della categoria A2 e fissano altresì frequenze di campionamenti, in conformità con la direttiva relativa ai campionamenti delle acque. Di nuovo, questa decisione costituisce, tutt'al più, una corretta prassi amministrativa. È esatto che la decisione delle autorità di Treviri si riferisce altresì a misure amministrative (« Verwaltungsvorschriften ») di applicazione delle direttive, che rivestono la forma di circolari del ministero dell'Agricoltura e dell'Ambiente (verosimilmente della Renania-Palatinato) in data 20 ottobre 1977 e 23 giugno 1981. Tuttavia, non essendo queste state prodotte come documenti di prova non si può verificare il loro carattere adeguato in quanto misure di trasposizione e la convenuta non ha cercato di invocare tali provvedimenti nella replica (in cui si operava una espressa distinzione tra la situazione della Renania-Palatinato e quella cui si era arrivati in Baviera, nella cui Gazzetta ufficiale erano pubblicati

i provvedimenti ministeriali). Mi pare pertanto che, una volta di più, manchino « disposizioni interne aventi carattere vincolante ». È altresì opportuno fare notare che tutte le decisioni relative alla Renania-Palatinato, ad eccezione di una sola, risultano essere state adottate dopo la scadenza del termine fissato con parere motivato della Commissione. Il governo tedesco non ha fatto riferimento a decisioni anteriori a questo stesso fine e sembra pertanto difficile considerare che le decisioni siano state adottate in risposta a istruzioni ministeriali vincolanti date nel 1977 e 1981.

42. All'udienza, la Commissione ha inoltre sollevato varie questioni di dettaglio emergenti dalla decisione della Bezirksregierung di Treviri. In primo luogo, essa ha obiettato che c'era solo un valore fissato per ogni parametro, mentre la direttiva ne indicava due: un valore obbligatorio (indicato nella colonna « I » dell'allegato II) ed un valore consigliato (indicato nella colonna « G »). Non ritengo tuttavia che l'art. 3 della direttiva prescriva la fissazione di due valori distinti: si tratta piuttosto di vedere nelle due colonne l'indicazione delle scale secondo cui deve essere fissato un valore specifico per ciascun parametro (il valore « I », che indica il minimo ed il valore « G » che indica il massimo obiettivo). Inoltre, la Commissione ha rilevato che determinati valori indicati erano valori appropriati per le acque della categoria A1, ma che altri, ad esempio il valore del ferro, erano appropriati per acque della categoria A2. Non ci sarebbe evidentemente alcuna obiezione da sollevare in quanto le acque rientrino nella categoria A2 ed in quanto sia stato utilizzato un processo di depurazione adeguato. Orbene, all'allegato V della comunicazione 26 gennaio 1989 il governo tedesco ha affermato che le acque di cui si tratta rientrano nella categoria A1. La Commissione ha altresì rilevato che nel caso di un parametro (il manganese) si è fissato un valore corrispondente alla categoria A3. All'udienza, il governo tedesco non ha cercato di spiegare queste irregolarità apparenti. Pertanto, anche a livello di prassi amministrativa, vi sono dubbi in ordine alla fedele trasposizione della direttiva nella Renania-Palatinato.

43. Nel caso dello *Schleswig-Holstein*, in risposta al parere motivato della Commissione, la convenuta ha prodotto due lettere datate 14 dicembre 1988 e 5 gennaio 1989, indirizzate dal ministro della Natura e dell'Ambiente dello Schleswig-Holstein rispettivamente alle autorità locali delle acque di Lubecca e del Kreis Stormarn (allegato VI della comunicazione del governo tedesco 26 gennaio 1989). Tali lettere sembrano indirizzare istruzioni vincolanti al fine della modifica, in termini adeguati, delle autorizzazioni di prelievo di acque rilasciate dalle dette autorità. Queste due lettere sono state redatte dopo la scadenza del termine limite stabilito dal parere motivato della Commissione e, pertanto, non potrebbero rilevare, per l'amministrazione, al fine di provare l'integrale osservanza, in tempo utile, dell'art. 3 della direttiva concernente la qualità delle acque, anche se le autorità vi hanno immediatamente dato seguito. All'udienza, il governo tedesco ha confermato che una decisione di autorizzazione adeguata era stata adottata alla fine del 1989 dalle autorità competenti in materia di acque del Kreis Stormarn ed ha affermato che, in realtà,

non esisteva alcuna acqua potabile prodotta dalle derivazioni di Lubecca.

