

SENTENZA DELLA CORTE (Sesta Sezione)

15 marzo 2001 *

Nella causa C-147/00,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai sig.ri J.-F. Pasquier e G. Valero Jordana, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Repubblica francese, rappresentata dalla sig.ra K. Rispal-Bellanger e dal sig. D. Colas, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta,

avente ad oggetto il ricorso inteso a far dichiarare che:

— non avendo adottato, in contrasto con l'art. 4, n. 1, della direttiva del Consiglio 8 dicembre 1975, 76/160/CEE, concernente la qualità delle acque

* Lingua processuale: il francese.

di balneazione (GU 1976, L 31, pag. 1), tutte le misure necessarie a garantire, nel termine di dieci anni dalla notifica della stessa, la conformità della qualità delle acque di balneazione alle prescrizioni della detta direttiva;

- non avendo effettuato, in contrasto con l'art. 6, n. 1, di quest'ultima, le operazioni di campionamento con la frequenza minima stabilita dall'allegato della stessa direttiva 76/160 per tutti i parametri e per tutte le acque di balneazione, e

- non avendo effettuato le operazioni di campionamento per quanto riguarda il parametro «coliformi totali»,

la Repubblica francese non ha adottato tutte le misure dirette ad ottemperare agli obblighi che le incombono in forza della direttiva 76/160 ed è venuta meno agli obblighi derivanti dagli artt. 3, 4, 5 e 6 della detta direttiva,

LA CORTE (Sesta Sezione),

composta dai sig.ri C. Gulmann, presidente di sezione, J.-P. Puissochet, dalle sig.re F. Macken e N. Colneric e dal sig. J.N. Cunha Rodrigues (relatore), giudici,

avvocato generale: D. Ruiz-Jarabo Colomer

cancelliere: R. Grass

vista la relazione del giudice relatore,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 18 gennaio 2001,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con atto depositato nella cancelleria della Corte il 17 aprile 2000, la Commissione delle Comunità europee ha proposto, ai sensi dell'art. 226 CE, un ricorso inteso a far dichiarare che:

- non avendo adottato, in contrasto con l'art. 4, n. 1, della 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»), tutte le misure necessarie a garantire, nel termine di dieci anni dalla notifica della stessa, la conformità della qualità delle acque di balneazione alle prescrizioni della detta direttiva;

- non avendo effettuato, in contrasto con l'art. 6, n. 1, di quest'ultima, le operazioni di campionamento con la frequenza minima stabilita dall'allegato della stessa direttiva per tutti i parametri e per tutte le acque di balneazione, e

- non avendo effettuato le operazioni di campionamento per quanto riguarda il parametro «coliformi totali»,

La Repubblica francese non ha adottato tutte le misure dirette ad ottemperare agli obblighi che le incombono in forza della direttiva ed è venuta meno agli obblighi derivanti dagli artt. 3, 4, 5 e 6 della detta direttiva.

Contesto normativo

2 L'art. 1, n. 2, lett. a), della direttiva stabilisce:

«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 Ai sensi dell'art. 3, n. 1, 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». L'allegato della direttiva contempla, tra gli altri parametri, al punto 1, i «coliformi totali» e, al punto 2, i «coliformi fecali».
- 4 Ai sensi dell'art. 3, n. 2, della direttiva, «[i] valori fissati in base al paragrafo 1 non possono essere meno rigorosi di quelli indicati nella colonna I dell'allegato».
- 5 Risulta dall'art. 4, n. 1, della direttiva che gli Stati membri sono tenuti ad adottare le misure necessarie affinché, entro un periodo di dieci anni a decorrere dalla notifica della direttiva, la qualità delle acque di balneazione sia resa conforme ai valori limite fissati ai sensi dell'art. 3 della direttiva stessa. Dato che tale notifica è stata effettuata il 10 dicembre 1975, le acque di balneazione francesi avrebbero dovuto essere rese conformi alla direttiva al più tardi il 10 dicembre 1985.
- 6 L'art. 5 della direttiva indica i risultati che le analisi effettuate su campioni delle acque di balneazione devono raggiungere perché, in applicazione dell'art. 4 della direttiva stessa, tali acque di balneazione siano considerate conformi ai parametri che ad esse si riferiscono.
- 7 L'art. 6, n. 1, della direttiva precisa che le autorità competenti degli Stati membri effettuano i campionamenti per i quali la frequenza minima è fissata nell'allegato della direttiva.

- 8 L'art. 12 della direttiva dispone che gli Stati membri mettano in vigore le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi alla stessa entro due anni dalla sua notifica.
- 9 L'art. 13 della direttiva, modificato 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, ogni anno e per la prima volta il 31 dicembre 1993, gli Stati membri comunichino alla Commissione una relazione sull'applicazione della direttiva in tale anno. Tale relazione è trasmessa alla Commissione entro la fine dell'anno di cui trattasi. La Commissione pubblica una relazione comunitaria sull'applicazione della direttiva (in prosieguo: la «relazione di sintesi») entro quattro mesi dalla ricezione delle relazioni degli Stati membri.
- 10 Le autorità francesi hanno comunicato alla Commissione, quali provvedimenti di applicazione della direttiva, il decreto 20 settembre 1991, n. 91-980, recante modifica del decreto n. 81-324, che stabilisce le norme d'igiene e di sicurezza applicabili alle piscine ed alle acque attrezzate per la balneazione, nonché il regolamento francese 29 novembre 1991, emanato ai fini dell'applicazione del decreto 20 settembre 1991, n. 91-980.

