

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE  
FRANCESCO CAPOTORTI  
DEL 31 MARZO 1982

*Signor Presidente,  
signori Giudici,*

1. Le presenti conclusioni si inseriscono nelle procedure di tre ricorsi introdotti dalla Commissione contro i Paesi Bassi ai sensi dell'articolo 169, secondo comma, Trattato CEE. Con i primi due di questi ricorsi, che hanno dato luogo alle cause 96/81 e 97/81, è stata contestata al Regno olandese l'inosservanza delle direttive del Consiglio n. 76/160, dell'8 dicembre 1975, concernente la qualità delle acque di balneazione, e n. 75/440, del 16 giugno 1975, sulla qualità delle acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile negli Stati membri. Quanto al terzo ricorso, dal quale è derivata la causa 100/81, esso mira ad accertare che i Paesi Bassi non hanno eseguito la direttiva del Consiglio n. 74/561, del 12 novembre 1974, relativa all'accesso alla professione di trasportatore di merci su strada nel settore dei trasporti nazionali e internazionali. Dico subito che i problemi sollevati dalle cause 96 e 97/81 si prestano ad essere trattati congiuntamente, e d'altra parte meritano di essere particolarmente approfonditi per la loro importanza e complessità; mentre la situazione di fatto e di diritto della causa 100/81 è abbastanza semplice, cosicché mi riservo di esaminarla in breve, dopo aver discusso la materia delle prime due cause.

2. Conviene riassumere preliminarmente il contenuto delle direttive 76/160

e 75/440. Entrambe si fondano sugli articoli 100 e 235 del Trattato CEE, e perseguono l'obiettivo di armonizzare le legislazioni degli Stati membri nei campi indicati dai rispettivi titoli, per la protezione dell'ambiente e della salute pubblica. Entrambe sono completate da un allegato, in cui si precisano i requisiti qualitativi, rispettivamente delle acque marine di balneazione e delle acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile; tali requisiti si traducono in una serie di parametri di natura fisica, chimica e microbiologica. Gli obblighi principali imposti agli Stati membri dalla direttiva 76/160 consistono: a) nello stabilire per tutte le zone di balneazione, o per ciascuna di esse, i valori applicabili alle acque, con riferimento ai parametri indicati nell'allegato e in maniera non meno rigorosa (articolo 3); b) nell'adottare le misure necessarie affinché, entro dieci anni, la qualità delle acque sia resa conforme ai valori limite (articolo 4, paragrafo 1); c) nell'effettuare campionamenti periodici, secondo una frequenza indicata nell'allegato (articolo 6, paragrafo 1); d) nell'effettuare e ripetere periodicamente minuziose indagini locali per determinare l'esistenza e la portata di tutti gli scarichi inquinanti e potenzialmente inquinanti (articolo 6, paragrafo 3). Analogamente la direttiva 75/440 prevede che gli Stati membri: a) stabili-

scano per tutti i punti di prelievo delle acque superficiali, o per ciascun punto di essi, i valori applicabili, con riferimento ai parametri e in modo non meno rigoroso (articolo 3); b) prendano le misure atte a rendere le acque superficiali conformi ai valori stabiliti (articolo 4, paragrafo 1); c) adottino un piano d'azione e un calendario decennale per migliorare la qualità dell'ambiente e in particolare delle acque (articolo 4, paragrafo 2); d) non utilizzino per la produzione di acqua potabile acque superficiali aventi caratteristiche inferiori ai valori limite (articolo 4, paragrafo 3); e) effettuino campionamenti e analisi, la cui frequenza spetta tuttavia alle autorità nazionali di determinare.

Merita infine di essere sottolineato il fatto che sia l'una sia l'altra direttiva impongono agli Stati membri di emanare entro due anni le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alle direttive medesime e di informarne immediatamente la Commissione (articolo 12, paragrafo 1, direttiva 76/160; articolo 10, direttiva 75/440).

