CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE CARL OTTO LENZ

presentate il 31 maggio 1988 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

A — Gli antefatti

1. Nel presente procedimento dev'essere risolta una questione pregiudiziale sollevata dal pretore di Torino sull'interpretazione della direttiva del Consiglio 15 luglio 1980, 80/778/CEE, concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano [1].

2. In detta direttiva sono fissati dei valori di riferimento e determinati valori massimi per quanto riguarda la presenza di sostanze nocive nelle acque destinate al consumo umano. I valori limite contemplati nella direttiva sono stati recepiti nel diritto italiano con il decreto del presidente del Consiglio dei ministri 8 febbraio 1985.

3. A seguito di esami di laboratorio emergeva che in alcuni pozzi le percentuali di talune sostanze erano superiori ai valori limite. Tuttavia, non erano stati contestualmente adottati provvedimenti intesi ad escludere l'uso dell'acqua per il fabbisogno umano. Di conseguenza, veniva instaurato, ai sensi dell'art. 328 del codice penale, un procedimento penale contro ignoti per omissione di atti d'ufficio, nel cui contesto si ponevano le questioni pregiudiziali sollevate dal pretore di Torino. Mediante varie ordinanze ministeriali e relativi provvedimenti di esecuzione dell'amministrazione regionale del Piemonte venivano autorizzate deroghe al decreto che fissa i valori limite, deroghe la cui compatibilità con la direttiva è messa in dubbio. Qualora esse fossero legittime, gli aumentati valori delle sostanze nocive oscillerebbero nell'ambito dei limiti temporaneamente autorizzati e quindi, in mancanza dei presupposti materiali del reato, il procedimento istruttorio dovrebbe essere archiviato.

4. Il pretore di Torino chiede alla Corte di pronunziarsi in via pregiudiziale sulla seguente questione:

« Se la direttiva 80/778/CEE — in particolare l'art. 10, paragrafo 1, di tale direttiva — debba essere intesa nel senso che autorizzi gli Stati membri ad introdurre deroghe nei modi e nelle circostanze di cui alle richiamate ordinanze del Ministero della sanità e della regione Piemonte ».

Per quanto riguarda i particolari degli antefatti e gli argomenti svolti dai partecipanti al procedimento si rinvia alla relazione d'udienza.

* Traduzione dal tedesco.

1 — GU L 229 del 30.8.1980, pag. 11.

B — Il mio punto di vista

I — *Sulla ricevibilità*

5. La ricevibilità della domanda pregiudiziale appare dubbia sotto vari profili. I dubbi sono originati sia dalla fase processuale in cui si trova il procedimento principale sia dai termini in cui è redatta la questione pregiudiziale.

6. Ai sensi dell'art. 177, 2° comma, del trattato CEE, una « giurisdizione » di uno Stato membro può sottoporre alla Corte di giustizia una questione pregiudiziale la cui soluzione è ritenuta necessaria per l'emanazione di una « sentenza ». La questione se il pretore proponente abbia le caratteristiche della « giurisdizione » ai sensi di detta disposizione dev'essere esaminata alla luce dell'interpretazione fornita dalla Corte di giustizia, che ha attribuito a detta nozione giuridica autonoma un ampio contenuto. « Giurisdizione » è pertanto ogni autorità indipendente chiamata a dirimere una controversia. Deve trattarsi di una giurisdizione obbligatoria, in quanto organo permanente avente base legale, istituito al fine di statuire nell'ambito di procedimenti di carattere contraddittorio mediante l'applicazione di norme giuridiche [2]. A partire dalla sentenza nella causa 162/73 [3] la Corte ha rinunciato all'elemento del « procedimento contraddittorio », di modo che qualsiasi controversia della quale lo Stato sia partecipe — anche nello svolgimento di funzioni sovrane — legittima potenzialmente il rinvio pregiudiziale.

