CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE F. G. JACOBS presentate il 12 febbraio 1992 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. Nella presente causa, la Commissione vi chiede, ai sensi dell'art. 169 del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, di dichiarare che, non avendo adottato tutte le disposizioni necessarie per attuare la direttiva del Consiglio 15 luglio 1980, 80/778/CEE, concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano (GU L 229, pag. 11), la Repubblica federale di Germania è venuta meno agli obblighi che le incombono.

Normativa vigente

2. La direttiva 80/778 stabilisce norme di qualità per le acque destinate al consumo umano. Tali norme sono contenute in una lista di «parametri» nell'allegato I della direttiva. Per la maggior parte dei parametri di cui alle tabelle da A ad E dell'allegato I, la direttiva stabilisce una concentrazione massima ammissibile (CMA) e un numero guida (NG). Per altri, essa fissa una CMA o un NG. Per taluni parametri non sono stabiliti né CMA né NG. Una concentrazione minima è stabilita per un numero limitato di parametri di cui alla tabella F dell'allegato I.

3. L'art. 7 della direttiva dispone quanto segue:

«1. Per i parametri che figurano nell'allegato I, gli Stati membri fissano i valori applicabili alle acque destinate al consumo umano.

2. Quanto ai parametri per i quali non figura nessun valore nell'allegato I, gli Stati membri possono non fissare valori in applicazione del primo paragrafo, finché essi non siano stati determinati dal Consiglio.

3. Per quanto concerne i parametri riportati nelle tabelle A, B, C, D e E dell'allegato I

— i valori che gli Stati membri dovranno fissare devono essere inferiori o uguali ai valori indicati nella colonna "Concentrazione massima ammissibile";

— per la fissazione dei valori, gli Stati membri si ispirano a quelli che figurano nella colonna "Numero guida".

4. Per quanto riguarda i parametri della tabella F dell'allegato I, i valori che gli Stati

* Lingua originale: l'inglese.

membri dovranno fissare devono essere superiori o uguali ai valori indicati nella colonna "Concentrazione minima richiesta" per le acque di cui all'articolo 2, primo trattino, che abbiano subito un trattamento di addolcimento.

5. I valori che figurano nell'allegato I vanno interpretati tenendo conto delle osservazioni (vale a dire delle osservazioni contenute nella colonna di destra dell'allegato I per taluni parametri).

6. Gli Stati membri adottano le disposizioni necessarie affinché le acque destinate al consumo umano siano almeno conformi ai requisiti specificati nell'allegato I».

4. Alcune deroghe sono previste agli artt. 9 e 10.

L'art. 9 ha il seguente tenore:

«1. Gli Stati membri hanno facoltà di prevedere deroghe alla presente direttiva per tener conto:

a) di situazioni relative alla natura e alla struttura dei terreni dell'area di cui è tributaria la risorsa idrica considerata.

Qualora uno Stato membro decida una siffatta deroga ne informa la Commissione entro i due mesi successivi alla decisione, precisandone i motivi;

b) di situazioni relative a circostanze meteorologiche eccezionali.

Qualora uno Stato membro decida una siffatta deroga ne informa la Commissione entro i quindici giorni successivi alla decisione precisando i motivi e la durata della deroga.

2. Gli Stati membri informano la Commissione delle deroghe di cui al paragrafo 1 soltanto se esse riguardano un approvvigionamento di acqua pari almeno a 1 000 m^3 al giorno o ad una popolazione di almeno 5 000 persone.

3. In nessun caso le deroghe deliberate a norma del presente articolo possono riguardare i fattori tossici e microbiologici né comportare un rischio per la salute pubblica».

L'art. 10 prevede:

«1. In caso di circostanze accidentali gravi, le competenti autorità nazionali possono autorizzare, per un periodo di tempo limitato e fino al raggiungimento di un valore massimo che esse stabiliscono, un superamento delle concentrazioni massime ammissibili di cui all'allegato I, nella misura in cui tale superamento non presenti assolutamente un rischio

inaccettabile per la salute pubblica e l'approvvigionamento d'acqua destinata al consumo umano non possa essere assicurato in nessun altro modo.