44. A parere del governo tedesco, nel caso dell'*Assia*, della *Saar*, di *Berlino*, di *Brema* e di *Amburgo*, non esistono acque superficiali prelevate al fine della produzione di acqua potabile. Il governo tedesco non contesta, d'altra parte, che le direttive si applicano alle acque prelevate nel *Baden-Württemberg*, nella *Bassa Sassonia* e nella *Renania del Nord-Vestfalia*, ma non ha prodotto alcun elemento di prova in ordine ai provvedimenti adottati in questi Länder per la fissazione di valori in conformità all'art. 3 della direttiva concernente la qualità delle acque. Per quanto concerne la Bassa Sassonia, il solo elemento di prova prodotto è stato un documento allegato alla risposta fornita dal governo tedesco al parere motivato emesso dalla Commissione (allegato II della comunicazione 26 gennaio 1989). La fonte o la natura di questo documento non erano chiari, ma in ogni caso, risulta che esso si riferisce solo a delle frequenze di campionamento e di analisi. Nel caso della Renania del Nord-Vestfalia, vi era una comunicazione del Regierungspräsident di Detmold, in data 17 ottobre 1989, che dichiara che le acque della diga di Aalbach rientrano nella categoria A1 (allegato B 2 alla controreplica). È vero che il governo tedesco, nella sua controreplica, si è altresì riferito ad altri provvedimenti adottati in Renania del Nord-Vestfalia, tra cui circolari ministeriali pubblicate ed a decisioni dei Regierungspräsidenten locali adottati in seguito alle dette circolari. Tuttavia, queste non sono state prodotte dinanzi alla Corte e, pertanto, è ancora una volta impossibile giudicarne l'adeguatezza. All'udienza, il governo tedesco ha sostenuto che nel Baden-Württemberg ed in Bassa Sassonia le direttive erano state trasposte esattamente nello stesso modo che in Baviera, ma ancora una volta, non è stato presentato alcun elemento di prova a fondamento di tale dichiarazione.

45. Sulla base degli elementi probatori presentati alla Corte, concludo quindi che si può solo ritenere che la trasposizione dell'art. 3 della direttiva concernente la qualità delle acque sia stata tardiva ed incompleta. A mio parere pertanto, la seconda censura della Commissione è fondata.

46. Se uno Stato membro non ha fissato i valori applicabili in conformità all'art. 3, non gli sarà evidentemente possibile garantire che le acque siano conformi ai valori fissati ed esso violerà altresì gli obblighi stabiliti a suo carico dall'art. 4, n. 1. Inoltre, il meccanismo attraverso cui, secondo il governo tedesco, sono osservati i valori è in sostanza lo stesso con cui asserisce che questi sono fissati, vale a dire il fatto di completare le autorizzazioni di prelievo di acqua con le condizioni appropriate. Dal momento che il governo tedesco non è stato in grado di dimostrare l'esistenza di disposizioni aventi carattere vincolante che garantisca che tali valori vengano fissati, gli sarebbe parimenti difficile provare l'esistenza di disposizioni che garantiscano che le acque sono conformi a questi valori.

