CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JEAN MISCHO

presentate il 17 ottobre 2002 [1]

1. La Commissione delle Comunità europee chiede alla Corte di dichiarare che il Regno di Danimarca, non avendo adottato i provvedimenti necessari ad assicurare la conformità della qualità delle acque di balneazione ai valori limite fissati dalla direttiva del Consiglio 8 dicembre 1975, 76/160/CEE, concernente la qualità delle acque di balneazione [2] (in prosieguo: la «direttiva»), e non avendo osservato la frequenza minima dei campionamenti prevista dalla detta direttiva, è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in virtù della stessa.

2. Il Regno di Danimarca chiede alla Corte di respingere il ricorso per inadempimento. Esso invoca, in particolare, il principio de minimis, l'impossibilità assoluta di impedire i superamenti fortuiti dei valori limite causati dagli animali e la necessità di valutare la qualità delle acque su un periodo di più anni.

Contesto normativo

3. L'art. 1, n. 2, lett. a) della direttiva definisce le acque di balneazione come:

«le acque, o parte di esse, dolci correnti o stagnanti, e l'acqua di mare, nelle quali la balneazione:

— è espressamente autorizzata dalle autorità competenti dei singoli Stati membri

oppure

— non è vietata ed è praticata in maniera consuetudinaria da un congruo numero di bagnanti».

4. Secondo l'art. 3, n. 1, della direttiva, gli Stati membri stabiliscono per tutte le zone di balneazione, o per ciascuna di esse, i valori applicabili alle acque di balneazione per ciò che concerne i parametri indicati nell'allegato.

5. Ai sensi dell'art. 3, n. 2, questi valori non possono essere meno rigorosi di quelli indicati nella colonna I dell'allegato. In conformità all'art. 3, n. 3, gli Stati membri

1 — Lingua originale: il francese.
2 — GU 1976, L 31, pag. 1.

si sforzano di rispettare, come valori-guida, i valori figuranti nella colonna G dell'allegato.

6. L'art. 4, n. 1, della direttiva obbliga gli Stati membri ad adottare le misure necessarie affinché, entro un periodo di dieci anni a decorrere dalla notifica della direttiva, la qualità delle acque di balneazione sia resa conforme ai valori limite fissati ai sensi dell'art. 3.

7. L'art. 5, n. 1, della direttiva, stabilisce che, per l'applicazione dell'articolo 4, le acque di balneazione si considerano conformi ai parametri che ad esse si riferiscono quando i campioni di queste acque, prelevati con la frequenza prevista nell'allegato, in uno stesso luogo di prelievo indicano che esse sono conformi ai valori dei parametri concernenti la qualità delle acque in questione per il 95%, 90% od 80% dei campioni, nei casi indicati dalla disposizione, e quando il 5%, il 10% o il 20% dei campioni che non sono conformi ai valori dei parametri soddisfano determinate condizioni enunciate all'art. 5, n. 1, terzo e quarto trattino.

8. D'altra parte, dall'art. 5, n. 2 risulta che il superamento dei valori dei parametri non viene preso in considerazione nel calcolare le suddette percentuali, qualora esso sia determinato da inondazioni, da catastrofi naturali o da condizioni meteorologiche eccezionali.

9. L'art. 6, n. 1, della direttiva, in combinato disposto con l'allegato, obbliga le autorità competenti degli Stati membri ad effettuare un minimo di due campionamenti al mese, al fine di controllare la presenza di otto tipi di sostanze. Per altre tredici sostanze, il rispetto dei parametri deve essere controllato unicamente nel caso in cui un'indagine effettuata nella zona di balneazione ne riveli la possibile presenza o faccia supporre un deterioramento della qualità delle acque.

10. L'art. 8 della direttiva costituisce il fondamento normativo per eventuali deroghe alla direttiva, vale a dire:

1) per alcuni parametri segnati (0) nell'allegato, in ragione di condizioni meteorologiche o geografiche eccezionali; e

2) qualora le acque di balneazione si arricchiscano naturalmente di talune sostanze, con superamento dei limiti fissati nell'allegato.

