CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE CARL OTTO LENZ presentate il 14 dicembre 1989 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

A — Antefatti della causa

1. La controversia in ordine alla quale presento oggi le mie conclusioni riguarda un procedimento promosso, in forza dell'art. 169 del Trattato CEE, nei confronti del Regno del Belgio (in prosieguo: il « convenuto ») per violazione, da parte di tale Stato, delle disposizioni del suddetto Trattato. Si tratta della mancata trasposizione della direttiva 80/778/CEE, relativa alla qualità delle acque destinate al consumo umano [1].

2. La Commissione, che ha proposto il ricorso, ha chiesto alla Corte di dichiarare che, non avendo adottato, entro il termine stabilito, tutti i provvedimenti necessari per conformarsi alle disposizioni della direttiva 80/778, ed in particolare ai suoi artt. 1, 2, 9, 18, 19 e 20, il convenuto è venuto meno agli obblighi impostigli dal Trattato. La direttiva era stata inizialmente recepita nell'ordinamento interno con regio decreto 27 aprile 1984 [2]. Il ricorso per inadempimento per violazione del Trattato era basato sui vizi di tale atto normativo. Nel corso del procedimento davanti alla Corte, il regio decreto veniva annullato dal Conseil d'État belga.

3. Nell'ordinamento costituzionale belga, la materia rientra ora nella competenza delle Regioni. Richiamandosi ad una lettera della convenuta del 24 novembre 1989, con cui veniva comunicata la trasposizione della direttiva 80/778 da parte delle Regioni fiamminga, di Bruxelles e vallona, la Commissione ha, in parte, rinunciato alla domanda. Essa tiene ferme le sue conclusioni in quanto la domanda verte sui seguenti inadempimenti:

— l'atto con cui la Regione di Bruxelles ha recepito la direttiva è in contrasto col Trattato se ed in quanto l'acqua attinta da privati per uso familiare è stata esclusa dall'ambito di applicazione della norma;

— l'atto col quale la Regione vallona ha recepito la direttiva è inficiato dagli stessi vizi del regio decreto 27 aprile 1984 precedentemente in vigore;

— l'approvvigionamento idrico di Verviers — in quanto fornito dalle acque della diga della Gileppe — non è conforme, in considerazione di un tenore di piombo troppo alto, ai parametri stabiliti dalla direttiva, mentre una domanda di deroga non è stata presentata in tempo utile né nelle forme prescritte.

4. Per quanto riguarda i particolari degli antefatti della causa e l'esposizione dei mezzi e degli argomenti delle parti, rinvio

* Lingua originale: il tedesco.

1 — Direttiva del Consiglio 15 luglio 1980 (GU L 229, pag. 11).

2 — *Moniteur belge* del 6.7.1984, pag. 9860.

alla relazione d'udienza. L'esposizione degli antefatti sarà riportata solo nella misura necessaria alla comprensione della motivazione.

B — Parere

I — *Sulla ricevibilità*

5. Secondo una costante giurisprudenza, l'oggetto della lite in un ricorso per inadempimento vertente su una violazione del Trattato è delimitato dall'oggetto del procedimento precontenzioso. Nell'ambito del procedimento precontenzioso della causa nella quale siete chiamati a decidere, venivano contestati alla convenuta la recezione tardiva, la recezione non conforme alla direttiva tramite il regio decreto 27 aprile 1984 nonché un complesso di aspetti relativi all'inadeguato approvvigionamento idrico di Verviers.

6. Per quanto riguarda la tardività della recezione, la convenuta ha espressamente ammesso il ritardo. La tardività non è quindi più in discussione.