7. Alla luce di questa premessa la posizione del pretore sotto il profilo del diritto processuale è problematica perché nel procedimento istruttorio egli svolge due funzioni aventi diversa natura giuridica. Allorché procede all'indagine e all'accertamento dei fatti egli agisce nell'ambito delle attribuzioni del Pubblico Ministero; per contro, sia quando archivia il procedimento sia quando pronunzia sentenza di condanna svolge funzioni giudiziarie. Poiché il pretore di Torino necessita della pronunzia della Corte per la sua decisione — determinante per l'esito del procedimento — sul se continuare l'istruttoria oppure archiviare il procedimento, egli dev'essere considerato « giurisdizione » nella più ampia accezione ai fini dell'art. 177, 2° comma, del trattato CEE. Peraltro, la Corte, appena nel giugno dello scorso anno, ha ritenuto ricevibile una questione pregiudiziale del pretore di Salò, sollevata in un'analoga situazione processuale (causa 14/86) [4].

8. In detta sentenza, l'elemento della « necessità della pronunzia della Corte per l'emanazione di una sentenza » è stato implicitamente ammesso, con il che la decisione sulla sussistenza di detto presupposto viene essenzialmente rimessa al potere discrezionale del giudice a quo [5]. Pertanto, la Corte si è limitata a rilevare che il pretore svolgeva, anche se non tipicamente e pienamente, funzioni giudiziarie. La domanda di pronunzia pregiudiziale risultava importante nell'ambito dell'esercizio delle attribuzioni generali del pretore, il quale è a tal fine chiamato ad agire in modo indipendente e vincolato unicamente dalla legge. Secondo la citata sentenza [6], questo è sufficiente per soddisfare i requisiti formali di cui all'art. 177, 2° comma.

2 — Sentenza 30 giugno 1966, causa 61/65, Vaassen-Göbbels, Racc. 1966, pag. 407.

3 — Sentenza 21 febbraio 1974, causa 162/73, Birra Dreher/Amministrazione delle finanze dello Stato, Racc. 1974, pag. 201.

4 — Sentenza 11 giugno 1987, causa 14/86, Pretore di Salò/Ignoti, Racc. 1987, pag. 2545.

5 — Sentenza 16 dicembre 1981, causa 244/80, P. Foglia/M. Novello, Racc. 1981, pag. 3045, punto 15 e seguenti.

6 — Vedasi punto 7 della motivazione.

9. A mio parere, questa particolare situazione di diritto processuale costituisce un caso limite. Devono essere prese in considerazione anche ulteriori circostanze se si vuole dichiarare ricevibile la domanda pregiudiziale. Alle autorità degli Stati membri non dev'essere conferita la possibilità di sottoporre alla Corte questioni di diritto astratte, perché ciò altererebbe la natura del procedimento pregiudiziale[7] (comunque nella forma finora definita dalla Corte). Nel procedere a siffatto esame si deve anche considerare che il procedimento principale è un procedimento istruttorio contro ignoti e che dagli atti non risulta ancora individuato un concreto imputato. Questa circostanza non osta affatto alla ricevibilità se, come già a proposito della qualificazione del pretore come « giurisdizione », ci si riferisce alla decisione di archiviazione. Proprio per poter adottare detta decisione giudiziaria, il pretore di Torino necessita della pronunzia della Corte. Se detta decisione costituisce il criterio di riferimento determinante, non possono sorgere dubbi nemmeno relativamente all'eventuale precocità[8] del rinvio pregiudiziale. L'obiezione secondo la quale il procedimento di cui all'art. 177 del trattato CEE sarebbe superfluo risulta, in tal caso, infondata. Mediante la pronunzia sostanziale della Corte vengono forniti al giudice a quo solo criteri per valutare se sussista una fattispecie criminosa.