3. La cronistoria dei fatti che hanno preceduto il ricorso 96/81 può essere riassunta come segue.

In risposta a due sollecitazioni della Commissione che chiedeva di conoscere le misure adottate o previste dai Paesi Bassi per eseguire la direttiva 76/160, la competente autorità ministeriale di quel Paese, con lettera del 28 marzo 1978, fece sapere in primo luogo che era in preparazione la modifica della legge sull'inquinamento delle acque di superficie,

al fine di stabilire delle norme atte a garantire su tutto il territorio nazionale — tenuto conto del sistema decentrato di controllo delle acque applicato nei Paesi Bassi — il mantenimento della qualità minima richiesta per le diverse funzioni delle acque di superficie. L'autorità olandese osservava che «questa modifica legislativa riveste dunque una grande importanza per l'esecuzione della direttiva suddetta».

La stessa lettera riconosceva che era inoltre necessario adottare una normativa la quale consentisse di vietare l'impiego delle acque di superficie al fine di balneazione, quando esse non rispondessero alle condizioni stabilite dalla direttiva. Tale disciplina avrebbe comportato una modifica della legge sull'igiene e la sicurezza in materia di balneazione. La lettera faceva poi cenno all'estensione del vigente programma di campionamento delle acque «allo scopo di adattarlo alle disposizioni della direttiva». Infine, veniva notato che i Paesi Bassi imponevano già da tempo, per la tutela della salute, certe esigenze a cui dovevano rispondere le acque di balneazione, e, a questo riguardo, era menzionato un parere del Consiglio della sanità, contenuto in una relazione provvisoria sulle acque di balneazione che veniva trasmesso per informazione.

L'8 febbraio dell'anno seguente, la Commissione rammentava al Governo olandese che il termine per introdurre le disposizioni interne necessarie per l'attuazione della direttiva 76/160 e per la relativa comunicazione alla Commissione era scaduto fin dal 10 dicembre 1977. Riferendosi alla citata lettera del 28 marzo 1978 e alla promessa allora fatta dal Governo olandese di informare la Commissione non appena fossero state adottate le misure di attuazione descritte, la Commissione constatava che l'assenza di

qualsiasi informazione a tal riguardo costituiva una violazione dell'obbligo imposto dall'articolo 12, paragrafo 1, della direttiva. La nota dell'8 febbraio costituiva l'atto iniziale della procedura di cui all'articolo 169 del Trattato CEE, e accordava perciò allo Stato destinatario un termine di due mesi per le sue osservazioni.

stri di ordinare la chiusura delle installazioni balneari in caso di pericolo di propagazione di malattie infettive, la lettera annunciava che le misure da prendere nell'ambito dell'esecuzione della direttiva sarebbero state armonizzate fra loro, sia sulla base della legge sull'inquinamento delle acque di superficie, che sulla base della legge relativa all'igiene e alla sicurezza delle installazioni balneari. Da tutto ciò il rappresentante permanente olandese deduceva che, mediante la legislazione in vigore, il Governo olandese metteva già in pratica la direttiva di cui trattasi.

Il 23 maggio 1979, la Rappresentanza permanente del Regno dei Paesi Bassi presso le Comunità europee rispondeva alla Commissione e cominciava con l'assicurare che la legislazione olandese in vigore sulla qualità delle acque di superficie prevedeva «un certo numero di mezzi» per controllare la qualità di dette acque, e che al tempo stesso il programma indicativo pluriennale per la lotta contro l'inquinamento delle acque, relativo al periodo 1975-79, riprendeva nei suoi allegati le norme della direttiva 76/160. Benché il progetto di legge per la modifica delle norme relative all'inquinamento delle acque di superficie fosse ancora in discussione al Parlamento, la lettera affermava che anche prima di tale modifica «delle disposizioni amministrative permettono già di garantire in larga misura l'applicazione della direttiva». D'altra parte, la legge relativa all'igiene e alla sicurezza nelle installazioni balneari era stata modificata, in relazione alla direttiva dell'8 dicembre 1975, e anch'essa consentiva di adottare disposizioni relative alla qualità delle acque di balneazione (dal seguito della lettera si arguisce che tale modifica era ancora allo stadio di progetto, dal momento che si prevedeva che essa sarebbe stata sottoposta al Parlamento nel corso del 1979). Dopo aver menzionato l'obbligo dei borgoma-