2. Fatta salva l'applicazione della direttiva 75/440/CEE, in particolare dell'articolo 4, paragrafo 3, qualora uno Stato membro sia costretto, per il suo approvvigionamento di acqua potabile, a ricorrere ad acque superficiali che non raggiungono le concentrazioni imposte per le acque di categoria A 3 ai sensi del'articolo 2 della direttiva summenzionata, e qualora non possa prendere in considerazione un trattamento adeguato per ottenere acque alimentari della qualità definita dalla presente direttiva, lo Stato membro può autorizzare, per un periodo di tempo limitato e fino al raggiungimento di un valore massimo ammissibile da esso stabilito, un superamento delle concentrazioni massime ammissibili di cui all'allegato I, nella misura in cui tale superamento non presenti alcun rischio inaccettabile per la salute pubblica.

3. Gli Stati membri che si avvalgono delle deroghe di cui al presente articolo ne informano immediatamente la Commissione, indicando altresì i motivi e la probabile durata di tali deroghe».

5. Sottolineo che la versione francese dell'art. 10, n. 1, inizia con i termini «en cas de circostances accidentelles graves», che sembra più esplicito della formula inglese «in the event of emergencies» o dell'espressione tedesca «in Notfällen». Tuttavia, ritengo che questa differenza non sia tale da essere presa in considerazione.

6. Gli Stati membri erano tenuti a mettere in vigore le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva entro due anni a decorrere dalla notifica (art. 18). Essi dovevano adottare le disposizioni necessarie affinché la qualità delle acque destinate al consumo umano fosse resa conforme alla direttiva entro un termine di cinque anni dalla sua notifica (art. 19). Secondo la Commissione la direttiva è stata notificata alla Repubblica federale di Germania il 18 luglio 1980.

7. La principale disposizione tedesca che attua la direttiva è la Trinkwasserverordnung (in prosieguo: la «TrinkwV») del 22 maggio 1986 (BGBl. 1986 I, pag. 760), come modificata dalla Verordnung zur Änderung der Trinkwasserverordnung und der Mineral- und Tafelwasser-Verordnung del 5 dicembre 1990 (BGBl. 1990 I, pag. 2600). La versione modificata della Trinkwasserverordnung è entrata in vigore il 1° gennaio 1991.

Contesto del procedimento

8. Con lettera 30 ottobre 1987 la Commissione ha informato il governo tedesco che, a suo parere, la direttiva non era stata trasposta correttamente nel diritto tedesco. Il governo tedesco è stato invitato a presentare le sue osservazioni. La Commissione, insoddisfatta

della risposta fornita dal governo tedesco, il 6 luglio 1989 ha emesso un parere motivato nel quale invitava la Repubblica federale di Germania ad adottare le disposizioni necessarie per conformarsi alla direttiva entro un termine di due mesi. Con lettera 6 settembre 1989, il governo tedesco ha informato la Commissione che, a suo parere, la direttiva era stata correttamente trasposta nel diritto tedesco con la TrinkwV. Nella stessa lettera, il governo tedesco precisava che esso aveva elaborato un progetto di regolamento recante modifica alla TrinkwV. Tale progetto di regolamento era a quanto pare quello entrato in vigore il 1° gennaio 1991.

9. Il ricorso è stato proposto il 27 luglio 1990. Esso enuclea dieci addebiti per i quali si ritiene che la Repubblica federale di Germania non abbia attuato correttamente la direttiva. Tuttavia, nella replica la Commissione rinuncia a sei censure, in quanto riconosce che talune tra le infrazioni addotte possono essere ritenute cessate, in seguito alla modifica apportata alla TrinkwV. In risposta a un quesito scritto della Corte, la Commissione ha ritirato un altro addebito. Di conseguenza, ne restano solo tre sui quali ora la Corte è chiamata a pronunciarsi.

Deroghe in conformità all'art. 4, n. 1, della Trinkwasserverordnung

10. L'art. 4, n. 1, della TrinkwV prevede:

«In caso di circostanze accidentali gravi, l'autorità competente può autorizzare, per un periodo di tempo limitato e fino al raggiungimento di un livello che essa stabilisce, una deroga ai valori limite stabiliti all'allegato 2, purché non risulti alcun rischio per la salute pubblica e l'approvvigionamento d'acqua destinata al consumo umano non possa essere assicurato in nessun altro modo».