7. In quanto la lite verte sulla difettosa trasposizione della direttiva da parte del regio decreto 27 aprile 1984, l'annullamento di tale provvedimento da parte del Conseil d'État belga avrebbe già potuto tradursi in un regolamento della lite nel corso del procedimento. Tuttavia, nei limiti in cui le conclusioni del ricorso riguardano la correttezza della trasposizione mediante la direttiva, l'annullamento del regio decreto non risponde di per sé alla sostanza della domanda. Finché non era in vigore un efficace atto di trasposizione, il ricorso, relativamente a questo punto, era privo del fondamento materiale necessario al suo esame. Gli atti giuridici adottati dalle Regioni in sostituzione del regio decreto 27 aprile 1984 nel corso del giudizio potevano, comunque, essere compresi nell'oggetto del ricorso. Per quanto riguarda l'atto di trasposizione adottato dalla Regione fiamminga, la questione non si pone, tenuto conto della rinuncia a questo capo della domanda. Le cose stanno, invece, diversamente per quanto riguarda i provvedimenti di trasposizione adottati dalle Regioni di Bruxelles e vallona, dato che per essi le censure di non corretta trasposizione sono state in parte tenute ferme.

8. Data la circostanza che l'oggetto della lite è rimasto identico nei limiti in cui riguarda, in modo astratto, la trasposizione della direttiva 80/778, la modifica di contenuto dell'oggetto del controllo dev'essere ritenuta ammissibile: in questo senso militano pure ragioni di economia processuale. Infatti, se il ricorso attualmente pendente fosse in parte irricevibile, la Commissione dovrebbe avviare un nuovo procedimento ai fini dell'accertamento delle irregolarità che inficiano gli atti di trasposizione nel frattempo entrati in vigore.

II — *Nel merito*

1. *L'atto di trasposizione adottato dalla Regione di Bruxelles*

9. In sostanza, la censura mossa al convenuto è che l'acqua attinta dai privati per uso familiare non avrebbe dovuto essere esclusa dalla normativa relativa alla qualità delle acque destinate al consumo umano, nei termini in cui è prevista dalla direttiva.

10. Sta di fatto che nella direttiva 80/778 — sia nel titolo della direttiva che nei suoi considerandi (v. primo considerando) — si tratta astrattamente di « acque destinate al consumo umano ». Rientra quindi nell'ambito d'applicazione della direttiva, data la generalità di tali termini, qualsiasi acqua, in qualsiasi modo utilizzata dall'uomo. Così pure generali sono i termini dell'art. 1 della direttiva 80/778, secondo il quale: « La presente direttiva stabilisce i requisiti di qualità delle acque destinate al consumo umano ».

11. Tuttavia, già a priori, nei considerandi nonché nell'art. 4 della direttiva, si opera una restrizione quanto al suo ambito d'applicazione: le acque minerali, le acque medicinali nonché talune acque utilizzate nell'industria alimentare sono escluse dall'ambito d'applicazione della direttiva. Viceversa, l'art. 2 della direttiva si presta ad equivoci. Esso recita:

« per acque destinate al consumo umano ai sensi della presente direttiva si intendono tutte le acque utilizzate a tal fine allo stato in cui si trovano o dopo trattamento, qualunque ne sia l'origine

— sia che si tratti di acque fornite al consumo,

— sia che si tratti di acque

  — utilizzate in un'impresa alimentare per la fabbricazione, il trattamento, la conservazione o l'immissione sul mercato di prodotti o sostanze destinate al consumo umano e

  — che possono avere conseguenze sulla salubrità del prodotto alimentare finale ».

12. La distinzione fatta fra il primo ed il secondo trattino potrebbe indicare che si tratta di un'elencazione tassativa delle possibilità alternative, di guisa che l'acqua attinta dai privati ad uso familiare non rientri in nessuna delle due categorie. Infatti, quest'acqua non viene ceduta al consumo e non si tratta nemmeno di acqua utilizzata per prodotti ai sensi di detta disposizione sulla cui salubrità tali acque possano avere conseguenze. È, tuttavia, pure pensabile che le due alternative di cui all'art. 2 della direttiva non vadano considerate come un'elencazione tassativa, di guisa che non si potrebbe valutare la legittimità della disciplina contestata mediante la sola interpretazione dell'art. 2.

13. Analogamente, non si può ricavare una conclusione definitiva dell'art. 12, che fornisce la base giuridica dei controlli, quanto al punto se l'acqua attinta ad uso familiare rientri o no nell'ambito d'applicazione della direttiva. L'art. 12, n. 4, si richiama tuttavia espressamente all'allegato II della direttiva, che del resto, anche a parte tale riferimento, fa parte integrante della direttiva.