Non condividendo questo punto di vista, la Commissione, il 23 luglio 1979, emetteva ai sensi dell'articolo 169 del Trattato un parere motivato in cui constatava che il Regno dei Paesi Bassi aveva violato l'obbligo derivante a suo carico dalla direttiva 76/160, per non aver preso le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie ad eseguire tale direttiva. La Commissione si riferiva alla sua precedente lettera dell'8 febbraio 1979, e alle osservazioni trasmesse dalla Rappresentanza permanente olandese il 23 maggio 1979, e affermava che né la legge sulla lotta contro le malattie infettive e la ricerca delle cause di tali malattie (menzionata nelle suddette osservazioni), né il rapporto sulle zone di balneazione costituivano misure di trasposizione della direttiva ai sensi del suo articolo 12, mentre d'altro canto le misure legislative precedentemente previste dalle autorità olandesi ai fini dell'applicazione della direttiva — cioè le modifiche alle leggi concernenti l'inquinamento delle acque superficiali e l'igiene e la sicurezza in materia di bagni — si trovavano ancora in fase di progetto.

Il 26 novembre 1979, la Rappresentanza permanente olandese scriveva ancora una volta alla Commissione, e ribadiva la tesi secondo cui la legge sull'inquinamento delle acque superficiali contiene già «un certo numero di strumenti che permettono di condurre una politica mirante a realizzare, o a continuare a rispettare, le condizioni di qualità cui devono rispondere le acque superficiali destinate a un uso determinato (nella specie, le acque di balneazione)». La struttura gerarchica dei rapporti fra le diverse autorità pubbliche centrali e periferiche responsabili della qualità delle acque e le modalità di concertazione fra dette autorità avrebbero contribuito agli sviluppi della politica condotta per migliorare la qualità delle acque di superficie. La lettera riconosceva che, per assicurare l'applicazione delle direttive 76/160 e 76/464, era necessario «disporre di uno strumento giuridico che consentisse di stabilire nei confronti di tutti i responsabili della qualità delle acque delle istruzioni uniformi di carattere obbligatorio» e che «uno strumento del genere attualmente non esiste nella legge sull'inquinamento delle acque di superficie» cosicché «è indispensabile adattare questa legge per poter mettere in applicazione la direttiva». Ciò non avrebbe però significato, secondo il Governo olandese, che in assenza di tale adattamento l'applicazione della direttiva nei Paesi Bassi non sarebbe stata possibile. Infatti, la determinazione di parametri, quali sono definiti dalle direttive, era prevista ugualmente nel programma indicativo pluriennale, avente valore di raccomandazione per le collettività locali, le quali «elaborano in linea di fatto la loro politica... in funzione del detto programma».

Anche la non ancora avvenuta modifica della legge sull'igiene e la sicurezza delle installazioni balneari non avrebbe impedito l'adozione di decreti provinciali e comunali per vietare la balneazione in

acque superficiali che non rispondessero ai requisiti di qualità stabiliti dalla direttiva comunitaria.

In conclusione la Rappresentanza permanente olandese, dopo aver reiterato la promessa di accelerare in tutta la misura possibile la procedura per l'adozione delle modifiche legislative già da tempo annunciate, concludeva che, anche in difetto di dette misure, la direttiva 76/160 doveva considerarsi eseguita a mezzo delle leggi esistenti, per via amministrativa, e con gli strumenti di orientamento disponibili.

Con lettera del 24 marzo 1981, la medesima Rappresentanza permanente metteva infine la Commissione al corrente dei progressi della procedura di modifica delle due leggi sull'inquinamento delle acque di superficie e sulla sicurezza in materia di balneazione. Nonostante l'avanzamento dei lavori, detti progetti non erano ancora potuti giungere in porto.

In considerazione di questo persistente ritardo nell'adozione dei provvedimenti ritenuti necessari per l'applicazione della direttiva, la Commissione, il 23 aprile 1981, proponeva contro il Regno dei Paesi Bassi il ricorso da cui è scaturita la causa 96/81.

4. Parallelamente e quasi contemporaneamente agli scambi di lettere che hanno preceduto l'introduzione della causa anzidetta, ci sono stati, fra la Commissione e il Regno dei Paesi Bassi, contatti dello stesso genere in relazione all'applicazione della direttiva 75/440.

Gli argomenti impiegati e la linea di condotta seguita, dall'una e dall'altra parte, in questa seconda procedura, sono analoghi a quelli relativi alla prima.

