SENTENZA DELLA CORTE (Sesta Sezione)

30 gennaio 2003 *

Nella causa C-226/01,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. H.C. Støvlbæk, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Regno di Danimarca, rappresentato dai sigg. J. Molde e J. Bering Liisberg, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuto,

avente ad oggetto il ricorso diretto a far dichiarare che il Regno di Danimarca, non avendo adottato i provvedimenti necessari affinché la qualità delle proprie acque di balneazione sia resa conforme ai valori limite fissati dalla direttiva del Consiglio 8 dicembre 1975, 76/160/CEE, concernente la qualità delle acque di

* Lingua processuale: il danese.

balneazione (GU 1976, L 31, pag. 1), e non avendo osservato la frequenza minima del campionamento prevista dalla detta direttiva, è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza degli artt. 4, n. 1, e 6, n. 1, della stessa direttiva,

LA CORTE (Sesta Sezione),

composta dal sig. J.-P. Puissochet, presidente di sezione, e dai sigg. R. Schintgen, C. Gulmann, V. Skouris e J.N. Cunha Rodrigues (relatore), giudici,

avvocato generale: sig. J. Mischo
cancelliere: sig. H. von Holstein, cancelliere aggiunto

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali svolte dalle parti all'udienza del 19 settembre 2002,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 17 ottobre 2002,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria della Corte il 6 giugno 2000, la Commissione delle Comunità europee ha proposto, ai sensi dell'art. 226 CE, un ricorso diretto a far dichiarare che il Regno di Danimarca, non avendo adottato i provvedimenti necessari affinché la qualità delle proprie acque di balneazione sia resa conforme ai valori limite fissati dalla direttiva del Consiglio 8 dicembre 1975, 76/160/CEE, concernente la qualità delle acque di balneazione (GU 1976, L 31, pag. 1; in prosieguo: la «direttiva»), e non avendo osservato la frequenza minima del campionamento prevista dalla detta direttiva, è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza degli artt. 4, n. 1, e 6, n. 1, della stessa direttiva.

Contesto normativo

2 L'art. 1, n. 2, lett. a), della direttiva recita quanto segue:

«Ai sensi della presente direttiva si intendono per:

a) "acque di balneazione" 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».

3 Secondo l'art. 3, n. 1, primo comma, della direttiva, «[g]li 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».

4 L'art. 3, n. 2, della direttiva dispone che «[i] valori fissati in base al paragrafo 1 non possono essere meno rigorosi di quelli indicati nella colonna I dell'allegato». Nell'allegato della direttiva sono riportati 19 parametri, nonché valori limite imperativi per la maggior parte dei detti parametri.

5 Dall'art. 4, n. 1, della direttiva risulta che gli Stati membri dovevano adottare le misure necessarie affinché, entro un periodo di dieci anni a decorrere dalla notifica di tale direttiva, la qualità delle acque di balneazione fosse resa conforme ai valori limite fissati ai sensi dell'art. 3 della stessa.

6 Ai sensi dell'art. 5 della direttiva:

«1. 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% dei campioni, nel caso dei parametri conformi a quelli specificati nella colonna I dell'allegato;

— il 90% dei campioni negli altri casi eccetto per i parametri "coliformi totali" e "coliformi fecali" in cui la percentuale dei campioni può essere dell'80%,

e quando, per il 5%, il 10% o il 20% dei campioni che, secondo i casi, non sono conformi:

— l'acqua non si discosta più del 50% [dal] valore dei parametri in questione, esclusi i parametri microbiologici, il pH e l'ossigeno disciolto;

— i campioni d'acqua, prelevati successivamente ad una frequenza statisticamente adeguata, non si discostano dai valori dei parametri che ad essa si riferiscono.

2. Il superamento dei valori di cui all'articolo 3 non viene preso in considerazione nel calcolare le percentuali stabilite al paragrafo 1 qualora esso sia determinato da inondazioni, da catastrofi naturali o da condizioni meteorologiche eccezionali».

7 L'art. 6, n. 1, della direttiva dispone che le autorità competenti degli Stati membri effettuano i campionamenti per i quali la frequenza minima è fissata nell'allegato.

8 L'art. 8 della direttiva prevede eventuali deroghe a quest'ultima:

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

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

9 Ai sensi del terzo e quarto comma della detta disposizione, tali deroghe non possono in nessun caso fare astrazione dai dettami della tutela della salute

pubblica e, in caso di deroga, lo Stato membro deve informare immediatamente la Commissione, «indicando i motivi ed i limiti di tempo».