14. La tabella B dell'allegato II contiene dati relativi alla frequenza minima delle analisi tipo. Va notato, in proposito, che la tabella comincia solo a partire da un ordine di grandezza, in volume d'acqua prodotto o distribuito, di 100 m^3 al giorno e per una popolazione interessata di 500 persone. Quantitativi più esigui di acqua destinata al consumo o gruppi più ristretti di persone non vi figurano nemmeno. Tuttavia anche per la categoria da 100 a 2 000 m^3 d'acqua al giorno e da 500 a 10 000 persone, non vi è uno solo dei controlli previsti nella tabella A dell'allegato II che sia prescritto in modo imperativo. Solo in una nota a piè di pagina

si segnala che la frequenza dei controlli è lasciata all'iniziativa delle competenti autorità nazionali. Solo a partire da un volume pari a 2 000 m³ al giorno e da una popolazione di 10 000 abitanti vengono stabiliti dodici prelievi all'anno ai fini del controllo minimo e tre prelievi ai fini del controllo corrente.

15. Si può quindi desumere dall'allegato II della direttiva non solo che, per i quantitativi d'acqua attinti a fini privati e per le categorie di persone così interessate, la frequenza dei controlli è lasciata alla discrezione delle competenti autorità, ma anche che i controlli non sono nemmeno previsti. Pertanto, se le categorie di persone che attingono acqua ad uso familiare si trovano de facto come de jure al di fuori del complesso della normativa istituita a fini di controllo, non potrebbe sussistere violazione del Trattato per il fatto che uno Stato membro, traendo le conclusioni da questa situazione, abbia accolto questa conseguenza giuridica già nel contesto del provvedimento di trasposizione.

16. L'argomento secondo cui i controlli, quali che ne siano le modalità, sono possibili sulle acque, anche se non « nel punto in cui sono messe a disposizione dell'utilizzatore » (art. 12), non contraddice la valutazione testè espressa. Le autorità degli Stati membri sono libere, beninteso, di procedere a controlli di qualsiasi genere sull'acqua estratta da pozzi privati; semplicemente, non sussiste infrazione alla direttiva qualora tale modo di approvvigionamento venga escluso dall'ambito di applicazione del provvedimento destinato a recepire la direttiva. Infatti, il postulato astratto dell'applicabilità delle disposizioni della direttiva anche alle acque attinte da privati per uso familiare non può avere conseguenze giuridiche soggette a sanzioni di sorta.

2. Il provvedimento di trasposizione per la Regione vallona

17. a) In quanto la ricorrente contesta il fatto che il provvedimento con cui la regione vallona ha trasposto la direttiva 80/778 esclude dall'ambito d'applicazione della direttiva le acque attinte da privati ad uso familiare, si possono far valere le stesse considerazioni già svolte per quanto riguarda il provvedimento in vigore per Bruxelles.

18. b) Inoltre, la ricorrente ribadisce nei confronti del regio decreto 27 aprile 1984 la censura secondo la quale la facoltà di derogare alle disposizioni della direttiva, di cui all'art. 9 di quest'ultima, recepita nell'ordinamento nazionale, è stata collegata a condizioni meno rigide di quanto preveda la direttiva. Così la condizione per la deroga definita all'art. 9, n. 3, della direttiva, e cioè che le deroghe non possono in alcun caso riguardare i fattori tossici e microbiologici, non è stata riportata nel provvedimento normativo nazionale.

19. In quanto le restrizioni sostanziali apportate alle possibilità di deroga in base alle situazioni di cui all'art. 9, n. 1, della direttiva non sono state riportate nella norma di attuazione nazionale e in quanto, quindi, le deroghe alle disposizioni sostanziali contenute nella direttiva sono soggette a condizioni meno restrittive, si deve accogliere la domanda della ricorrente intesa a far dichiarare una trasgressione del Trattato. Si deve poter desumere dalla norma derogatoria che non ci si può scostare dai parametri di cui all'allegato I, sub D ed E, della direttiva neppure nelle situazioni di cui all'art. 9, n. 1, della direttiva.