11. A norma dell'art. 8, terzo comma, tali deroghe non possono in nessun caso fare astrazione dai dettami della tutela della salute pubblica. In caso di deroga, lo Stato membro deve informare immediatamente la Commissione, indicando i motivi ed i limiti di tempo.

12. L'art. 13 della direttiva, modificato dall'art. 3 della direttiva del Consiglio 23 dicembre 1991, 91/692/CEE, per la standardizzazione e la razionalizzazione delle relazioni relative all'attuazione di talune direttive concernenti l'ambiente [3], prevede che ogni anno gli Stati membri comunichino alla Commissione una relazione sull'applicazione della direttiva nello stesso anno.

13. La direttiva è stata notificata agli Stati membri il 10 settembre 1975.

Sul primo motivo della Commissione, concernente la qualità delle acque di balneazione.

14. La Commissione contesta al Regno di Danimarca una violazione dell'art. 4, n. 1, della direttiva, dovuta alla non conformità della qualità delle acque di balneazione ai valori limite fissati ai sensi dell'art. 3 della direttiva.

15. Essa osserva, al riguardo, che la qualità delle dette acque non era conforme alle prescrizioni della direttiva per ciascuno degli anni dal 1995 al 2000. Tuttavia, la Commissione limita il ricorso agli anni dal 1995 al 1998.

16. In questo contesto, il governo danese sostiene che, nel proprio parere motivato, la Commissione non ha specificato in che modo esso avrebbe potuto conformarsi a quest'ultimo, il quale riguardava unicamente un periodo ormai concluso. Non si comprenderebbe chiaramente se la Commissione, tramite la propria interpretazione della direttiva, intenda imporre alle autorità danesi la chiusura dei luoghi di balneazione, la chiusura delle stazioni balneari e l'emanazione di divieti di balneazione.

17. La Commissione, tuttavia, ricorda che, nel 1999 e nel 2000, la qualità delle acque di balneazione continuava a non essere conforme ai valori limite della direttiva, il che dimostrerebbe l'insufficienza delle misure adottate dal Regno di Danimarca. All'epoca dell'emissione del parere motivato, pertanto, la parte convenuta avrebbe dovuto adottare misure supplementari al fine di rispettare, in futuro, le disposizioni della direttiva.

18. A tale riguardo, la Commissione sottolinea, giustamente, che la fattispecie in esame non si discosta, per quanto riguarda le circostanze di fatto e la procedura seguita, dalla giurisprudenza precedente della Corte relativa all'attuazione della stessa direttiva [4].

19. La tabella seguente, fornita dalla ricorrente, ricapitola i tassi di conformità per gli anni dal 1995 al 2000.

3 — GU L 377, pag. 48.

4 — Sentenze 14 luglio 1993, causa C-56/90, Commissione/Regno Unito (Racc. pag. I-4109); 12 febbraio 1998, causa C-92/96, Commissione/Spagna (Racc. pag. I-505); 8 giugno 1999, causa C-198/97, Commissione/Germania (Racc. pag. I-3257); 25 maggio 2000, causa C-307/98, Commissione/Belgio (Racc. pag. I-3933); 15 marzo 2001, causa C-147/00, Commissione/Francia (Racc. pag. I-2387); 14 giugno 2001, causa C-368/00, Commissione/Svezia (Racc. pag. I-4605), e 13 novembre 2001, causa C-427/00, Commissione/Regno Unito (Racc. pag. I-8535).

Anno	Conformità, espressa in percentuale, ai valori imperativi	
	Acqua di mare	Acque dolci
1995	91,1	82,9
1996	97,2	88,5
1997	95,4	87,5
1998	94,3	90,3
1999	92,7	93,8
2000	95,8	92,2

20. Occorre sottolineare anzitutto che, come esposto dalla Commissione nel proprio ricorso, i tassi di conformità riportati in questa tabella corrispondono alla percentuale dell'insieme dei luoghi di balneazione dello Stato membro in cui è stato constatato, nel rispetto della frequenza minima di campionamento, che i valori limite imperativi e guida della direttiva sono rispettati.

21. Ciò avviene nel caso in cui, ai sensi dell'art. 5 di quest'ultima, una determinata percentuale dei campioni prelevati, che va, a seconda dei casi, dall'80% al 95%, è conforme ai valori richiesti dalla direttiva.