11. La versione iniziale dell'art. 4, n. 1, faceva riferimento non a «circostanze accidentali gravi» («in Notfällen»), ma a «singoli» casi («im Einzelfall») e consentiva deroghe a condizione che l'approvvigionamento d'acqua non potesse essere assicurato in nessun altro modo «ad un costo accettabile». La Commissione ritiene che la versione iniziale dell'art. 4, n. 1, fosse incompatibile con l'art. 10, n. 1, della direttiva, che ammette deroghe solo in caso di «circostanze accidentali gravi» e non fa alcun riferimento a costi accettabili allorché pone la condizione che l'approvvigionamento d'acqua non possa essere assicurato in altro modo. La Repubblica federale di Germania sostiene che anche nella sua versione originale l'art. 4, n. 1, della TrinkwV fosse compatibile con l'art. 10, n. 1, della direttiva: da una parte, erano autorizzate deroghe solo in caso di circostanze accidentali gravi, anche se tale concetto non era esplicitamente ripreso nel testo dell'art. 4, n. 1; dall'altra, l'espressione «a un costo accettabile» aveva lo scopo di assicurare l'osservanza del principio di proporzionalità.

12. Non vedo come si potrebbero accogliere tali argomenti. Secondo la giurisprudenza

della Corte, le disposizioni di una direttiva che ammettono deroghe devono essere interpretate in senso restrittivo (v. sentenza 22 settembre 1988, causa 228/87, Procedimento penale contro ignoti, Racc. pag. 5099, punto 10 della motivazione). L'espressione «circostanze accidentali gravi» dev'essere interpretata come una «situazione di urgenza nella quale le autorità responsabili debbono fare repentinamente fronte a difficoltà di approvvigionamento di acqua destinata al consumo umano» (ibidem, punto 14 della motivazione). Non limitando esplicitamente le deroghe alle circostanze accidentali gravi ed aggiungendo i termini «ad un costo accettabile» alla condizione che l'approvvigionamento d'acqua non possa essere assicurato in nessun altro modo, la versione iniziale dell'art. 4, n. 1, della TrinkwV ha ampliato la portata della deroga di cui all'art. 10, n. 1, della direttiva. L'efficacia della direttiva sarebbe gravemente compromessa se gli Stati membri potessero unilateralmente ampliare la portata di una deroga del genere.

13. La Commissione ammette nella replica che la versione modificata dell'art. 4, n. 1, della TrinkwV corrisponde testualmente alla direttiva. Tuttavia, essa rileva di non poter considerare risolto questo punto del ricorso finché la Repubblica federale di Germania non si impegnerà a garantire che i dettami della direttiva portino ad una modifica di fatto della prassi adottata dalle autorità tedesche. Secondo la Commissione, alcune denunce che le sono state indirizzate a proposito della qualità dell'acqua potabile in Germania indicano che sono state accordate deroghe violando la direttiva. Essa osserva inoltre che, come risulta da una raccomandazione del Bundesgesundheitsamt (Ufficio federale della sanità), talune deroghe sono state autorizzate in situazioni che non corrispondevano a circostanze accidentali gravi. La Corte ha posto un quesito scritto alla Commissione per sapere se essa intendeva mantenere tale addebito, dato che essa ha riconosciuto che l'art. 4, n. 1, della TrinkwV, nella versione entrata in vigore il 1° gennaio 1991, è conforme alla direttiva. Nella sua risposta, la Commissione indica diversi argomenti in favore del mantenimento di tale censura. In primo luogo, la Repubblica federale di Germania non ha dichiarato di interpretare l'espressione «circostanze accidentali gravi» come riguardante unicamente avvenimenti imprevedibili. In secondo luogo, le autorità tedesche continuano ad autorizzare deroghe in situazioni che non costituiscono circostanze accidentali gravi, come risulta da un estratto dell'*Alfterer Nachrichten* (Bollettino del comune di Alfter), secondo il quale un impianto di distribuzione d'acqua a Heidgen, che era stato autorizzato a superare alcune concentrazioni massime ammissibili per il periodo dal 1° ottobre 1989 al 30 settembre 1991, ha fruito di una proroga di tale deroga per un ulteriore periodo di due anni. In terzo luogo, nella prospettiva di eventuali richieste di risarcimento, sarebbe auspicabile che la Corte di giustizia dichiarasse che la TrinkwV, nella sua versione anteriore al 1° gennaio 1991, non era conforme alla direttiva. Infine, la Commissione ritiene parimenti opportuno che la Corte dichiari che, anche dopo questa data, si può parlare di una trasposizione corretta della direttiva nel diritto nazionale solo se le modifiche intervenute in quella sede si ripercuotono, come è necessario, nei fatti.