3. *L'approvvigionamento idrico di Verviers*

20. È pacifico che l'acqua destinata al consumo umano, che proviene dal lago della Gileppe rifornendo la città di Verviers, valutata secondo i valori dei parametri di cui alla direttiva 80/778, contiene un tenore di piombo troppo alto. Anche se la popolazione è nel frattempo stata rifornita con acqua di altra provenienza, la salute del gruppo di popolazione che resta interessato — circa 10 000 persone — si trova tuttavia potenzialmente minacciata.

21. Una stazione di trattamento delle acque è attualmente in costruzione e si prevede che essa sarà ultimata verso la fine del 1990, così che all'inizio del 1991 il complesso della rete idrica della città di Verviers potrà essere alimentato di acque rispondenti alle disposizioni della direttiva. Il costo finanziario del progetto ammonta a circa 1 500 000 000 (1,5 miliardi) di BFR. La gara per esecuzione dei lavori è stata bandita il 25 ottobre 1983 e l'esecuzione materiale dei lavori è iniziata il 5 aprile 1984.

22. L'art. 19 della direttiva 80/778 prevede che gli Stati membri adottano le disposizioni necessarie affinché la qualità delle acque destinate al consumo umano sia resa conforme alla direttiva entro un termine di cinque anni a decorrere dalla notifica di quest'ultima. Dato che la direttiva è stata pubblicata il 18 luglio 1980, il termine scadeva il 18 luglio 1985.

23. A norma dell'art. 20 della direttiva, su richiesta particolare, può essere concessa una proroga del termine per l'osservanza dei valori limite. La lettera del 15 novembre 1985 indirizzata alla Commissione dalla rappresentanza permanente del Belgio fa menzione di una domanda di deroga e segnala che essa è stata sottoposta all'esame degli organi competenti (belgi?). In una lettera del 25 febbraio 1988 della rappresentanza permanente del Belgio, si fa menzione, per la prima volta, di una domanda di proroga dei termini presentata alla Commissione e ripetuta con lettera 17 gennaio 1989 del sottosegretario di Stato all'Ambiente e all'Emancipazione sociale; questa domanda è poi stata motivata in modo circostanziato con lettera 1° marzo 1989, prodotta agli atti in occasione della trattazione orale.

24. Occore ora valutare se si debba vedere una trasgressione del Trattato nel fatto che l'approvvigionamento idrico della città di Verviers non soddisfi, quanto meno in parte, i requisiti della direttiva, entro il termine fissato all'art. 19 della direttiva, o se sia stata presentata una richiesta nei sensi dell'art. 20 di quest'ultima, il che avrebbe giuridicamente l'effetto di prorogare il termine.

25. a) Si tratta, anzitutto, di chiarire se la richiesta contemplata all'art. 20 possa essere presentata in qualsiasi momento. Tenuto conto del suo contenuto e della sua collocazione, l'art. 20 assume il carattere di un regime transitorio. l'art. 18 prevede un termine di due anni entro il quale gli Stati membri sono tenuti a mettere in vigore le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva e ai suoi allegati. L'art. 19 contiene, per contro, un obbligo di risultato: entro il termine di cinque anni, oltre la trasposizione giuridica, si deve effettivamente giungere all'osservanza dei valori fissati nella direttiva. Solo in casi eccezionali, a richiesta particolare presentata alla Commis-

sione, può essere concessa una proroga del termine. Lo spirito e lo scopo di tali disposizioni fanno ritenere che la richiesta debba essere presentata entro il termine di cui all'art. 19, e cioè qualora appaia prevedibile che il termine non potrà essere rispettato. Nella sentenza pronunciata nella causa 228/87 [3], la Corte ha anche dichiarato incidentalmente che la richiesta di cui all'art. 20 dev'essere presentata nel termine di due anni privisto all'art. 18.