22. In altri termini, e contrariamente a quanto indicato dalla parte convenuta, la Commissione non esige che il 100% dei *campioni* sia conforme ai detti valori, il che sarebbe senza dubbio contrario ai termini chiari dell'art. 5. Per contro, si evince dal petitum della Commissione che il 100% delle *zone* di balneazione deve essere conforme, ai sensi dell'art. 5, ai valori derivanti dalla direttiva.

23. Non essendo stato raggiunto tale valore, in Danimarca, né per l'acqua di mare, né per le acque dolci, secondo la Commissione l'infrazione sussiste.

24. La parte convenuta contesta le cifre riportate dalla Commissione e presenta la propria tabella, dalla quale risultano tassi di conformità più elevati di quelli allegati dalla Commissione.

Anno	Conformità, espressa in percentuale, ai valori imperativi	
	Acqua di mare	Acque dolci
1995	95,6	85,6
1996	99,3	90,3
1997	98,8	91,1
1998	98,8	92,1
1999	98,4	94,7
2000	98,7	94,8

25. La parte convenuta ritiene, infatti, che le cifre riportate dalla Commissione vadano corrette, per tenere conto della triplice incidenza dei superamenti da essa qualificati come fortuiti, degli errori di trasmissione dei dati e dei divieti di balneazione imposti nel corso della stagione.

26. È, tuttavia, giocoforza constatare che, anche riferendosi alle cifre fornite dalla parte convenuta, l'inadempimento permane. Infatti, risulta chiaramente dalla tabella di cui sopra che una determinata percentuale delle acque di balneazione danesi non è conforme alle prescrizioni della direttiva.

È possibile applicare il principio «de minimis»?

27. Il governo danese obietta, tuttavia, che il problema è estremamente limitato, poiché, su un totale di 1 300 stazioni balneari, sono stati registrati risultati non conformi alle norme solo in 130 stazioni durante il periodo 1995-1998, fermo restando che solo otto stazioni sono state interessate da più superamenti durante questo periodo, vale a dire sei stazioni per due anni e due stazioni per tre anni.

28. La parte convenuta aggiunge che la Commissione, esigendo il rispetto delle norme nella totalità delle zone di balneazione, renderebbe impossibile, in pratica, il rispetto della direttiva ed obbligherebbe gli Stati membri a ricorrere a divieti di balneazione in situazioni nelle quali ciò non sarebbe giustificato né dalle esigenze di salute pubblica, né da quelle di tutela ambientale.

29. Occorrerebbe tenere conto del fatto che la direttiva avrebbe anche lo scopo di preservare la «qualità quantitativa delle acque di balneazione». Orbene, questa sarebbe compromessa se la direttiva venisse interpretata in modo tale da costringere gli Stati membri a ridurre sensibilmente la quantità delle acque di balneazione accessibili alla popolazione mediante provvedimenti di divieto privi di giustificazione.

30. Occorrerebbe, pertanto, interpretare la direttiva alla luce del principio de minimis. La parte convenuta non contesta affatto che non esista un principio generale de minimis nell'ambito del diritto derivato e non chiede alla Corte di proclamare un tale principio generale. Essa ritiene, invece, che, nel caso concreto di una direttiva la cui attuazione sia impossibile ove non si ammetta una regola de minimis, tale principio vada applicato.

31. Il governo danese riconosce, a tale riguardo, che, secondo l'art. 5, n. 1, della direttiva, è sufficiente che, in una determinata zona di balneazione, il 95% dei campioni sia conforme ai parametri. Tuttavia, se il periodo durante il quale i campioni sono prelevati è di cinque mesi, come in Danimarca, e lo Stato membro preleva due campioni al mese, vale a dire dieci campioni in totale, come prescritto dalla direttiva, è sufficiente che un solo campione non sia conforme alle norme affinché la stazione debba essere considerata inquinata. In questo caso, il tasso di conformità scenderà, infatti, al 90%, anziché il 95% consentito dall'art. 5.

32. Se non fosse possibile applicare una regola «de minimis», l'approccio della Commissione equivarrebbe, in realtà, ad esigere, per ogni zona di balneazione, una conformità del 100% e, quindi, a privare l'art. 5, n. 1, di ogni effetto utile.