47. Nella sua replica, la Commissione ha inoltre lasciato intendere che il governo tedesco aveva riconosciuto l'esistenza di infrazioni ai valori limite, per lo meno nel caso della Renania del Nord-Vestfalia (per cui la convenuta aveva indicato che ciò era dovuto in parte a fattori geologici). Nella sua controreplica, il governo tedesco ha rilevato che, ancorché in Renania del Nord-Vestfa-

lia « in virtù di una decisione espressa » alcune acque siano state classificate come rientranti nella categoria A1, trattandosi di tre laghi, i valori minimi applicabili alla categoria A1 non erano stati rispettati: per quanto riguarda la colorazione nel caso del Perlenbach e del Dreilägerbach e per quanto riguarda il tenore in nitrati nel caso dello Heilenbecke. Tuttavia, in questi tre casi, se ne è tenuto conto per il processo di depurazione scelto, dal momento che ciascuno di essi è stato oggetto di una depurazione della categoria A2.

48. Se ciò configuri l'ammissione dell'inosservanza dei valori in Renania del Nord-Vestfalia o provi solamente che a dispetto della « decisione espressa » cui ha fatto rinvio il governo tedesco le acque del Perlenbach, del Dreilägerbach e dello Heilenbecke rientrano in realtà nella categoria A2, non è chiaro (v., supra, punto 14 delle presenti conclusioni).

49. Non ritengo in nessun caso che sia necessario o opportuno che la Corte formuli una distinta pronuncia in ordine ad una violazione dell'art. 4, n. 1. Nella misura in cui i due obblighi sono indissolubilmente collegati, è sufficiente constatare l'inadempimento dell'obbligo di conformarsi all'art. 3. D'altra parte, per quanto sia possibile separare questi due obblighi, è opportuno fare osservare che né la lettera di messa in mora della Commissione in data 18 agosto 1987 né il suo parere motivato 20 giugno 1988 menzionano un'infrazione dell'art. 4, n. 1. Orbene, sono questi i documenti che definiscono l'oggetto del ricorso introdotto ai sensi dell'art. 169: v. sentenze 15 dicembre 1982, Commissione/Danimarca (causa 211/81, Racc. pag. 4547), 11 luglio 1984, Commissione/Italia (causa 51/83, Racc. pag. 2793), e 14 giugno 1990, Commissione/Italia (causa C-48/89, Racc. pag. I-2425).

c) *Omessa definizione di un piano di azione*

50. L'art. 4, n. 2, primo comma, della direttiva concernente la qualità delle acque obbliga gli Stati membri, nell'ambito degli obiettivi della direttiva stessa, ad adottare le disposizioni necessarie per assicurare un miglioramento costante dell'ambiente e, a tal scopo, a definire un piano d'azione organico. Questo deve comprendere un « calendario per il risanamento delle acque superficiali e segnatamente di quelle della categoria A3 ». « Miglioramenti essenziali » debbono essere realizzati in proposito entro un termine di 10 anni. Il secondo comma dell'art. 4, n. 2, precisa che il piano terrà conto dei vincoli di ordine economico e tecnico. Il terzo comma incarica la Commissione di procedere ad un esame approfondito dei piani così previsti e, eventualmente, di presentare al Consiglio proposte adeguate in merito.

51. La Commissione ha affermato che, nonostante la domanda espressa formulata ed a dispetto dell'obbligo generale di comunicazione dei provvedimenti di trasposizione imposta dall'art. 10, essa non aveva ricevuto alcuna notifica di un tale piano da parte del governo tedesco. La Commissione ha affermato che non aveva neppure ricevuto informazioni precise in ordine ai risanamenti che erano effettivamente stati realizzati. Tuttavia, nella risposta ad un quesito scritto posto dalla Corte, questa censura è stata ritirata per il Lago di Costanza.