Rispondendo in data 12 ottobre 1977 alle richieste d'informazione della Commissione, l'autorità olandese precisava che, tenuto conto del sistema decentrato di controllo delle acque superficiali, in vigore nei Paesi Bassi, il potere centrale non era competente a sottoporre direttamente a norme obbligatorie l'azione delle autorità locali in merito al rilascio di autorizzazioni o alla fissazione di requisiti di qualità per le acque superficiali rientranti nella loro sfera di competenza. Per ovviare a questo inconveniente, il Governo olandese stava preparando un progetto di legge inteso a modificare le disposizioni vigenti sull'inquinamento delle acque superficiali. Detta modifica avrebbe consentito, in particolare, di mantenere in tutto il territorio dello Stato la qualità minima richiesta per le diverse funzioni delle acque di superficie, in modo che anche le acque non rientranti nell'ambito di competenza dello Stato potessero rispondere alle condizioni fissate dalla direttiva. Inoltre l'autorità olandese riconosceva la necessità di adottare una normativa al fine di vietare che per la produzione di acqua potabile fossero utilizzate acque superficiali non conformi alle disposizioni della direttiva. Detta normativa avrebbe dovuto essere introdotta mediante modifica della legge sulla distribuzione delle acque e del relativo decreto di applicazione.

La stessa lettera faceva riferimento infine ad un rapporto, inviato in allegato, sulla

qualità delle acque superficiali destinate ad uso alimentare e dopo aver constatato, sulla base di tale rapporto, l'esistenza di un certo numero di difformità fra la situazione esistente nei Paesi Bassi e le prescrizioni della direttiva del 16 giugno 1975, concludeva che, poiché il programma era ancora incompleto, non si potevano trarre conclusioni definitive dai risultati di questa indagine comparata per stabilire se la qualità delle acque superficiali corrispondesse o meno a quella definita dalla direttiva.

Con lettera del 9 gennaio 1979, la Commissione constatava l'inadempienza della direttiva da parte dei Paesi Bassi, e annunciava la sua intenzione di emettere un parere motivato, ai sensi dell'articolo 169 del Trattato; pertanto, invitava il Governo olandese a far pervenire entro due mesi le sue osservazioni. Nella risposta del 19 aprile 1979, la Rappresentanza permanente dei Paesi Bassi presso le Comunità sosteneva la tesi che la direttiva 75/440 era «praticamente» applicata in Olanda sulla base della legislazione vigente: quest'ultima avrebbe già «offerto certi mezzi» a tal fine, e inoltre l'esecuzione della direttiva sarebbe stata assicurata «in larga misura» per via amministrativa. La lettera si soffermava su alcuni aspetti della legge sull'inquinamento delle acque superficiali e menzionava anche il programma pluriennale indicativo 1975-79 (in quanto mezzo di orientamento della politica dei responsabili della qualità delle acque) affermando che le norme della citata direttiva erano iscritte nei suoi allegati. D'altra parte, l'estensione del programma di misure delle acque superficiali a tutti i punti di captazione sarebbe stata anch'essa «praticamente realizzata».

Il 23 luglio 1979 la Commissione, con parere motivato, contestava al Regno dei Paesi Bassi di aver omesso di prendere le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva 75/440. Nel parere venivano citati così il programma pluriennale 1975-79 come la proposta di modifica della legge sull'inquinamento delle acque superficiali: a proposito del primo, la Commissione negava che esso costituisse misura di trasposizione della direttiva nell'ordinamento interno, mentre circa la seconda rilevava che la modifica non era ancora entrata in vigore.

Il punto di vista del Governo olandese è stato ribadito con lettera del 30 novembre 1979. Interessa qui notare soprattutto che, mentre questa lettera insiste sulla sufficienza della normativa esistente per eseguire la direttiva 75/440 — mettendo l'accento fra l'altro sul fatto che la politica delle collettività locali in materia di acque viene elaborata in funzione del programma pluriennale — d'altra parte il Governo olandese riconosce che «per assicurare l'applicazione delle direttive» 75/440 e 76/464, «occorreva disporre di uno strumento giuridico che permettesse di stabilire nei confronti di tutti i responsabili della qualità delle acque delle istruzioni uniformi di carattere obbligatorio». La necessità di modificare la legge sull'inquinamento delle acque superficiali viene collegata alla mancanza di un siffatto strumento nel testo attualmente in vigore.