33. Che cosa si deve pensare di questa tesi?

34. Non vi è dubbio riguardo al fatto che il ragionamento del governo danese sia esatto. Tuttavia, come ha sottolineato a Corte al punto 36 della citata sentenza 8 giugno 1999, Commissione/Germania, la direttiva fissa solo una frequenza minima per il prelievo di campioni e, quindi, non preclude affatto agli Stati membri la possibilità di aumentare il numero dei campionamenti, riducendo in tal modo la percentuale rappresentata dai campioni non rispondenti ai requisiti stabiliti. Così, se vengono prelevati 20 campioni, lo Stato membro può «permettersi» un campione non conforme (5% di 20 = 1). Se vengono prelevati 30 campioni, la percentuale del 5% equivale a 1,5 campioni. Ciò significa che, anche in questo caso, è tollerato un solo

campione non conforme. Poiché non è quasi concepibile che uno Stato membro possa prelevare più di 30 campioni nella stessa zona di balneazione, dalla direttiva risulta quindi, in pratica, che, dopo aver constatato che due campioni non sono conformi alle norme, lo Stato membro non ha più bisogno di continuare i prelievi: non gli resta che vietare la balneazione nella zona in questione.

35. La normativa è, quindi, molto rigorosa, anche se non si deve perdere di vista il fatto che, per certe sostanze, come i coliformi fecali, il limite fissato dall'art. 5 è del 20%. In ogni caso, dalla giurisprudenza, ed in particolare dalla sentenza citata, risulta incontestabilmente che gli obblighi derivanti dalla direttiva sono effettivamente quelli appena descritti.

36. In particolare, appare in modo chiaro come la Corte non abbia voluto lasciare spazio all'applicazione, nell'ambito dell'interpretazione della direttiva, di nessun principio de minimis.

37. Da quanto sopra deriva che l'inadempimento relativo alla qualità delle acque di balneazione, denunciato dalla Commissione, sussiste, in quanto la parte convenuta non contesta il fatto che, negli anni dal 1995 al 1998, le dette acque non raggiungessero, in un determinato numero di zone, i valori previsti dalla direttiva, come attestato dai suoi stessi dati.

38. Di conseguenza, è unicamente a fini di esaustività che procederò all'esame degli altri argomenti delle parti.

È necessario valutare lo stato delle acque ogni anno?

Appare chiaro che le differenze tra le cifre riportate dalle due parti derivano da concezioni divergenti riguardo alla portata degli obblighi imposti dalla direttiva.

39. In primo luogo, la parte convenuta contesta il modo di procedere della Commissione, in quanto occorrerebbe valutare la pulizia delle acque di balneazione su un periodo di più anni, e non in funzione di cifre valide per ogni singolo anno. Un tale metodo di calcolo contribuirebbe a dare un'immagine statistica deformata della qualità delle acque di balneazione in Danimarca e non troverebbe alcuna base nella direttiva.

40. La Commissione sostiene, a tale riguardo, che dall'art. 13 della direttiva risulta esplicitamente che occorre verificare, per ogni anno civile, se le prescrizioni della direttiva siano rispettate. Inoltre, in ogni caso, la qualità delle acque di balneazione avrebbe continuato a non essere conforme

alla direttiva nel 1999 e nel 2000, cosa che dimostrerebbe l'insufficienza dei provvedimenti adottati dalle autorità danesi. Infine, la Commissione aggiunge che essa propone ricorso per inadempimento solo nel caso in cui le insufficienze constatate perdurino per più anni.

È possibile prescindere dai superamenti fortuiti?

43. La Danimarca contesta, in secondo luogo, i dati della Commissione, in quanto questi comprenderebbero anche i superamenti fortuiti.