10 L'art. 13 della direttiva, nella versione modificata dalla 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 (GU L 377, pag. 48), prevede che gli Stati membri comunichino ogni anno alla Commissione una relazione sull'applicazione della direttiva nell'anno in questione. Tale relazione è trasmessa alla Commissione entro la fine dello stesso anno.

11 La direttiva è stata notificata al Regno di Danimarca il 10 dicembre 1975.

Fatti e procedimento precontenzioso

12 Il governo danese ha trasmesso alla Commissione le relazioni relative all'attuazione della direttiva per le stagioni balneari 1995, 1996, 1997 e 1998. La Commissione vi ha rilevato numerose carenze nell'applicazione della direttiva. Di conseguenza, con lettera di diffida 4 agosto 1999, la stessa ha richiamato l'attenzione del detto governo su tali inadempimenti invitandolo a comunicarle le proprie osservazioni al riguardo.

13 Il governo danese ha risposto con lettera 1° ottobre 1999 esponendo le misure attuate in caso di superamento dei valori limite fissati dalla direttiva.

14 La Commissione ha affermato che il governo danese non aveva adottato i provvedimenti necessari ad assicurare una qualità delle proprie acque di balneazione conforme ai valori limite fissati dalla direttiva e ad osservare la frequenza minima del campionamento. Di conseguenza, il 7 aprile 2000, la stessa ha inviato al Regno di Danimarca un parere motivato, con il quale constatava una violazione degli artt. 4, n. 1, e 6, n. 1, della direttiva e invitava il detto Stato membro ad adottare le misure necessarie a conformarsi al detto parere entro un termine di due mesi dalla notifica dello stesso.

15 Il governo danese ha risposto con lettere 7 e 8 giugno 2000, illustrando l'azione condotta in Danimarca per il miglioramento generale della depurazione delle acque reflue e della qualità delle acque, e descrivendo in particolare le misure adottate, nel corso dei vent'anni precedenti, riguardo a varie fonti d'inquinamento delle acque di balneazione.

16 La Commissione ha ritenuto nondimeno che l'inadempimento indicato nel parere motivato persistesse ed ha proposto il presente ricorso.

Ricorso

Sulla censura relativa alla qualità delle acque di balneazione

Argomenti delle parti

17 Pur precisando che il presente ricorso riguarda unicamente gli anni 1995-1998, la Commissione afferma che la qualità delle acque di balneazione danesi non era

pienamente conforme ai valori limite imperativi fissati dalla direttiva per ciascuno degli anni dal 1995 al 2000. Il tasso di conformità per i detti anni è riportato nella tabella seguente:

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

18 Nel controricorso, il governo danese contesta il calcolo del tasso di conformità effettuato dalla Commissione per i seguenti motivi. In primo luogo, i superamenti dovrebbero essere qualificati, per la maggior parte, come «fortuiti», in quanto la causa di questi ultimi potrebbe essere di origine animale, e gli stessi si produrrebbero in modo improvviso, sotto forma di superamenti isolati, ripartiti in zone balneari diverse. In secondo luogo, il metodo di calcolo della Commissione non terrebbe conto delle misure adottate per rimediare ai superamenti concreti, in particolare dei divieti di balneazione. Infatti, ogni anno delle 1 300 stazioni balneari esistenti in Danimarca dalle 15 alle 17 sarebbero colpite da un divieto formale di balneazione durante il periodo estivo. In terzo luogo, il calcolo dei superamenti effettuato dalla Commissione si baserebbe su cifre che sono valide per un solo anno alla volta. Tale metodo di calcolo contribuirebbe a fornire un'immagine statistica deformata della qualità delle acque di balneazione danesi e non troverebbe alcun fondamento nella direttiva.