Il 24 marzo 1981, infine, il Governo olandese ha informato la Commissione degli sviluppi della procedura di adozione della legge di modifica sopra ricor-

data. Ma la Commissione, di fronte alla lentezza di tale procedura, ha introdotto, il 23 aprile successivo, il ricorso di cui stiamo discutendo.

5. Un punto largamente dibattuto, nel corso delle cause 96 e 97/81, è stato quello della prova della inadempienza di uno Stato membro, chiamato in giudizio dalla Commissione ai sensi dell'articolo 169 Trattato CEE. Da un lato, infatti, la parte attrice ha accusato il Governo olandese di non avere adempiuto all'obbligo di informazione imposto da entrambe le direttive, e si è mostrata convinta che questo inadempimento potesse anche bastare a giustificare la presunzione di una mancata o insufficiente attuazione degli altri obblighi previsti dalle direttive, senza bisogno di procedere a un minuzioso confronto fra la normativa olandese vigente e il contenuto di tali direttive. D'altro lato, il Governo convenuto ha sostenuto di avere fornito alla Commissione numerosi elementi di informazione, ha negato che da eventuali lacune nell'informazione si potesse senz'altro desumere la non attuazione delle direttive, ed ha a sua volta accusato la Commissione di non avere dimostrato che i Paesi Bassi abbiano violato gli obblighi derivanti da tali atti.

In linea di principio, va sottolineato che il corretto esercizio della funzione di controllo spettante alla Commissione presuppone il leale e pieno adempimento da parte degli Stati membri dell'obbligo di informazione imposto dalle direttive. In altri termini, ogni Stato deve fare il possibile per raggiungere la Commissione, con la massima trasparenza e con tutti i dettagli opportuni, circa la confor-

mità delle proprie norme agli obblighi delle direttive. La Commissione non si può considerare obbligata a fare essa, di propria iniziativa, la ricerca delle norme statali di esecuzione; in questo senso, la totale mancanza di informazione da parte di uno Stato membro potrebbe bastare a far presumere che il suo ordinamento non si sia conformato a una direttiva. Ma quando un certo numero di notizie è stato fornito, spetta alla Commissione valutarle liberamente (salvo il successivo controllo della Corte); è fuori di luogo parlare di «presunzioni». La Commissione terrà dunque conto delle indicazioni fornite dallo Stato interessato, per stabilire se una certa direttiva abbia avuto o meno piena esecuzione; e s'intende che l'analisi delle misure rese note da quello Stato dovrà essere più o meno minuziosa, a seconda che esse appaiano più o meno vicine, in ipotesi, all'obiettivo della conformità alla direttiva.

della normativa interna in materia che la Commissione gli aveva richiesto tre mesi dopo l'adozione delle direttive. Ma ciò che importa mettere in luce, è che la Commissione non si è basata su questo atteggiamento per dichiarare che le direttive di cui trattasi dovevano ritenersi non adempiute. In realtà, i pareri motivati menzionano quei provvedimenti, che il Governo olandese aveva presentato come sufficienti ad eseguire le direttive, e ne contestano la sufficienza; e al tempo stesso constatano che quei progetti di legge, a cui il Governo olandese si era ripetutamente riferito nel quadro dell'informazione precedentemente trasmessa, sono rimasti allo stato di progetti molto tempo dopo la scadenza dei termini fissati dalle direttive. Questo non mi sembra un ragionamento costruito sulla presunzione che, data l'informazione lacunosa trasmessa, il Governo olandese doveva considerarsi inadempiente rispetto a tutto il contenuto delle direttive. Al contrario, l'accusa mossa dalla Commissione al Governo olandese si fonda su una determinata valutazione delle misure, di cui la Commissione era stata informata.

Nel caso di specie si può dubitare se le risposte fornite dalle autorità olandesi alle richieste della Commissione rispondano alle esigenze di un controllo efficace in un settore assai complesso quale è quello della tutela delle acque nei Paesi Bassi, che si articola in un grandissimo numero di provvedimenti di autorità locali. Nessun provvedimento di questo genere è stato trasmesso, mentre per alcuni dei documenti forniti (programmi indicativi e rapporti sulla situazione delle acque) le indicazioni concernenti la loro rilevanza ai fini dell'esecuzione delle norme delle direttive sono rimaste vaghe. Il Governo convenuto non ha mai fornito quel «quadro particolareggiato».