41. È incontestabile che il fatto che la direttiva imponga agli Stati membri di inviare annualmente alla Commissione una relazione sull'attuazione della direttiva per l'anno in questione è atto a dimostrare come la situazione delle acque di balneazione vada controllata ogni anno. Tale conclusione, d'altra parte, è confermata dallo scopo della direttiva. Infatti, nel caso di specie, trattasi della tutela della salute pubblica, la quale non può accontentarsi dei lunghi periodi durante i quali le autorità degli Stati avrebbero la facoltà di aspettare prima di agire. In particolare, non sarebbe accettabile che possano trascorrere più stagioni balneari prima che uno Stato membro, finalmente convinto della non conformità di una zona di balneazione alla direttiva, adotti i provvedimenti necessari.

44. A tale riguardo, la parte convenuta afferma che, fatta eccezione per 9 casi, tutti i superamenti delle soglie fissate dalla direttiva considerati dalla Commissione sono dovuti a cause naturali imprevedibili. Essa evidenzia, in particolare, le deiezioni di uccelli: queste ultime possono essere concentrate in alcuni litri d'acqua di balneazione prelevati in una determinata zona e si producono in modo improvviso ed imprevedibile. Occorrerebbe sottolineare, in particolare, che tali fenomeni non si verificherebbero in modo regolare nelle stesse zone, ma, al contrario, si ripartirebbero in modo diverso ogni anno.

42. L'analisi della giurisprudenza, d'altra parte, conduce alla stessa conclusione, in quanto, al punto 34 della sentenza Commissione/Germania, citata, la Corte ha affermato esplicitamente che un unico superamento dei limiti, per una sola stagione, è sufficiente a costituire una violazione della direttiva.

45. La Danimarca non contesta l'affermazione della Commissione, secondo la quale occorre dimostrare prudenza nel procedere alla definizione delle zone di balneazione in regioni in cui la fauna è abbondante. Essa sostiene, tuttavia, che persino un tale approccio prudente non ha necessariamente l'effetto di ridurre il numero dei superamenti fortuiti.

46. Essa ritiene, di conseguenza, che la Commissione avrebbe dovuto tenere conto della causa dei superamenti ed escludere dalla propria tabella i superamenti fortuiti, provocati dagli uccelli e da altri animali, che non rivelano un degrado generale delle acque di balneazione e contro i quali non è possibile nessun mezzo di difesa.

47. La Commissione ricorda la giurisprudenza costante della Corte[5], secondo la quale la direttiva obbliga gli Stati membri ad adottare i provvedimenti necessari affinché le acque di balneazione siano rese conformi ai valori limite ivi fissati e non consente loro di limitarsi ad adottare tutte le misure ragionevolmente possibili.

48. A tale riguardo, la Danimarca non contesta di avere un obbligo di risultato, ma sostiene che questo non è assoluto. Infatti, essa sarebbe legittimata a invocare l'impossibilità assoluta di rispettare le disposizioni della direttiva.

49. La Commissione, tuttavia, afferma che la direttiva non contiene un fondamento che permetta di operare correzioni in funzione di superamenti fortuiti, come quelli definiti dal governo danese, per non conteggiare i superamenti imputabili ad uccelli o ad altri animali.

50. A suo parere, un inquinamento imputabile ad uccelli ed alla fauna nel suo insieme può difficilmente essere considerato come un evento fortuito e dev'essere, quindi, considerato nelle previsioni. Gli Stati membri potrebbero, a tale riguardo, aumentare il numero di campioni, al fine di diminuire la percentuale rappresentata dai campioni non conformi a causa di circostanze fortuite.

51. Condivido questa analisi.

52. Infatti, è giocoforza constatare che la direttiva prevede un determinato numero di ipotesi nelle quali è possibile non tenere conto di campioni che rivelano dei superamenti.

53. Così, ai sensi del citato art. 8 della direttiva, sono previste deroghe in caso di circostanze meteorologiche o geografiche eccezionali, o quando le acque di balneazione subiscono un arricchimento naturale

5 — V., a titolo di esempio, la sentenza nella causa C-56/90, Commissione/Regno Unito, citata.

di talune sostanze provenienti dal suolo, che provochi un superamento dei limiti fissati nell'allegato. Inoltre, ai sensi dell'art. 5, n. 2, i superamenti dovuti ad inondazioni, catastrofi naturali o condizioni meteorologiche eccezionali non sono presi in considerazione.

54. Tuttavia, non sembra praticamente possibile affermare che queste disposizioni siano applicabili alle deiezioni animali e, d'altra parte, neppure la parte convenuta lo sostiene.