52. Il governo tedesco ha risposto a detta censura come segue: da un lato, esso ritiene che un obbligo di definire un piano di risanamento delle acque e di procedere a tale risanamento non esiste per quanto riguarda

le acque che non sono classificate nella categoria A1. Inoltre, quando delle acque non corrispondono alle norme A1 ma invece l'inquinamento è dovuto alla natura del suolo, non è richiesto alcun risanamento, fintantoché si applica un processo adeguato di depurazione. Se l'inquinamento è dovuto ad un altro fattore che non rientra nel controllo della Repubblica federale di Germania, il risanamento di tali acque può tutt'al più essere lievemente prioritario. Così, ad esempio, non sussiste attualmente alcuna necessità di risanamento delle acque in Baviera; esse sono classificate nella categoria A3 solo in via precauzionale e qualsiasi alterazione sarebbe il risultato di un inquinamento che trova la sua origine al di fuori del territorio della Repubblica federale di Germania. Nel caso dello Shleswig-Holstein, l'inquinamento è dovuto alla natura del suolo e dei provvedimenti amministrativi non vi potrebbero dare rimedio. Il governo tedesco considera che lo stesso vale per quanto riguarda la Renania del Nord-Vestfalia, ancorché sembri che in questo Land i controlli necessari per determinare l'origine dell'inquinamento non siano stati conclusi che in seguito all'inizio dell'azione in questione e in un caso (lo Heilenbecke) siano stati effettivamente adottati provvedimenti di correzione.

53. Per quanto riguarda l'inquinamento dovuto alla natura del suolo, questo configura, come ha fatto notare la Commissione, una materia espressamente disciplinata dall'art. 8 della direttiva concernente la qualità delle acque, il quale consente ad uno Stato membro di fare ricorso ad una deroga alla direttiva in varie circostanze, comprese quelle in cui le acque subiscono un naturale arricchimento dovuto al suolo. L'art. 8, quarto comma, dispone:

« Lo Stato membro che ricorra ad una deroga deve informarne immediatamente la Commissione, precisando i motivi ed i termini ».

L'obiettivo perseguito dall'art. 8 non è quindi quello di escludere a priori qualsiasi inquinamento « naturale » dall'ambito di applicazione della direttiva. In determinati casi indicati nell'art. 8 (ad esempio inondazioni e catastrofi naturali) la deroga sarà, di conseguenza, temporanea. Nel caso di un arricchimento dovuto al suolo, la deroga potrebbe essere tanto temporanea quanto permanente, a seconda della natura del problema. Tuttavia, tanto in uno come nell'altro caso, è evidente che la Commissione deve essere informata affinché possa, ad esempio, pronunciarsi in ordine al termine accordato. In realtà risulta che la convenuta non ha mai informato la Commissione ai sensi di questo comma. Pertanto, a mio parere, l'arricchimento naturale non poteva configurare un motivo per rifiutare, né per prendere in considerazione, nell'ambito di un programma di dieci anni, se fosse necessario risanare una determinata fonte di acqua.

54. Allo stesso modo, visto che la direttiva si applica indistintamente alle acque nazionali ed a quelle oltre frontiera (v. art. 4, n. 1, seconda frase), gli obblighi che ne derivano si estendono altresì all'inquinamento che ha origine al di fuori del territorio dello Stato membro in cui avviene la trasposizione. Ancora una volta, uno Stato membro deve essere quanto meno disposto a prendere in considerazione le misure che potrebbero essere adottate in un termine di dieci anni.

55. È vero che il piano di cui si tratta all'art. 4, n. 2, deve essere un piano che assegna delle priorità e prende in considerazione dei vincoli di ordine economico e tec-

nico. È opportuno optare in primo luogo per il trattamento delle acque più inquinate e di dare senza dubbio la precedenza alle fonti di inquinamento che più facilmente possono essere controllate. Risposte soddisfacenti alle questioni relative ai risanamenti realizzabili ed ai risanamenti di cui si potrebbe ragionevolmente attendere la realizzazione da parte di uno Stato membro entro il termine di dieci anni potrebbero essere date solo se questo Stato membro ha effettivamente posto in essere un piano d'azione organico in grado di essere esaminato da parte della Commissione. Nessun elemento consente di credere che un piano organico di tal genere sia mai stato definito ed ancor meno sottoposto all'esame da parte della Commissione. Il governo tedesco si è riferito ad un piano riguardante il Danubio, definito dal governo del Baden Württemberg e che copre il periodo che va fino alla fine del 1980. Questo piano potrebbe tutt'al più costituire la base di un solo elemento di un piano organico per la Repubblica federale di Germania. Ma questo elemento risulta essere stato sottoposto all'esame della Commissione solo nel contesto di questo procedimento.