19 Il governo danese, pur affermando, come ha fatto la Commissione, che il presente procedimento riguarda unicamente gli anni 1995-1998, produce la seguente tabella sulla conformità delle acque di balneazione danesi ai valori limite imperativi per gli anni 1995-2000. In questa tabella, le cifre sarebbero state corrette per tenere conto dei superamenti fortuiti, della comunicazione di informazioni errate e dell'emanazione di divieti di balneazione:

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

20 Durante il periodo 1995-1998 si sarebbero verificati in totale 140 superamenti, ripartiti su 130 stazioni balneari, di cui 82 sarebbero imputabili a casi fortuiti (in particolare ad uccelli o ad altri animali). Il governo danese afferma che altri 30 superamenti sono dovuti alle acque reflue e, in tal caso, sono state adottate misure per rimediarvi. Nei restanti 28 casi, la stazione balneare in questione sarebbe stata sottoposta ad osservazione. Del resto, i dati relativi agli anni 1999 e 2000 confermerebbero che, in generale, si è trattato di superamenti fortuiti.

21 Il governo danese riconosce che, secondo la giurisprudenza della Corte, la direttiva impone agli Stati membri un obbligo di risultato e che questi ultimi devono adottare tutte le misure necessarie per conformarvisi. Per contro, la Corte

avrebbe previsto la possibilità che certi superamenti siano compatibili con la direttiva, a condizione che ciò sia giustificato da un'impossibilità assoluta.

22 Secondo il detto governo, i superamenti dovuti a deiezioni di uccelli o di altri animali, oppure a precipitazioni forti ed improvvise, sono di carattere fortuito, ragion per cui sarebbe impossibile prevedere il luogo in cui essi si verificano. Tali superamenti sarebbero originati da circostanze generali che rendono impossibile il rispetto della direttiva. Il governo danese ritiene che la maggior parte delle infrazioni verificatesi negli anni 1995-1998 derivi da superamenti fortuiti — di origine naturale — cui è stato assolutamente impossibile far fronte in maniera efficace.

Giudizio della Corte

23 In via preliminare, si deve ricordare la giurisprudenza consolidata secondo la quale l'esistenza di un inadempimento deve essere valutata in relazione alla situazione dello Stato membro quale si presentava alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato e la Corte non può tener conto dei mutamenti successivi (v., in particolare, sentenze 11 settembre 2001, causa C-220/99, Commissione/Francia, Racc. pag. I-5831, punto 33, e 30 maggio 2002, causa C-323/01, Commissione/Italia, Racc. pag. I-4711, punto 8). Da ciò consegue che, nel caso di specie, occorre valutare l'esistenza degli inadempimenti contestati unicamente riguardo alle stagioni balneari 1995-1998.

24 Occorre rilevare che, a tenore dell'art. 4, n. 1, della direttiva, gli Stati membri hanno l'obbligo di adottare le misure necessarie affinché la qualità delle acque di balneazione sia resa conforme ai valori limite fissati ai sensi dell'art. 3 della direttiva medesima (v. sentenze 12 febbraio 1998, causa C-92/96, Commissione/Spagna, Racc. pag. I-505, punto 27, e 25 maggio 2000, causa C-307/98, Commissione/Belgio, Racc. pag. I-3933, punto 48).

25 A tale proposito va precisato che la conformità della qualità delle acque di balneazione ai valori limite fissati dalla direttiva dev'essere valutata ogni anno e non su base pluriennale, come sostenuto dal governo danese. Infatti, nella versione modificata dalla direttiva 91/692, l'art. 13 della direttiva obbliga gli Stati membri a comunicare ogni anno alla Commissione una relazione sull'applicazione della stessa direttiva per l'anno in questione. Lo scopo di tutela della salute pubblica perseguito da quest'ultima non può conciliarsi con un periodo di più anni, durante i quali gli Stati membri avrebbero la facoltà di non agire. Tale interpretazione è confermata dal punto 34 della sentenza 8 giugno 1999, causa C-198/97, Commissione/Germania (Racc. pag. I-3257), nel quale la Corte ha dichiarato che un superamento dei valori limite per una sola stagione è sufficiente a costituire una violazione della direttiva.

26 La direttiva impone agli Stati membri di fare in modo che ogni anno il 100% delle loro zone di balneazione sia conforme ai valori limite imperativi specificati nella colonna I dell'allegato alla direttiva stessa. Ai sensi dell'art. 5, n. 1, della direttiva, le acque di balneazione si considerano conformi a tali valori limite quando una determinata percentuale dei campioni di queste acque, prelevati con la frequenza prevista nell'allegato alla direttiva, è conforme ai valori richiesti da quest'ultima.