10. La situazione giuridica si pone in termini diversi se ci si riferisce non all'archiviazione, ma alla continuazione del procedimento. Qualora solo dopo la domanda di pronunzia pregiudiziale venga individuato un concreto imputato, può essere leso il principio che sancisce il diritto di essere sentiti dal giudice. Questo principio è rispecchiato, per quanto riguarda il procedimento incidentale dinanzi alla Corte, dall'art. 20, 2° comma, del Protocollo sullo Statuto (CEE) della Corte, a tenore del quale, le « parti », tra gli altri, possono presentare memorie alla Corte entro due mesi dalla notifica della domanda di pronunzia pregiudiziale.

11. Il richiamo al fatto che il giudice a quo è libero di rinviare alla Corte in una successiva fase processuale ed è a sua volta tenuto a rispettare il principio dell'audizione delle parti è, in ultima analisi, secondo me, inidoneo a rimuovere i dubbi con riguardo al principio giuridico vigente nel diritto comunitario e che dev'essere osservato nel procedimento davanti alla Corte. E lo è tanto più in quanto le parti del procedimento principale non hanno un autonomo diritto di adire la Corte.

12. A mio avviso, occorre qui tener conto piuttosto della concreta situazione processuale che si configura al momento del procedimento dinanzi alla Corte. Si deve inoltre trarre dalla via intrapresa la conseguenza che il procedimento principale, nella fase considerata, costituisce già una controversia che legittima la presentazione di una domanda di pronunzia pregiudiziale. Inoltre, non v'è ancora nessun imputato le cui garanzie processuali di diritto interno possano essere lese. Pertanto, la lesione di un diritto puramente ipotetica e astratta, che non può essere riferita a nessun soggetto concreto, non costituisce affatto, a mio avviso, un ostacolo per il procedimento pregiudiziale. Anche se si tratta di un caso limite, si può, alla stregua della giurisprudenza della Corte (causa 14/86), ritenere ricevibile la do-

7 — Vedasi causa 244/80, sopra citata.

8 — Vedasi a proposito della fase processuale del procedimento principale la sentenza 10 marzo 1981, cause riunite 36 e 71/80, Irish Creamery Milk Suppliers Association ed altri/Governo irlandese ed altri, Racc. 1981, pag. 735.

manda di pronunzia pregiudiziale in considerazione della situazione processuale della causa principale.

13. Nel presente procedimento sussistono, però, altri dubbi in ragione della formulazione della questione pregiudiziale. Così come redatta dal pretore di Torino, essa è una questione sulla compatibilità del comportamento di uno Stato membro con il diritto comunitario. La decisione su questo punto non spetta alla Corte nell'ambito di un procedimento pregiudiziale. Sulla conformità del comportamento degli Stati membri al diritto comunitario vigila la Commissione, la quale, in caso di infrazione, instaura il procedimento per inadempimento ai sensi dell'art. 169 del trattato CEE mediante l'emissione di un parere motivato. La pronunzia sulla questione della compatibilità del comportamento di uno Stato membro con il diritto comunitario non può inserirsi nella competenza della Corte neanche per il tramite del procedimento pregiudiziale. I giudici nazionali debbono invece, sotto la propria responsabilità, verificare la compatibilità delle attività statali con l'ordine giuridico comunitario ed eventualmente trarne le conseguenze. La Corte può coadiuvare il giudice nazionale nello svolgimento di questo compito solo con l'interpretazione del diritto comunitario.

14. Tuttavia, la Corte non considera senz'altro irricevibili le questioni pregiudiziali formulate in modo impreciso. Secondo la sua costante giurisprudenza [9], essa verifica, prendendo in considerazione le circostanze di fatto e di diritto, la rilevanza della questione sotto il profilo del diritto comunitario. Mediante la riformulazione della questione e la soluzione della stessa, la Corte si adopera per fornire ai giudici nazionali criteri che lo aiutino a statuire nel caso concreto [10].