14. Benché, come ho già indicato, non sia in dubbio che la versione iniziale dell'art. 4, n. 1, della TrinkwV fosse incompatibile con l'art. 10, n. 1, della direttiva, non mi sembra tuttavia che la Commissione abbia dimostrato una violazione della direttiva riguardo al periodo successivo al 1° gennaio 1991. Dopo tale data, la legislazione tedesca ha infatti riprodotto gli stessi termini dell'art. 10, n. 1, della direttiva. Certo, giustamente la Commissione afferma che non è sufficiente incorporare semplicemente i termini della direttiva nella normativa nazionale; occorre, inoltre, che gli Stati membri facciano in modo che la detta normativa sia applicata nella pratica. Tuttavia, non ritengo che la Commissione sia riuscita a dimostrare che le autorità tedesche non applicano la direttiva nella pratica. La maggior parte delle denunce menzionate dalla Commissione, relativamente alla qualità dell'acqua potabile in Germania, riguarda il periodo anteriore alla modifica della TrinkwV. Tale constatazione vale parimenti per la raccomandazione del Bundesgesundheitsamt. È sicuramente possibile chiedersi se la deroga citata nell'*Alfterer Nachrichten*, che corrisponde ad un periodo di quattro anni in tutto, possa essere considerata come relativa ad una «circostanza accidentale grave» ai sensi dell'art. 10, n. 1, della direttiva. Ma anche ammettendo che la deroga sia stata autorizzata violando la direttiva, va obiettato che il presente procedimento non ha mai avuto lo scopo di stabilire che una deroga particolare fosse illecita. Il presente procedimento ha il fine di stabilire che la Repubblica federale di Germania non ha trasposto una direttiva nel diritto nazionale. Orbene, è chiaro che, dal 1° gennaio 1991, l'art. 10, n. 1, della direttiva è stato trasposto nel diritto nazionale. Se la Commissione ritiene che talune deroghe specifiche siano state autorizzate in violazione dell'art. 10, n. 1, della direttiva (e in violazione della disposizione corrispondente del diritto tedesco) è libera di intraprendere un altro procedimento contro la Repubblica federale di Germania riguardo a tali infrazioni.

15. Rimane da esaminare se la Corte debba pronunciare una sentenza che condanni la Repubblica federale di Germania per aver omesso di trasporre correttamente l'art. 10, n. 1, della direttiva nel diritto tedesco prima del 1° gennaio 1991. È ormai pacifico che, pure nel caso in cui un'inosservanza al Trattato sia stata sanata dopo scaduto il termine fissato dalla Commissione nel parere motivato, vi è interesse alla prosecuzione del giudizio onde stabilire il fondamento dell'eventuale responsabilità dello Stato membro, in conseguenza dell'inadempimento nei confronti di altri Stati membri, della Comunità o di singoli (v., recentemente, le conclusioni dell'avvocato generale Lenz, presentate il 21 gennaio 1992, causa C-337/89, Commissione/Regno-Unito, paragrafo 41), in cui sono citate altre cause. Quanto alla responsabilità verso i singoli, le condizioni nelle quali un'azione di risarcimento danni può essere promossa da un privato in seguito alla mancata trasposizione di una direttiva da parte di uno Stato membro sono definite al punto 40 della motivazione della sentenza 19 novembre 1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90, Francovich e Bonifaci (Racc. pag. I-5357). In particolare, la natura della direttiva deve essere tale da attribuire diritti a favore dei singoli. Si può dedurre dalla sentenza 17 ottobre 1991, causa C-58/89, Commissione/Germania (Racc. pag. I-4983, punto 14 della motivazione), che la direttiva de qua effettivamente conferisce diritti ai singoli, dal momento che mira a proteggere la salute pubblica, e che la sua inosservanza potrebbe costituire un rischio per la salute pubblica. Ne deriva che la Commissione ha un interesse sufficiente a che la Corte dichiari che l'art. 4, n. 1, della TrinkwV non era compatibile con la direttiva fino a che non è stato modificato con effetto dal 1° gennaio 1991. Concludo pertanto che la Corte dovrebbe dichiarare che, non avendo trasposto correttamente l'art. 10, n. 1, della direttiva prima del 1° gennaio 1991, la Repubblica federale di Germania è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi del Trattato.