27 Dai dati indicati dalla Commissione nel ricorso risulta che, per ciascuno degli anni dal 1995 al 1998, una determinata percentuale delle zone di balneazione danesi, sia di acqua di mare, sia di acque dolci, non era conforme ai valori limite imperativi fissati dalla direttiva.

28 Il governo danese contesta i dati riportati dalla Commissione e propone di correggerli per tenere conto dell'incidenza dei superamenti qualificati dallo stesso come «fortuiti», degli errori di trasmissione dei dati e dei divieti di balneazione.

Da ciò deriverebbero dati che rivelano tassi di conformità ai detti valori limite imperativi più elevati di quelli indicati dalla Commissione.

29 Cionondimeno, anche attenendosi ai dati forniti dallo Stato membro convenuto, è giocoforza constatare che, per ciascuno degli anni dal 1995 al 1998, una determinata percentuale delle acque di balneazione danesi, sia di acqua di mare, sia di acque dolci, resta non conforme ai valori limite imperativi fissati dalla direttiva. Ne consegue che, per quanto riguarda la censura relativa alla qualità delle acque di balneazione danesi, l'inadempimento sussiste, senza che sia necessario esaminare la fondatezza delle correzioni proposte dal governo danese.

Sulla censura relativa alla frequenza del campionamento

30 La Commissione sostiene che in sette zone di balneazione la frequenza minima del campionamento, quale risulta dal combinato disposto dell'art. 6, n. 1, e dell'allegato della direttiva, non è stata rispettata nel periodo 1995-1998.

31 Il governo danese non contesta tale affermazione, ma fa valere che, su base annua, l'inadempimento riguarda unicamente lo 0,2% delle 1 300 stazioni balneari danesi. Esso aggiunge che l'insufficienza dei prelievi non è stata comunque tale da celare, a livello locale, una diminuzione della qualità delle acque di balneazione e che le autorità danesi hanno rimediato a tali mancanze facendo attenzione a che non si verificassero più. Lo stesso ritiene, di conseguenza, che l'insufficienza del numero di prelievi a livello locale si situi entro il limite de minimis e che, ove si consideri lo scopo della direttiva, non si configuri alcuna infrazione alla stessa.

32 È giocoforza rilevare che l'inadempimento imputato al governo danese ha una portata ridotta e conseguenze pratiche trascurabili. Tuttavia, come la Corte ha dichiarato (v. sentenze 21 marzo 1991, causa C-209/89, Commissione/Italia, Racc. pag. I-1575, punti 6 e 19, nonché 29 marzo 2001, causa C-404/99, Commissione/Francia, Racc. pag. I-2667, punto 51), il ricorso per inadempimento ha un carattere oggettivo e, di conseguenza, occorre considerare come sussistente l'inadempimento degli obblighi imposti agli Stati membri in base al Trattato o in base al diritto derivato, indipendentemente dalla portata o dalla frequenza delle situazioni censurate.

33 Ne consegue che nel caso di specie, per quanto riguarda la censura relativa alla frequenza del campionamento, l'inadempimento sussiste.

34 Di conseguenza, occorre dichiarare che il Regno di Danimarca, non avendo adottato, negli anni 1995-1998, i provvedimenti necessari affinché la qualità delle proprie acque di balneazione fosse resa conforme ai valori limite imperativi fissati dalla direttiva e non avendo osservato, nel corso degli stessi anni, la frequenza minima del campionamento prevista dalla detta direttiva, è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza degli artt. 4, n. 1, e 6, n. 1, della stessa direttiva.

Sulle spese

35 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ne ha fatto domanda, il Regno di Danimarca, rimasto soccombente, va condannato alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Sesta Sezione)

dichiara e statuisce:

1) **Non avendo adottato, negli anni 1995-1998, i provvedimenti necessari affinché la qualità delle proprie acque di balneazione fosse resa conforme ai valori limite imperativi fissati dalla direttiva del Consiglio 8 dicembre 1975, 76/160/CEE, concernente la qualità delle acque di balneazione, e non avendo osservato, nel corso degli stessi anni, la frequenza minima del campionamento prevista dalla detta direttiva, il Regno di Danimarca è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza degli artt. 4, n. 1, e 6, n. 1, della stessa direttiva.**

2) **Il Regno di Danimarca è condannato alle spese.**

Puissochet Schintgen Gulmann

Skouris Cunha Rodrigues

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 30 gennaio 2003.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Sesta Sezione

J.-P. Puissochet