15. A lume di logica, la questione pregiudiziale del pretore di Torino può essere considerata come una questione sulla definizione degli elementi costitutivi delle fattispecie di deroga contemplate dall'art. 10 della direttiva 80/778/CEE. La questione pregiudiziale, pertanto, dev'essere sostanzialmente intesa come diretta a sapere in base a quali presupposti sia lecito alle autorità nazionali, ai sensi dell'art. 10, n. 1, della direttiva 80/778/CEE, autorizzare il superamento delle concentrazioni massime consentite, fissate nell'allegato I. Con questo contenuto la domanda di pronunzia pregiudiziale del pretore di Torino è ricevibile.

II — *Nel merito*

16. Al fine di fornire al giudice a quo un ausilio interpretativo per l'applicazione del diritto comunitario è necessario concretizzare i presupposti di fatto contemplati dalle norme sulla deroga contenute nella direttiva 80/778/CEE. Questo dev'essere effettuato alla luce dello scopo generale e del sistema dell'atto giuridico comunitario.

17. La Commissione sostiene che i valori massimi stabiliti nella direttiva debbono essere osservati rigorosamente e che può essere fatto solo un uso limitato delle possibilità di deroga. Al contrario, il governo italiano rivendica un margine discrezionale relativamente ampio nella valutazione della

9 — Vedansi sentenza 29 novembre 1978, causa 83/78, Pigs Marketing Board/Raymond Redmond, Racc. 1978, pag. 2347, e, da ultimo, sentenza 20 aprile 1988, causa 204/87, Bekaert/Repubblica francese, Racc. 1988, pag. 2029.

10 — Sentenza 20 aprile 1988, appena citata, punto 5 e seguenti.

sussistenza dei presupposti che legittimano le deroghe.

18. L'emanazione della direttiva è motivata dalla necessità di creare in tutta la Comunità eguali condizioni di concorrenza, di realizzare un armonico sviluppo delle attività economiche e di migliorare, allo stesso tempo, le condizioni di vita (punti 2 e 3 del preambolo). Per quanto riguarda le norme di qualità per la produzione d'acqua potabile, già nel giugno 1975 venne emanata una direttiva comunitaria [11]. Il campo d'applicazione della direttiva 80/778/CEE è più vasto, poiché comprende anche le acque superficiali per l'approvvigionamento d'acqua potabile, e quindi fissa per questo settore ulteriori requisiti di qualità.

19. Agli Stati membri è quindi consentito stabilire deroghe alle norme di qualità dettate dalla direttiva. Varie sono le situazioni di fatto che legittimano detta possibilità: l'art. 9 della direttiva stabilisce la base giuridica per le deroghe in presenza di particolari presupposti d'ordine geografico e metereologico. Secondo l'art. 20 della direttiva, il termine per la trasposizione di determinati valori può essere prorogato in non meglio definiti « casi eccezionali ». Inoltre, l'art. 10 autorizza deroghe ai valori di cui all'allegato I in caso di « circostanze accidentali gravi ».

20. Nel preambolo della direttiva (punto 11) viene espressamente dichiarato che gli Stati membri devono poter essere autorizzati a stabilire deroghe alla direttiva per « tener conto (...) di particolari situazioni ». Già questi termini suggeriscono che la direttiva dev'essere dotata di una certa capacità di adattamento a circostanze eccezionali, il che depone nel senso che i valori limite debbono essere applicati in modo elastico, o meglio, che le fattispecie di deroga debbono essere interpretate in senso ampio. Inoltre, siffatta « elasticità » nell'applicazione viene espressamente menzionata nel testo della direttiva in tutte le lingue della Comunità [12], eccetto che nelle versioni tedesca e inglese. Ciò considerato, la direttiva dev'essere interpretata nel senso che è garantita la capacità di adattamento o, in altri termini, l'elasticità. Ciò emerge chiaramente da quasi tutte le versioni linguistiche e non contrasta con il contenuto delle versioni tedesca e inglese. Questa intenzione così formulata per quanto riguarda l'applicazione della direttiva negli Stati membri autorizza a scostarsi dal principio dell'interpretazione restrittiva delle fattispecie di deroga. Infatti, il fine dichiarato della elasticità può essere conseguito solo mediante una corrispondente applicazione estensiva delle norme in materia di deroga.