55. La direttiva prevede anche la possibilità di superamento in condizioni normali, vale a dire senza fare riferimento ad alcuna circostanza eccezionale. Occorre, infatti, ricordare che, ai sensi dell'art. 5, n. 1, i campioni sono reputati conformi alle esigenze della direttiva quando una determinata proporzione di questi ultimi, che va dal 95% all'85%, per i «coliformi fecali», raggiunge i valori fissati nell'allegato della direttiva.

56. Risulta, pertanto, che il legislatore comunitario ha tenuto conto della necessità di prevedere un certo margine per i superamenti considerati come non rappresentativi di un degrado strutturale della qualità dell'acqua.

57. L'argomento della parte convenuta solleva, tuttavia, la questione se sia opportuno integrare, nell'interpretazione o nell'applicazione [6] della direttiva, un margine supplementare, che consenta di tenere conto dell'incidenza delle deiezioni animali.

58. Ricordo a tale proposito, che la Corte ha dichiarato a più riprese [7] che la direttiva non consente agli Stati membri di invocare, al di fuori delle deroghe da essa previste, circostanze particolari per giustificare l'inosservanza dell'abbligo di rendere le acque di balneazione conformi ai requisiti della direttiva.

59. Va inoltre sottolineato che le deiezioni controverse non possono essere classificate come circostanze eccezionali e rientrano, piuttosto — si sarebbe tentati di scrivere — nell'andamento naturale delle cose. Non si comprende, quindi, a priori, perché i campioni resi non rappresentativi per questo fatto non debbano rientrare nel margine ammesso dall'art. 5, n. 1, della direttiva. Non si ravvisa, infatti, nessun motivo per trattarli in modo diverso da tutte le altre fonti potenziali di risultati falsati.

6 — Le istituzioni comunitarie, nell'ambito di una revisione della direttiva, hanno evidentemente la facoltà di aumentare i margini di tolleranza nei casi in cui lo Stato membro non sia in frado di eliminare la cause dell'inquinamento.

7 — Sentenza Commissione/Germania, cit. (punto 35, e i riferimenti ivi menzionati).

60. Occorre ribadire, in tale contesto, che l'evento in questione non presenta alcun carattere straordinario. Ne consegue, in primo luogo, che non sembra concepibile che il Consiglio, adottando la direttiva e, in particolare, l'art. 5, non sia stato consapevole delle possibili implicazioni di questo fenomeno.

61. Ne consegue, in secondo luogo, che, il fenomeno in questione non può essere considerato come causa di forza maggiore, circostanza, questa, che, secondo la giurisprudenza [8], è tale da giustificare, da parte di uno Stato membro, l'inosservanza dei propri obblighi.

62. Infatti, la circostanza che campioni di acque di balneazione siano falsati da deiezioni animali non costituisce un ostacolo imprevedibile ed insormontabile al rispetto delle norme della direttiva.

63. A tale riguardo, è d'uopo sottolineare che la parte convenuta stessa osserva che gli inquinamenti di origine animale sono spesso individuati in zone che presentano caratteristiche specifiche, come ad esempio una profondità minima ed una circolazione d'acqua ridotta. Ne consegue che le autorità sono in grado di determinare le zone a rischio per questo tipo di inquinamento e di dedicare loro un'attenzione particolare, senza bisogno di ricorrere ad un numero sproporzionato di prelievi. Lo stesso governo danese segnala di procedere d'ufficio, in tali zone, a 20 prelievi per stagione.

64. Ne consegue che, una volta operato il prelievo dei campioni falsati, possono essere adottati provvedimenti per evitare allo Stato membro di trovarsi in una situazione di violazione della direttiva.

65. La parte convenuta, tuttavia, rivolge varie critiche al rimedio consistente nell'aumento del numero di prelievi. Essa afferma che tale metodo non è efficace, in quanto presenta costi elevati e sproporzionati rispetto ai risultati da prevedersi.

66. Secondo una giurisprudenza costante [9], tali argomenti non sono, tuttavia, tali da giustificare l'inosservanza, da parte di uno Stato membro, delle disposizioni di una direttiva.