26. Il fatto che deroghe alla direttiva possano essere concesse pure in forza degli artt. 9 e 10 milita a favore della natura transitoria dell'art. 20. Se si ritiene che la richiesta presentata in forza dell'art. 20 debba essere presentata entro i termini stabiliti dagli artt. 18 e 19, è superfluo stabilire quale dei due termini — due anni, per l'art. 18 o cinque anni, per l'art. 19 — debba essere ritenuto decisivo, giacché la richiesta del febbraio 1988 è stata comunque presentata tardivamente. Anche l'annuncio di una richiesta del genere nel novembre 1985 interveniva già dopo la scadenza del termine di cui all'art. 19 della direttiva. A mio avviso, la richiesta non è quindi stata presentata tempestivamente ed il termine non è stato validamente prorogato.

27. b) Nel caso in cui, disattendendo l'argomento formale e tenuto conto del fatto che i problemi di approvvigionamento idrico della città di Verviers erano noti anche alla Commissione e del fatto che i lavori, considerevoli e nel contempo onerosi, erano stati iniziati prima della scadenza del termine di cui all'art. 19, si volesse ritenere che la richiesta sia stata presentata in tempo utile, resta da accertare se questa soddisfi pure i requisiti di cui all'art. 20, secondo comma, della direttiva. Secondo quest'ultima disposizione, la richiesta deve contenere

— un'esposizione delle difficoltà incontrate,

— un piano d'azione e

— un calendario da attuare per il miglioramento della qualità delle acque.

28. Le *difficoltà* non dovevano essere illustrate nel caso di specie in tutti i dettagli, dato che il contenuto eccessivo di piombo dell'acqua che alimenta Verviers era ben noto e ha formato oggetto di un carteggio fra le parti.

29. Il *piano d'azione* consisteva nella realizzazione di un progetto rilevante, e cioè l'edificazione di una stazione di trattamento delle acque.

30. Anche il *calendario* era, a questo proposito, predeterminato, dato che in nessun momento si era fatto assegnamento sull'ultimazione del progetto prima della fine del 1990. Il convenuto ha del resto trasmesso un calendario dettagliato con lettera 1° marzo 1989, prodotta agli atti durante la trattazione orale, che contiene l'indicazione dei mezzi disponibili e degli impegni finalizzati alla realizzazione dei lavori, suddivisi per esercizio finanziario.

31. Data la circostanza che il progetto da realizzare era noto dall'inizio degli anni 80 ed è stato altresì effettivamente eseguito — il che ha richiesto lo stanziamento di somme molto rilevanti —, la richiesta che è stata presentata soddisfa, a mio avviso, i requisiti sostanziali dell'art. 20, secondo comma, della direttiva.

3 — Sentenza 22 settembre 1988, Procedimento penale contro X, punto 11 della motivazione (causa 228/87, Racc. pag. 5099).

32. Pertanto, qualora sia accertato che non sussiste trasgressione del Trattato già per tardività della richiesta presentata in forza dell'art. 20 e, quindi, trasgressione dell'obbligo derivante dall'art. 19, la richiesta sarebbe presentata in una forma rispondente ai requisiti dell'art. 20, secondo comma, di guisa che sarebbe intervenuta una proroga dei termini. Su questo punto le censure della Commissione risultano quindi infondate.

Spese

33. In considerazione della rinuncia parziale, si deve applicare l'art. 69, n. 4, del regolamento di procedura. Dato che il parere da me espresso in questa sede in ordine all'oggetto della lite ancora pendente si traduce in un accoglimento parziale e in un rigetto parziale per le parti, si deve far ricorso all'applicazione dell'art. 69, n. 3, del regolamento di procedura. Secondo l'art. 69, nn. 3, primo comma, e 4, secondo comma, le spese devono essere compensate.

C — Conclusioni

34. Vi propongo, quindi, di decidere nei seguenti termini:

« 1) Il Regno del Belgio ha trasgredito gli artt. 9, 19 e 20 della direttiva 80/778/CEE, in quanto

a) nel provvedimento di attuazione per la Regione vallona, le disposizioni di deroga sono soggette a condizioni meno restrittive di quanto non preveda la direttiva stessa,

b) l'approvvigionamento idrico della città di Verviers non risponde, entro i termini prescritti, ai requisiti della direttiva.

2) Per il resto, il ricorso è respinto.

3) Le spese sono compensate ».