21. Per quanto riguarda la trasposizione delle disposizioni della direttiva, è indifferente di quale forma giuridica gli Stati membri si servano [13]. È pertanto irrilevante dal punto di vista del diritto comunitario se tutte le disposizioni della direttiva siano state trasposte nell'ordinamento giuridico degli Stati membri con un atto normativo unitario, come il citato decreto del presidente del Consiglio dei ministri 8 febbraio 1985, oppure se le disposizioni di deroga

11 — Direttiva del Consiglio 75/440/CEE del 16 giugno 1975, GU L 194, pag. 34.

12 — Nella versione danese: en vis smidighed.
Nella versione greca: ενιλιχιτ.
Nella versione spagnola: una cierta flexibilidad.
Nella versione francese: une certaine souplesse.
Nella versione italiana: una certa elasticità.
Nella versione olandese: een zekere soepelheid.
Nella versione portoghese: uma certa flexibilidade.

13 — Art. 198 del trattato CEE.

siano state recepite nel diritto nazionale mediante atti normativi distinti.

22. La sola norma della direttiva in materia di deroga pertinente al caso di specie è — come del resto i partecipanti al procedimento hanno concordemente rilevato — l'art. 10. L'art. 10 contempla la possibilità di derogare alle « concentrazioni massime ammissibili » stabilite dall'art. 7 combinato con l'allegato I della direttiva. Di detta categoria fanno parte le sostanze nocive atrazina e molinate, la cui accresciuta presenza nell'acqua è all'origine del presente procedimento.

23. Il primo presupposto per avvalersi del potere di deroga ai sensi dell'art. 10, n. 1, della direttiva è la presenza di una « circostanza accidentale grave ». Già la definizione dei connotati di una siffatta circostanza è controversa tra le parti. Secondo la Commissione è necessario un avvenimento imprevisto, inatteso e improvviso. Il governo italiano sostiene, per contro, che per quanto riguarda la circostanza accidentale grave non si deve tener conto della natura della causa che ha originato la situazione eccezionale, ma è determinante solo la situazione eccezionale. Se si ritenessero sufficienti solo le cause indipendenti dall'azione umana, non rientrerebbero nel campo d'applicazione della norma situazioni di emergenza tipiche come, ad esempio, l'avvelenamento delle condotte d'acqua dovuto ad un atto terroristico [14].

24. L'esistenza di una « circostanza accidentale grave » dev'essere valutata indipendentemente dalla causa che l'ha prodotta. Entrano pertanto in considerazione tanto eventi naturali quanto comportamenti umani. Una limitazione ai soli eventi non dipendenti dall'azione dell'uomo restringerebbe senza necessità il campo d'applicazione della norma. L'art. 10 della direttiva deve trovare applicazione, in via di principio, in tutte le circostanze accidentali gravi, indipendentemente dalla loro causa.

25. Per l'individuazione degli ulteriori elementi di fatto della circostanza accidentale grave si deve tener conto del contesto dei termini giuridici. È vero che la nozione « circostanza accidentale grave » implica il repentino sopravvenire della situazione eccezionale. Tuttavia la definizione della circostanza accidentale grave non può essere considerata prescindendo dagli altri elementi costitutivi. In particolare, si deve tener conto dell'ultimo elemento elencato nell'art. 10, n. 1, vale a dire l'impossibilità di garantire altrimenti l'approvvigionamento d'acqua destinata al consumo umano.

26. Per quanto riguarda la formulazione di quest'ultimo presupposto, occorre però premettere un'osservazione. Solo nei testi tedesco e danese della direttiva si parla, nell'art. 10, n. 1, di « approvvigionamento d'acqua potabile ». Nelle versioni ufficiali in tutte le altre lingue delle Comunità figura l'espressione « acque destinate al consumo umano », conformemente al titolo della direttiva. La nozione « acque destinate al consumo umano » è più ampia dell'espressione « approvvigionamento d'acqua potabile », poiché comprende anche modi di produzione diversi da quello delle acque di superficie [15]. Peraltro, l'art. 10, n. 2, contiene una specifica norma di deroga relativa alla necessità di garantire l'approvvigionamento

14 — Vedasi pag. 5104 della relazione d'udienza.