6. A mio avviso, la corrispondenza fra la Commissione e il Governo olandese, prima e dopo i due pareri motivati, dimostra chiaramente tre cose: a) la politica delle acque — quelle superficiali e quelle destinate alla balneazione — nei Paesi Bassi era e rimane orientata, fin da un'epoca precedente le direttive, in modo sostanzialmente conforme alle finalità delle direttive; ma la legislazione esistente non permette di rispettare in modo

puntuale e preciso gli obblighi comunitari; b) in particolare, la distribuzione delle competenze fra autorità centrali e locali non consente di garantire la conformità alle direttive dei provvedimenti delle seconde, anche se, con strumenti di natura programmatica, si cerca di indurre le autorità locali a mettersi sulla linea delle direttive; c) proprio per essere in grado di rispettare pienamente i suoi obblighi comunitari, il Governo olandese ha promosso delle modifiche di legge, che il Parlamento non ha tuttavia approvato in tempo utile, cioè prima delle scadenze fissate dalle direttive.

Beninteso, la libertà degli Stati membri nella scelta delle forme e dei mezzi per raggiungere i risultati voluti dalle direttive (articolo 189) rimane impregiudicata; in particolare conviene notare che la Commissione non ha espresso alcuna riserva in merito al sistema decentralizzato di controllo e di tutela delle acque applicato nei Paesi Bassi. Ma non va dimenticato che nelle direttive basate, come quelle di cui trattasi, sull'articolo 100 del Trattato CEE, il risultato voluto è il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri. È necessario pertanto che i meccanismi mediante cui le autorità interne, siano esse centrali o locali, provvedono ad applicare le direttive siano tali da fornire la garanzia giuridica della loro osservanza. È necessario cioè che lo Stato, sia direttamente, sia tramite le autorità locali, provveda a tradurre in norme interne il contenuto obbligatorio delle disposizioni di ciascuna direttiva, in modo che esso valga uniformemente in tutto il territorio nazionale; salvo naturalmente che l'ordinamento interno non

si trovasse già in perfetta armonia con quanto disposto dalla direttiva.

La situazione nei Paesi Bassi, nel campo di applicazione delle direttive 76/160 e 75/400, non è conforme alle esigenze sopra indicate. In attesa di una trasposizione in norme interne, ad opera del legislatore nazionale, delle regole stabilite da quelle direttive (in particolare per quanto attiene ai valori massimi dei diversi componenti microbiologici e fisico-chimici delle acque e ai criteri e modalità di indagine e di campionamento), la regolamentazione olandese consiste in gran parte di misure elaborate autonomamente dalle autorità locali competenti ad operare, nella rispettiva zona, per la tutela e il controllo delle acque destinate sia alla balneazione sia alla produzione d'acqua potabile. Dal punto di vista del diritto comunitario, tuttavia, un sistema del genere presenta due fondamentali difetti. In primo luogo, facendo affidamento sulle iniziative locali non vincolate da una legge dello Stato, esso non offre nessuna garanzia che le diverse autorità interessate provvedano, entro i termini impartiti dalle direttive, a rendere le loro normative conformi alle regole comunitarie. In secondo luogo, in difetto della trasposizione in norme interne del contenuto obbligatorio delle direttive, non vi è neppure la garanzia che le autorità centrali, là dove esercitano il loro controllo sulle misure preparate dalle autorità locali, rispettino pienamente gli obblighi posti dai detti atti comunitari.

Il Governo olandese ha affermato che le direttive in questione sarebbero vincolanti di per sé non solo per lo Stato ma anche per le autorità amministrative sia

centrali sia locali, competenti in materia di acque, pur escludendo che il vincolo in questione sia riconducibile al meccanismo dell'efficacia diretta delle norme comunitarie. Ma questa tesi contrasta con ciò che lo stesso Governo olandese ha riconosciuto nelle citate lettere del 26 novembre 1979 (causa 96/81) e del 30 novembre 1979 (causa 97/81), e cioè che per assicurare l'applicazione delle direttive 76/160 e 75/440 è necessario uno strumento giuridico di diritto interno, attualmente mancante, il quale permetta di rivolgere a tutti i responsabili della qualità delle acque istruzioni uniformi di carattere obbligatorio.