Notifica delle deroghe alla Commissione ai sensi degli artt. 9, n. 1, e 10, n. 3, della direttiva

16. La versione originale della TrinkwV non richiedeva, da parte dell'«autorità competente» (zuständige Behörde) o da parte del governo del Land interessato, la comunicazione al governo federale delle deroghe autorizzate ai sensi dell'art. 4, n. 1, della TrinkwV (il quale, come si è visto, corrisponde all'art. 10, n. 1, della direttiva) o ai sensi dell'art. 4, n. 2, della TrinkwV (che corrisponde all'art. 9, n. 1, della direttiva). Nel ricorso, la Commissione evoca la possibilità che ciò impedisca al governo federale di adempiere l'obbligo, che gli incombe ai sensi degli artt. 9, n. 1, e 10, n. 3, della direttiva, di notificare le deroghe alla Commissione. Secondo la Commissione, questo avviene anche se i Länder sono tenuti a comunicare le deroghe al governo federale, ai sensi del principio di lealtà verso il Bund (Grundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens). La Commissione afferma nel ricorso che la prassi ha confermato i suoi timori, visto che la Repubblica federale di Germania le ha comunicato molte deroghe senza precisarne i motivi o la durata e senza rispettare i termini imposti dalla direttiva.

17. L'art. 4, n. 3, della versione modificata della TrinkwV esige che l'autorità competente comunichi senza indugio le deroghe autorizzate ai sensi dell'art. 4, n. 1, alla più alta autorità sanitaria del Land (la quale deve a sua volta comunicarle al ministro federale competente). L'autorità competente deve comunicare senza indugio al ministro federale le deroghe autorizzate ai sensi dell'art. 4, n. 2, salvo eccezioni conformemente alle disposizioni dell'art. 9, n. 2, della direttiva.

18. Nella replica, la Commissione ammette che l'art. 4, n. 3, della versione modificata della TrinkwV è in linea di massima conforme alla direttiva per quanto concerne la notifica delle deroghe. Essa rileva tuttavia che l'allegato 4, sezione III, della TrinkwV consente che le concentrazioni massime ammissibili stabilite per un determinato numero di sostanze siano superate, entro certi limiti, allorché il superamento sia connesso a condizioni geologiche. Di fatto, le disposizioni di cui trattasi fanno parte delle osservazioni contenute nella colonna g) dell'allegato 4, sezione III. Esse riguardano quattro sostanze: l'ammonio, il potassio, il magnesio e i solfati. Per esempio, secondo la direttiva, la CMA per l'ammonio (parametro 22) è fissata a 0,5 mg/l, mentre, secondo l'allegato 4 della TrinkwV, non è necessario tener conto di superamenti fino al raggiungimento di un valore limite di 30 mg/l, se dipendono da condizioni geologiche. La Commissione sostiene che la legislazione tedesca sia di conseguenza contraria alla direttiva nella parte in cui prevede deroghe generali legate a condizioni geologiche, men-

tre la direttiva autorizza solo deroghe specifiche che devono in ogni caso essere notificate alla Commissione.

19. La Repubblica federale di Germania contesta tale affermazione nella sua memoria di controreplica. Essa sostiene che l'art. 9, n. 1, della direttiva consente agli Stati membri di autorizzare deroghe generali connesse a condizioni geologiche, e che uno Stato membro che abbia optato per tale soluzione adempie il suo obbligo di notifica comunicando la normativa corrispondente alla Commissione.