15 — Vedasi art. 1 della direttiva 75/440/CEE.

d'acqua potabile mediante acque superficiali. Tanto la considerazione che nell'art. 10, a ragione, è contemplata in primo luogo una deroga per l'intero ambito d'applicazione della direttiva, quanto il fatto che è stata creata una norma specifica relativamente alla produzione di acqua potabile a partire da acque superficiali depongono nel senso che il testo concordante in sette lingue ufficiali è anche quello autentico.

27. L'impossibilità di garantire l'approvvigionamento d'acqua per il consumo umano è un connotato essenziale della circostanza accidentale grave. Invero — e in questo bisogna concordare con le deduzioni del governo italiano [16] — uno Stato membro non può invocare una circostanza accidentale grave per giustificare il suo precedente comportamento illegittimo. Per contro, qualora lo Stato membro si trovi nell'impossibilità di attenersi ai valori stabiliti nella direttiva e adotti provvedimenti per fronteggiare detta situazione, esso deve avere, secondo la ratio della norma, la possibilità di richiamarsi per un periodo transitorio alla disposizione in materia di deroga. Diversamente, qualora i valori stabiliti nella direttiva non possano essere subito raggiunti, questo costituirebbe un comportamento anticomunitario, senza che lo Stato membro sia in grado di porre in essere una situazione conforme al diritto comunitario.

28. Occorre esaminare con particolare attenzione la questione in quali circostanze non viene effettuato l'approvvigionamento d'acqua per il consumo umano. Si pone, segnatamente, il problema se un approvvigionamento di emergenza mediante taniche e autobotti sia ancora un approvvigionamento sufficiente, di modo che non ci si possa avvalere della disciplina in materia di deroga.

16 — Vedasi pag. 5104 della relazione d'udienza.

29. L'obbligo di cambiare il sistema di approvvigionamento idrico imposto da un atto normativo al fine di evitare una deroga ai sensi dell'art. 10 della direttiva potrebbe avere una giustificazione solo se in tal modo l'approvvigionamento potesse essere migliorato dal punto di vista qualitativo. Ora, ciò non sarebbe per l'appunto garantito nel caso del suddetto rifornimento di emergenza. Non può essere consono alla ratio dei presupposti di fatto della deroga obbligare lo Stato membro ad un peggiore e più dispendioso approvvigionamento idrico prima di consentirgli di emanare disposizioni derogatorie.

30. Inoltre lo Stato membro deve disporre di un margine discrezionale di valutazione per stabilire in che misura l'uso di altre fonti di approvvigionamento sia concepibile e razionale dal punto di vista economico.

31. Un ulteriore argomento che dev'essere preso in considerazione a proposito dell'approvvigionamento idrico mediante reti di canalizzazione emerge dall'esame delle disposizioni sull'acqua potabile. L'art. 1, n. 2, della direttiva 75/440/CEE recita: « Per l'applicazione della presente direttiva, vengono considerate " acqua potabile " tutte le acque superficiali destinate al consumo umano, distribuite da reti di canalizzazione ad uso della collettività ».

32. Per un'interpretazione in senso ampio del n. 1 dell'art. 10 depone anche il fatto che, a tenore del n. 2, sono consentite dero-

ghe per garantire l'approvvigionamento d'acqua potabile a partire da acque di superficie senza che sia menzionata espressamente, come presupposto, la sussistenza di circostanze accidentali gravi. Il n. 2 dell'art. 10 recita semplicemente: « qualora uno Stato membro sia costretto (...) », e gli altri elementi costitutivi di cui ai nn. 1 e 2 coincidono. Del resto, il giudice a quo, nel valutare la legittimità dei provvedimenti nazionali, dovrebbe tener presente anche la disciplina dettata dall'art. 10, n. 2.