7. Il quadro degli elementi di giudizio rilevanti nel caso di specie è completato da due prese di posizione del Governo olandese, precedenti l'inizio delle cause 96 e 97/81.

Per quanto riguarda la direttiva 76/160 conviene ricordare l'esposizione dei motivi che accompagnavano la citata proposta governativa di modifica della legge sull'igiene e la sicurezza delle installazioni di balneazione. Si affermava, tra l'altro: «la messa in opera della direttiva necessita che delle disposizioni siano adottate nei seguenti settori: a) la determinazione della qualità auspicabile delle acque di balneazione mediante la fissazione di valori per i parametri menzionati in allegato alla direttiva; b) l'adozione delle disposizioni necessarie affinché le acque di balneazione raggiungano il livello qualitativo stabilito; c) il prelievo di campioni e la loro analisi, conformemente ai metodi e alle frequenze menzionati nell'allegato della direttiva». Tale motivazione è difficilmente compatibile con la tesi, sostenuta dai Paesi Bassi nel corso

del processo, del carattere non indispensabile di una nuova normativa.

Quanto poi all'esecuzione della direttiva 75/440, la necessità di modificare la legislazione vigente per far sì che le acque destinate alla preparazione di acqua potabile rispondano ai requisiti di qualità stabiliti dalla direttiva, e per garantire il rispetto del divieto d'impiegare a tale scopo le acque superficiali difformi da quei criteri, era stata riconosciuta nell'esposizione dei motivi del progetto di modifica della legge olandese sulla distribuzione delle acque. Non può dunque sorprendere che nella prima reazione alle richieste di informazioni avanzate dalla Commissione circa le misure di esecuzione delle due direttive, il Governo olandese avesse esplicitamente riconosciuto la necessità di modificare le leggi sull'igiene e la sicurezza delle installazioni di balneazione e quella sulla distribuzione delle acque (v. citate lettere del 28 marzo 1978 e del 12 ottobre 1977).

8. Le precisazioni fornite dalla Commissione nelle sue risposte scritte del 7 gennaio scorso alle domande poste dalla Corte rafforzano infine la convinzione che l'ordinamento giuridico dei Paesi Bassi non si sia tempestivamente conformato alle due direttive in esame.

Per quanto riguarda la direttiva 76/160, la ricorrente ha preso in esame anzitutto l'obbligo risultante dagli articoli 2 e 3 di stabilire per tutte le zone di balneazione i valori corrispondenti ai parametri fisico-chimici e microbiologici precisati nell'allegato. Essa ha rilevato che detti parametri sono stati ripresi in gran parte nel programma indicativo pluriennale del

1980-84 elaborato dal ministro olandese dei trasporti e delle acque, ma che tale programma non ha carattere giuridicamente vincolante né per le autorità locali competenti in materia di acque di balneazione, né per la stessa amministrazione centrale. Vi si legge infatti che i criteri della direttiva sono ripresi a puro titolo d'informazione, e che «non è possibile dire, al momento attuale, come saranno le norme olandesi da stabilire a questo riguardo». È evidente che un testo del genere non offre nessuna garanzia di osservanza dei principi enunciati dalla direttiva 76/160.

In proposito conviene anche ricordare che, mentre a norma dell'articolo 4 gli Stati hanno dieci anni di tempo, a decorrere dalla notifica della direttiva, per rendere conforme la qualità delle acque di balneazione ai valori limite fissati ai sensi dell'articolo 3, l'adozione delle misure necessarie per raggiungere tale obiettivo, e quindi, a più forte ragione, la fissazione dei suddetti valori doveva avvenire entro i due anni. Evidentemente una semplice indicazione contenuta in un atto non vincolante non bastava a soddisfare l'obbligo di armonizzazione normativa risultante dagli articoli citati.

La Commissione ha pure osservato, senza ricevere smentite, che le norme della legislazione olandese vigente, anteriori all'adozione della direttiva, stabiliscono in vari casi (specificamente per i parametri nn. 6, 8, 9 e 10 dell'allegato) dei valori meno severi di quelli fissati a livello comunitario.