56. Non mi sembra inoltre che il governo tedesco abbia stabilito che le acque del suo territorio fossero di una qualità già tanto elevata che i miglioramenti « costanti » ed « essenziali » di cui si parla all'art. 4, n. 2, primo comma, fossero impossibili da realizzare. È vero che nella sua controreplica il governo tedesco ha potuto rilevare determinati provvedimenti di risanamento adottati nel caso del Danubio e del Lago di Costanza. Resta il fatto che in assenza di un piano organico, non è possibile determinare i miglioramenti che si potrebbero ragionevolmente attendere ai sensi dell'art. 4, n. 2, i cui obblighi si fondano sull'esistenza di un piano e di un dialogo con la Commissione. A mio parere, la mancata definizione di un piano di tal genere ed il fatto di non sottoporlo all'esame della Commissione costituivano di per sé una manifesta violazione degli obblighi imposti dall'art. 4, n. 2.

d) *Omessa trasmissione delle informazioni relative ai campionamenti*

57. L'art. 6, n. 1, della direttiva relativa ai campionamenti dispone:

« Le autorità competenti degli Stati membri fissano le frequenze dei campionamenti e delle analisi di ciascun parametro per ogni luogo di estrazione ».

L'allegato II prevede le frequenze minime annuali per ciascun parametro, che possono essere ridotte in certi casi ai sensi dell'art. 7. L'art. 8, n. 1, dispone:

« Ai fini dell'applicazione della presente direttiva, gli Stati membri forniscono alla Commissione, su sua richiesta, ogni informazione pertinente, concernente:

— i metodi di analisi utilizzati;

— la frequenza delle analisi ».

L'art. 8, n. 2, prescrive alla Commissione di predisporre, ad intervalli regolari, un rapporto di sintesi basato sulle informazioni raccolte ai sensi dell'art. 8, n. 1.

58. Il 23 gennaio 1987, la Commissione ha scritto alla rappresentanza permanente della Repubblica federale di Germania, esponendo che essa stava esaminando l'applicazione delle direttive negli Stati membri e ponendo vari quesiti, fra i quali figuravano i seguenti:

— Quali sono le frequenze dei campionamenti e delle analisi fissate per i vari punti di estrazione ai sensi dell'art. 6?

— È stata utilizzata la possibilità prevista dall'art. 7 di ridurre le frequenze di campionamento e di analisi?

La Commissione ha sostenuto che la Repubblica federale di Germania non aveva trasmesso dette informazioni nei dettagli prescritti e che, nel caso in cui fossero state fornite delle informazioni, queste erano insufficienti in quanto non specificavano la popolazione servita da ciascun punto di prelievo.

59. In realtà risulta che solo nella comunicazione 26 gennaio 1989 (in tardiva risposta al parere motivato 20 giugno 1988 della Commissione) il governo tedesco ha tentato di dare una risposta a questi quesiti. La sola informazione concreta fornita è stata una tabella in allegato (n. III) a tale comunicazione, indicando apparentemente le frequenze per tutti i punti di prelievo della Bassa Sassonia. In altri casi, le sole indicazioni fornite affermavano che i campionamenti erano stati effettuati in conformità all'allegato II della direttiva relativa ai campionamenti (allegati II, V e VI della comunicazione). Dal momento che le frequenze minime fissate nell'allegato II dipendono dalle cifre della popolazione servita, queste ultime indicazioni erano del tutto inadeguate (e la Commissione era legittimata, quanto meno in questo provvedimento, a censurare la mancanza delle cifre relative alla popolazione). Inoltre, nella sua controreplica, la convenuta ha affermato che nella regione di Düsseldorf le frequenze erano state ridotte in conformità all'art. 7 della direttiva relativa al campionamento delle acque. Apparentemente, questa informazione non era stata fornita alla Commissione, pur dovendo esserlo formalmente ai sensi dell'art. 8, n. 1.