67. La parte convenuta sottolinea, inoltre, che, anche quando il numero dei campioni conformi deve giungere solo fino al 90% o all'80%, l'aumento del numero di prelievi

8 — Sentenza 11 luglio 1985, causa 101/84, Commissione/Italia (Racc. pag. 2629).

9 — Sentenza 5 luglio 1990, causa C-42/89, Commissione/Belgio (Racc. pag. I-2821, punto 24).

non avrebbe alcun impatto sulla qualità dell'acqua e che il miglioramento eventualmente constatato sarebbe unicamente e puramente statistico.

68. Se è incontestabile che il semplice fatto di aumentare la frequenza dei prelievi non migliora, di per sé, la qualità dell'acqua, occorre ricordare che, come si è visto, tale aumento consente di determinare la permanenza o la frequenza dell'inquinamento e, quindi, di mettere più velocemente le autorità competenti in condizioni di prendere le decisioni necessarie, se l'inquinamento si rivela troppo frequente per essere tollerato.

69. In tale ipotesi, le autorità nazionali dovranno ricorrere ai divieti di balneazione per le zone colpite, nei limiti in cui l'inquinamento provocato esclusivamente dagli animali persista ed un intervento sulla causa di quest'ultimo non sia, quindi, possibile.

70. La parte convenuta chiarisce, a tale riguardo, di aver fatto, in un determinato numero di casi, esattamente questo. Essa ne deduce che le zone oggetto di un divieto non dovrebbero figurare tra quelle in cui le prescrizioni della direttiva non sono state soddisfatte.

71. La Commissione contesta tale analisi, sostenendo che uno Stato membro non può eludere gli obblighi che derivano dalla direttiva vietando la balneazione in via provvisoria, in quanto le acque di balneazione non sono conformi alle prescrizioni della direttiva. Se uno Stato membro vuole che una zona di balneazione sia sottratta agli obblighi derivanti dalla direttiva, dovrebbe trattarsi di un'esclusione definitiva e permanente.

L'infrazione persiste in caso di divieto di balneazione?

72. È vero che la tesi della Commissione sembra potersi rifare alla giurisprudenza della Corte, in quanto, al punto 33 della citata sentenza Commissione/Germania, si legge che la circostanza che alcune zone abbiano perduto il loro status di zone di balneazione o che siano stati adottati provvedimenti intesi a sanare la situazione non è atta ad eliminare l'infrazione.

73. Tuttavia, come ha fatto giustamente osservare il governo danese, «è materialmente impossibile reagire prima che sia registrato un superamento dei valori limite o che siano identificate le fonti di inquinamento. Ciò che rileva, pertanto, è che gli Stati membri prendano tutte le misure necessarie, una volta constatato il superamento».

74. Ne consegue che, quando uno Stato membro ha adottato gli unici provvedimenti che era in grado di adottare, nella fattispecie un divieto di balneazione, non va constatata l'esistenza di un inadempimento.

75. Inoltre, e soprattutto, l'art. 1 della direttiva afferma esplicitamente che quest'ultima ha per oggetto le acque di balneazione, vale a dire quelle in cui la balneazione «è espressamente autorizzata dalle autorità competenti dei singoli Stati membri o non è vietata ed è praticata in maniera consuetudinaria da un congruo numero di bagnanti». Non si potrebbe esprimere in modo più chiaro che la direttiva non si applica alle acque in cui la balneazione è vietata.

76. Occorre, quindi, concludere che, quando uno Stato membro vieta la balneazione in una determinata zona, anche solo nel corso della stagione, questa non va più considerata ai fini della valutazione dell'attuazione della direttiva in questo Stato membro [10].

77. Una conclusione siffatta è, d'altra parte, confortata dallo scopo della direttiva. Essa ha come obiettivo, infatti, quello di ottenere che gli Stati membri adottino provvedimenti adeguati a proteggere la salute dei bagnanti, quando questa può considerarsi minacciata e non, invece, quello di sanzionarli anche nelle situazioni in cui abbiano adottato misure di protezione, essendosi resi conto della pericolosità della situazione.