Con riferimento all'articolo 6 della direttiva, relativo ai controlli, risulta da una

risposta data in udienza dall'agente del Governo olandese che non è stata ancora adottata la normativa interna necessaria a precisare e rendere obbligatori, per le diverse autorità competenti in materia, i criteri e le modalità di campionamento prescritti. La normativa interna a questo riguardo sarebbe ancora nella fase di progetto.

Per quanto riguarda poi l'esecuzione della direttiva 75/440, emerge dal citato documento della Commissione che i Paesi Bassi dispongono soltanto di una legislazione quadro, essa stessa peraltro incompleta, e di programmi indicativi aventi valore puramente politico. In particolare, risulta che fino a tutto il 1981 le autorità olandesi non avevano ancora provveduto a fissare i valori, in esecuzione d'applicazione della norma dell'articolo 4, paragrafo 3, che vieta l'impiego per produzione d'acqua potabile delle acque che presentino caratteristiche inferiori ai valori limite imperativi, e le norme necessarie all'applicazione delle regole di controllo enunciate dall'articolo 5.

Secondo le precisazioni fornite dalla Commissione nel corso dell'udienza, non contraddette dalla convenuta, tale situazione d'inadempienza non risulterebbe modificata su nessuno dei punti suddetti malgrado l'entrata in vigore, il 1° gennaio 1982, della legge sull'inquinamento delle acque superficiali. In effetti, questa legge si limita a definire il quadro per l'azione normativa ulteriore delle autorità centrali e locali olandesi, effettuando un trasferimento di poteri in funzione dell'adozione (non ancora avvenuta) dei provvedimenti normativi necessari per l'applicazione della direttiva. In ogni caso, trattandosi di atto posteriore all'ini-

zio della causa, esso non potrebbe avere importanza ai fini della fondatezza del ricorso, che va accertata con riferimento alla data della sua presentazione.

9. Resta da esaminare la questione che forma oggetto della causa 100/81, nella quale — come ho rilevato all'inizio — la Commissione contesta al Regno dei Paesi Bassi la mancata attuazione della direttiva 74/561 del Consiglio, del 12 novembre 1974, riguardante l'accesso alla professione di trasportatore di merci su strada nel settore dei trasporti nazionali ed internazionali.

Il Governo convenuto si è qui limitato a sostenere che gli obblighi derivanti da quella direttiva sono parzialmente rispettati nei Paesi Bassi, poiché la legislazione olandese prescrive già da tempo i requisiti previsti a livello comunitario in merito alla capacità professionale e a quella finanziaria del titolare dell'impresa di trasporto. Invece, per quanto riguarda il requisito dell'onorabilità del trasportatore di merci (articolo 3, paragrafo 1, lettera a), quel Governo riconosce che l'attuazione della direttiva richiede delle modifiche, non ancora effettuate, alla legislazione vigente. Esso afferma che il ritardo a provvedere in tal senso va attribuito al fatto di aver dovuto introdurre degli emendamenti, dopo le sentenze rese dalla Corte nelle cause 145/78 e

146/78 (Augustijn e Wattenberg), nel progetto di legge che era stato già sottoposto al Parlamento per conformarsi a tutti gli obblighi imposti dalla citata direttiva.

La Commissione, visto che lo Stato convenuto ha in tal modo ammesso di non avere ancora interamente eseguito la direttiva in questione, è d'avviso che ciò basta a dimostrare la fondatezza del ricorso. Essa ha stimato perciò inutile prendere posizione sui punti in relazione ai quali il Governo olandese ritiene di non essere inadempiente.

In effetti, ritengo superfluo verificare in quale misura la direttiva e la legislazione olandese fossero già in armonia, in modo da delimitare con esattezza l'entità della violazione commessa dallo Stato convenuto. Per accogliere il ricorso della Commissione, basterà constatare che quello Stato non ha adottato nel termine prescritto (e cioè anteriormente al 1° gennaio 1977) le misure necessarie per dare piena attuazione alla direttiva. È appena necessario rammentare a tal riguardo che, secondo la vostra costante giurisprudenza, le difficoltà incontrate nello svolgimento della procedura legislativa interna non valgono a giustificare il ritardo di uno Stato membro nell'adempimento degli obblighi risultanti da una direttiva.

10. Concludo, pertanto, proponendo che i tre ricorsi della Commissione contro il Regno dei Paesi Bassi siano accolti, e che lo Stato convenuto sia condannato al pagamento delle spese di causa.