60. È vero che la domanda iniziale della Commissione non riguardava le cifre relative alla popolazione anche se ritengo che essa sarebbe stata legittimata a richiederle dal momento che tali cifre riguardano i fini dell'applicazione della direttiva. Allo stesso modo, a dispetto dell'allegazione della Commissione nella sua richiesta, secondo cui un'espressa domanda di informazioni era stata formulata in ordine ai *metodi* d'analisi ed alla *frequenza* delle analisi, risulta che solo quest'ultima informazione era in realtà stata oggetto di una domanda formulata dalla Commissione. Resta il fatto che, eccezion fatta per la Bassa Sassonia, la convenuta non ha fornito le informazioni che la Commissione *aveva* espressamente richiesto, come era legittimata a fare. È opportuno re-

spingere l'argomento sollevato dal governo tedesco nella memoria di difesa, secondo cui l'art. 8, n. 1, non coprirebbe che i casi in cui esiste concretamente un « bisogno specifico » di informazione che deve essere « oggettivamente fondato » da parte della Commissione. La raccolta di tali informazioni risponde alla necessità, di carattere generale, di ottenere tutti i dati rilevanti al fine di predisporre una relazione di sintesi relativa all'applicazione della direttiva. Ancorché nella controreplica, il governo tedesco si sia dichiarato disposto a fornire tali informazioni, resta il fatto che nel momento in cui l'azione è stata introdotta, esso aveva trascurato di farlo e, di conseguenza, è opportuno dichiarare che il governo tedesco ha violato gli obblighi che gli incombono ai sensi dell'art. 8, n. 1, della direttiva relativa al campionamento delle acque.

Conclusione

61. Ritengo pertanto che la Commissione sia giunta a stabilire la violazione delle seguenti obbligazioni:

— l'obbligo di fissare dei valori applicabili di qualità dell'acqua, risultanti dall'art. 3 della direttiva concernente la qualità delle acque;

— l'obbligo di definire e di sottoporre all'esame della Commissione un programma di risanamento delle acque, risultante dall'art. 4, n. 2, della direttiva concernente la qualità delle acque;

— l'obbligo di fornire alla Commissione le informazioni che questa aveva richiesto ai sensi dell'art. 8, n. 1, della direttiva relativa al campionamento delle acque.

62. Ritengo che la Commissione non abbia dichiarato la violazione dell'art. 2 della direttiva concernente la qualità delle acque, in quanto, a mio parere, questo articolo non impone un obbligo diverso dal tipo di quello suggerito dalla Commissione. Inoltre, per le ragioni esposte in precedenza al punto 49, non ritengo che sia necessario che la Corte formuli una distinta dichiarazione per quanto concerne l'art. 4, n. 1. Ciononostante, il ricorso della Commissione è, nel suo insieme, fondato.

63. Di conseguenza, invito la Corte a:

« 1) dichiarare che omettendo di predisporre le disposizioni richieste ai sensi

a) degli artt. 3 e 4, n. 2, della direttiva del Consiglio 16 giugno 1975, 75/440/CEE, e

b) dell'art. 8, n. 1, della direttiva del Consiglio 9 ottobre 1979, 79/869/CEE,

la Repubblica federale di Germania è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi del Trattato CEE;

2) rigettare la domanda per la restante parte;

3) condannare la Repubblica federale di Germania alle spese ».