78. Per giunta, non riesco ad individuare alcuna conferma, né nella direttiva, né nella giurisprudenza, della tesi della Commissione secondo la quale solo un divieto definitivo è conforme alle prescrizioni della direttiva. Quest'ultima non opera, infatti, nessuna distinzione tra i divieti, a seconda che siano definitivi o temporanei. Inoltre, la prospettiva di una possibilità di riapertura è tale da indurre le autorità competenti ad adottare i provvedimenti necessari per mettere a norma la zona in questione. Per contro, la regola secondo la quale qualsiasi divieto deve essere permanente priverebbe di ogni interesse, per le dette autorità, la ricerca di soluzioni ai superamenti rilevati. La Commissione, d'altra parte, evita accuratamente di indicare in quali situazioni, pertinenti rispetto agli scopi della direttiva, tali divieti drastici debbano essere pronunciati.

79. Infine, l'argomento che la Commissione cerca di trarre dalla sentenza Commissione/Belgio non convince [11]. Infatti, la Corte afferma, in quest'ultima, che il fatto

10 — Lo stesso dicasi per i casi in cui sia stata scoperta una fonte di inquinamento diversa dalle deiezioni di uccelli e siano stati adottati, nel corso della stagione, provvedimenti atti a mettere fine all'inquinamento.

11 — Sentenza 25 maggio 2000, causa C-307/98, Commissione/Belgio (Racc. pag. I-3933).

che il numero dei bagnanti sia situato al di sotto di una determinata soglia in una certa zona non consente ad uno Stato membro di considerare che questa non rientri più nell'ambito di applicazione della direttiva. A torto la Commissione ne deduce che il fatto che la balneazione sia vietata in una zona non sottrae quest'ultima all'ambito di applicazione delle disposizioni della direttiva.

80. Infatti, contrariamente alla situazione di fatto costituita da una diminuzione del numero dei bagnanti, il divieto di balneazione implica necessariamente che l'obiettivo di protezione della salute pubblica, di cui la Corte ha ribadito l'importanza nella sentenza citata, non rilevi più, poiché, per definizione, nessun bagnante è più esposto ad alcun rischio.

Quanto alla seconda censura della Commissione vertente sulla frequenza del campionamento

81. La Commissione sottolinea che, in sette zone di balneazione, la frequenza minima di campionamento, derivante dal combinato disposto dell'art. 6, n. 1 e dell'allegato alla direttiva, non è stata rispettata durante il periodo dal 1995 al 1998.

82. Il governo danese non contesta questa affermazione, ma sottolinea che l'inadempimento riguarda lo 0,2% delle stazioni balneari danesi. Esso aggiunge che i prelievi realizzati in numero insufficiente non avrebbero celato, sul piano locale, una diminuzione della qualità dell'acqua e che le autorità danesi avrebbero rimediato a tali mancanze, facendo attenzione a che non si verificassero più.

83. La parte convenuta ritiene, di conseguenza, che l'insufficienza del numero dei prelievi sul piano locale si situi entro il limite de minimis e che non vi sia, pertanto, nessuna infrazione della direttiva, in considerazione dello scopo di quest'ultima.

84. È opportuno ricordare, a questo proposito, che l'attuazione della direttiva non consente, come già visto, l'applicazione di un principio de minimis.

85. Ne consegue che tale censura della Commissione deve essere accolta.

86. Poiché lo stesso vale, essenzialmente, per la prima censura, occorre constatare che la parte convenuta è rimasta soccombente nella maggior parte dei propri motivi e, pertanto, va condannata alle spese.

Conclusione

87. Sulla scorta delle considerazioni che precedono, suggerisco alla Corte di:

— dichiarare che il Regno di Danimarca, non avendo adottato tutti i provvedimenti necessari affinché la qualità delle acque di balneazione sia resa ovunque conforme ai valori limite fissati dalla direttiva 76/160/CEE, concernente la qualità delle acque di balneazione, e non avendo osservato la frequenza minima dei campionamenti richiesta da tale direttiva, è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti ai sensi degli artt. 4, n. 1 e 6, n. 1, della detta direttiva;

— respingere il ricorso per quanto riguarda le zone di balneazione che siano state oggetto di chiusura nel corso della stagione;

— condannare il Regno di Danimarca alle spese.