20. Non vedo come si possa accogliere l'argomento della Repubblica federale di Germania. L'art. 9, n. 1, lett. a), dispone che, allorché uno Stato membro decide una deroga per tener conto di situazioni relative alla natura e alla struttura dei terreni dell'area di cui è tributaria la risorsa idrica considerata, deve informarne la Commissione entro i due mesi successivi alla decisione precisando i motivi della deroga. Il testo dell'art. 9, n. 1, lett. a), implica che ogni singola deroga debba essere notificata alla Commissione, con i motivi particolari invocati per giustificare la deroga stessa. La notifica ha probabilmente lo scopo di permettere alla Commissione di valutare se la deroga sia giustificata tenuto conto della «natura e della struttura dei terreni» dell'area di cui trattasi. Ora, la Commissione può dedicarsi a tale esame solo se essa è informata delle deroghe specifiche riguardanti l'approvvigionamento d'acqua in determinate aree. Ci si potrebbe, certamente, chiedere se l'inadempimento della Repubblica federale di Germania consista nel fatto che essa non ha adottato disposizioni adeguate per la notifica delle deroghe o se essa abbia infranto la direttiva autorizzando deroghe generali piuttosto che deroghe specifiche. Comunque sia, la Repubblica federale di Germania non ha correttamente trasposto la direttiva nel diritto nazionale.

Deroghe specifiche alle concentrazioni massime ammissibili

21. Tale addebito sembra al momento corrispondere del tutto a quello che ho appena esaminato. Nel ricorso, la Commissione lamentava il fatto che, ai sensi della versione originale della TrinkwV (allegato 4, sezione III, punti 9, 11, 12 e 16), le concentrazioni massime ammissibili stabilite per l'ammonio, il potassio, il magnesio e i solfati non fossero applicabili qualora l'acqua provenisse da un sottosuolo «fortemente riducente» o che conteneva tali sostanze. La Commissione faceva valere altresì che la direttiva non conteneva alcun fondamento normativo per le deroghe previste dalla TrinkwV per il ferro e l'argento (allegato 4, sezione III, punti 10 e 15). Sebbene la TrinkwV sia stata modificata a tale riguardo, la Commissione sostiene che, a causa delle disposizioni speciali previste nell'allegato 4, punto III, per quanto concerne l'ammonio, il potassio, il magnesio e i solfati, non è ancora garantito che deroghe specifiche siano notificate conformemente alla direttiva. Per i motivi esposti precedentemente al paragrafo 19, ciò è sicuramente vero, ma non mi sembra necessario che la Corte si pronunci separatamente su tale addebito, poiché esso coincide ormai interamente con quello esaminato sopra.

Sulle spese

22. I tre addebiti della Commissione che persistono mi sembrano fondati e occorre quindi, prima facie, condannare la convenuta alle spese conformemente all'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura. Vero è che sette addebiti su dieci sono stati ritirati nel corso del procedimento scritto e che il governo tedesco sostiene che, per quanto concerne detti addebiti, la sua normativa fosse conforme se non alla lettera almeno allo spirito della direttiva, ancor prima della modifica della TrinkwV. Tuttavia, ritengo che la maggior parte delle infrazioni dedotte sussistesse alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato e persistesse ancora al momento in cui il ricorso è stato proposto. È inoltre chiaro che, se la Repubblica federale di Germania avesse proceduto più prontamente nel mettere in vigore il regolamento di modifica della TrinkwV, la maggior parte degli addebiti che sono stati ritirati dalla Commissione nel corso della fase scritta del procedimento non sarebbe neanche stata formulata dinanzi alla Corte. Concludo quindi che si debba condannare la Repubblica federale di Germania alle spese.

Conclusione

23. Di conseguenza, suggerisco alla Corte di:

1) dichiarare che, non avendo adottato entro il termine stabilito tutti i provvedimenti necessari ad attuare la direttiva del Consiglio 15 luglio 1980, 80/778/CEE, concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano, la Repubblica federale di Germania è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi del Trattato CEE;

2) condannare la Repubblica federale di Germania alle spese.