33. Le deroghe sono in linea di principio autorizzate solo per un « periodo di tempo limitato ». Anche per quanto riguarda la durata di questo « periodo di tempo limitato » non v'è unanimità. Nel caso di specie la normativa derogatoria veniva in un primo momento emanata per sei mesi. Contemporaneamente venivano prescritti, con il medesimo atto, provvedimenti per l'eliminazione dei valori eccessivi di sostanze nocive[17]. Prima della scadenza del termine di sei mesi, la durata della vigenza dell'intera ordinanza veniva prolungata di un anno[18]. Veniva così tollerato per il periodo di un anno e mezzo un valore limite per l'atrazina di 1 microgrammo in luogo degli 0,1 microgrammi prescritti dalla direttiva. Molto prima della scadenza della durata di validità dell'ordinanza menzionata per ultima, nell'aprile 1987 venivano autorizzati nuovi, più elevati valori limite per l'atrazina (1,7 microgrammi) e, per la prima volta, per il molinate (6 microgrammi).

17 — Vedasi l'ordinanza del ministro della sanità 25 giugno 1986, che fissa la durata del periodo di validità fino al 31 dicembre 1986.

18 — Vedasi l'ordinanza 22 dicembre 1986 valida fino al 31 dicembre 1987.

34. Questo nuovo intervento del legislatore mostra che non era possibile garantire in precedenza valori limite inferiori. Infine — come è stato dichiarato nel corso della fase orale dal rappresentante del governo italiano — sono state nuovamente autorizzate deroghe ai valori della direttiva sino alla fine del 1988. Rispetto all'ordinanza precedente, i valori limite sono stati però ridotti (1 microgrammo di atrazina e 4 microgrammi di molinate). In complesso, sono state quindi autorizzate deroghe per un periodo di due anni e mezzo.

35. La Commissione ritiene che questo lasso di tempo non corrisponda alla nozione « periodo di tempo limitato ». Certo è che la direttiva tace sulla durata in assoluto della vigenza delle normative derogatorie autorizzate. I singoli atti di diritto nazionale erano limitati nel tempo, per cui anche la durata complessiva della loro vigenza costituisce un periodo di tempo ristretto. Non è però opportuno fissare una grandezza assoluta per la determinazione del « periodo di tempo limitato ». Anzi, anche in questo caso occorre procedere a una valutazione nella quale dovrebbero giocare fattori come la forza dei provvedimenti intesi a porre rimedio alle circostanze accidentali gravi, la possibilità di provvedimenti alternativi nonché la necessità di tollerare valori limite superiori.

36. Pertanto, il solo fatto che la vigenza di una normativa di deroga venga prolungata non depone contro la sua legittimità. Non può invece essere lecita una proroga sconsiderata. Così come al momento dell'emanazione della disciplina derogatoria, quando si tratta di deciderne la proroga occorre accertare se ve ne sia la necessità, tenendo conto delle circostanze concomitanti.

37. Qualsiasi normativa derogatoria ai sensi dell'art. 10 può essere emanata solo a condizione che « non presenti assolutamente un rischio inaccettabile per la salute pubblica ». È dubbio quali elementi concorrano a costituire questo presupposto.

38. La Commissione è dell'avviso [19] che lo Stato membro debba fornire la prova dell'innocuità dei provvedimenti e che a questo proposito non ci si debba limitare agli effetti di ciascuna sostanza considerata isolatamente (atrazina e molinate), ma debbano essere prese in considerazione anche le altre sostanze tossiche e la loro sinergia. Nella fattispecie non sarebbe possibile « escludere assolutamente » rischi per la salute pubblica [20]. A favore di questa tesi depone il fatto che, in base alla concentrazione massima ammissibile di sostanze nocive prevista dalla direttiva, può presumersi la nocività delle sostanze al di là dei valori limite.

39. Il governo italiano sostiene per contro che non si tratta qui di un problema di ripartizione dell'onere della prova in senso classico. A favore di questo punto di vista depongono le seguenti considerazioni: la stessa Commissione non ha affermato che in caso di superamento dei valori della direttiva vi sia un pericolo concreto per la salute umana. La direttiva persegue, invero, lo scopo di migliorare la qualità di vita. Questo però non vuol dire che al di sopra dei valori limite sussista, o almeno debba presumersi sussistere, una situazione di danno per la salute. Proprio la possibilità, in via di principio, di derogare ai valori in presenza di determinati presupposti depone contro una pericolosità in termini assoluti. Anche la lettera della direttiva, secondo la quale un rischio *inaccettabile* osta alla deroga, consente di concludere che un leggero rischio va eventualmente accettato. Il semplice aumento potenziale di un rischio, che dev'essere *sempre* presupposto in caso di superamento dei valori stabiliti dalla direttiva, non può ancora ostare a una deroga. La possibilità di deroga sarebbe privata del suo senso e del suo ambito d'applicazione se si considerasse detto teorico aumento del rischio sufficiente a far naufragare una normativa derogatoria.

40. Contro una ripartizione dell'onere della prova come intesa dalla Commissione depone inoltre il fatto che lo Stato membro dovrebbe dimostrare l'assenza di determinate circostanze, senza che la norma metta a disposizione criteri concreti per la determinazione di dette circostanze. Questi elementi impoderabili per la situazione della prova non possono deporre contro un comportamento di uno Stato membro nell'ambito della norma di autorizzazione ai sensi dell'art. 10 della direttiva. Il prescritto « rischio inaccettabile » per la salute pubblica dev'essere quantomeno verosimile per poter escludere la deroga. Qualora non vi sia verosimiglianza, lo Stato membro dispone di un margine di valutazione discrezionale. La dichiarata elasticità della direttiva può essere logicamente realizzata solo mediante un potere discrezionale per la valutazione dei presupposti della deroga da parte dello Stato membro. Nel processo di valutazione deve però avere peso anche la sinergia delle sostanze nocive.

41. Da ultimo occorre accertare fino a che punto l'inadempimento dell'obbligo di informare la Commissione dopo l'adozione del provvedimento possa ostare alla legittimità

19 — Vedasi pag. 5104 della relazione d'udienza.

20 — Ci troviamo quindi dinanzi ad un'ipotesi in cui non è possibile escludere assolutamente, come fa la direttiva, un rischio inaccettabile per la salute pubblica.

di questo (art. 10, n. 3, della direttiva 80/778/CEE). Dato che si tratta di un'informazione a posteriori, detta comunicazione non può costituire affatto un presupposto di validità, diversamente, ad esempio, dal caso della riserva di approvazione. Poiché anche in caso di corretto comportamento dello Stato membro la Commissione viene messa al corrente della deroga solo dopo che ha avuto luogo il processo di valutazione, non si può nemmeno ritenere che alla Commissione sia stata conferita, con l'art. 10, n. 3, la possibilità di influire sull'elaborazione del provvedimento concreto. L'omessa o tardiva comunicazione costituisce un comportamento dello Stato membro contrastante col diritto comunitario. Tuttavia, tale comportamento non osta alla validità della disposizione di deroga emessa per il resto legittimamente.

42. Le spese sostenute dal governo italiano e dalla Commissione non possono dar luogo a rifusione. Spetta al giudice nazionale statuire sulle spese del procedimento pregiudiziale (art. 104, § 3, del regolamento di procedura della Corte).

C — Conclusione

Vi suggerisco pertanto di fornire al giudice di rinvio la seguente soluzione:

43. Sussiste una normativa derogatoria conforme all'art. 10, n. 1, della direttiva 80/778/CEE se ricorrono tutti gli elementi costitutivi della fattispecie di deroga, e a questo proposito gli Stati membri dispongono, nella valutazione dei singoli presupposti, di un ampio margine di valutazione discrezionale.