Fatti e procedimento precontenzioso

- 11 Le autorità francesi hanno trasmesso alla Commissione le relazioni riguardanti l'applicazione della direttiva per gli anni 1995, 1996 e 1997. La Commissione vi ha rilevato diverse lacune nell'applicazione della direttiva. Di conseguenza, essa ha avviato due distinti procedimenti precontenziosi, da essa riuniti nel ricorso in esame a motivo della loro connessione.

- 12 In primo luogo, con lettera di diffida del 5 settembre 1996, poi con parere motivato del 5 agosto 1998 (in prosieguo: il «primo parere motivato»), la Commissione ha contestato alla Repubblica francese il fatto di essere venuta meno agli obblighi che le incombono in forza della direttiva, da una parte, non avendo adottato, in contrasto con l'art. 4, n. 1, della stessa, tutte le misure necessarie a garantire, nel termine di dieci anni dalla notifica della direttiva, la conformità della qualità delle acque di balneazione alle prescrizioni della direttiva stessa, e, d'altra parte, non avendo effettuato, in contrasto con l'art. 6, n. 1, di quest'ultima, le operazioni di campionamento con la frequenza minima fissata dall'allegato della direttiva per tutti i parametri e per tutte le acque di balneazione. La Commissione ha impartito alla Repubblica francese un termine di due mesi a decorrere dalla notifica del primo parere motivato per conformarsi al detto parere.
- 13 Le autorità francesi hanno risposto, con lettera 13 ottobre 1998, precisando che la conformità delle zone di balneazione alle prescrizioni della direttiva era passata dal 60% del 1980 al 93% del 1997. Tali autorità s'impegnavano a prendere ogni iniziativa per far sì che nel 1999 tutte le zone di balneazione fossero conformi ai valori limite vincolanti fissati dalla direttiva. Lo stesso impegno era assunto per quanto riguarda il campionamento e la presa in considerazione dei parametri fisico-chimici nell'accertamento della conformità.
- 14 Non avendo ricevuto successivamente alcuna informazione da parte delle autorità francesi che consentisse di ritenere che tali impegni fossero stati mantenuti, la Commissione ha concluso che l'infrazione permaneva e ha quindi proposto il ricorso in esame.
- 15 In secondo luogo, con lettera di diffida dell'11 novembre 1998, poi con parere motivato del 6 agosto 1999 (in prosieguo: il «secondo parere motivato»), la Commissione ha contestato alla Repubblica francese il fatto di non aver effettuato, in contrasto con gli obblighi derivanti dagli artt. 3, 4, 5 e 6 della direttiva, le operazioni di campionamento per il parametro «coliformi totali». La

Commissione ha impartito alla Repubblica francese un termine di due mesi a decorrere dalla notifica del secondo parere motivato per conformarsi al detto parere.

- 16 Le autorità francesi hanno risposto, con lettera 5 ottobre 1999, che, a partire dalla stagione balneare 1995, esse avevano abbandonato la misurazione dei coliformi totali e dei coliformi fecali a favore della misurazione dell'escherichia coli con un metodo più efficace, denominato «delle micropiastre», pur continuando la misurazione degli streptococchi fecali, cosicché ritenevano di essere in conformità con lo spirito della direttiva e con l'obiettivo fondamentale della tutela della salute dei bagnanti.
- 17 Peraltro, in occasione di una riunione «pacchetto» svoltasi il 3 febbraio 2000 sulla situazione precontenziosa in materia ambientale, le autorità francesi hanno trasmesso alla Commissione le circolari del Ministro dell'Occupazione e della Solidarietà DGS/DE n. 99/311 e DGS n. 99/312, emanate il 31 maggio 1999, che prevedono diverse misure dirette a mettere in conformità la Repubblica francese con gli obblighi ad essa derivanti dalla direttiva.
- 18 La Commissione ha tuttavia ritenuto necessario proseguire il procedimento per inadempimento proponendo il ricorso in esame.
- 19 Dopo il deposito del ricorso per inadempimento, le autorità francesi hanno adottato la circolare del Ministro dell'Occupazione e della Solidarietà DGS/DAGPB n. 2000/312, del 7 giugno 2000, anch'essa destinata a mettere la Repubblica francese in conformità con i suoi obblighi comunitari ed una copia della quale è stata prodotta in allegato al controricorso depositato nella presente causa il 26 giugno 2000.

Pretesi inadempimenti e giudizio della Corte

20 Con il suo ricorso la Commissione solleva tre censure contro la Repubblica francese, ossia, in primo luogo, l'inosservanza dei valori limite vincolanti fissati nella direttiva, in secondo luogo, il carattere insufficiente del campionamento e, in terzo luogo, l'abbandono del parametro «coliformi totali».

Sulla prima censura, relativa all'inosservanza dei valori limite vincolanti fissati nella direttiva

21 La Commissione fa valere che, considerato l'esame particolareggiato della relazione delle autorità francesi sulla qualità delle acque di balneazione per l'anno 1995, la qualità delle acque di balneazione in Francia non era conforme, per quell'anno, ai sensi dell'art. 5 della direttiva, ai valori limite vincolanti specificati nella colonna I dell'allegato della direttiva. Inoltre, le relazioni delle autorità francesi sulla qualità delle acque di balneazione per gli anni 1996 e 1997 confermerebbero che tale non conformità si è ulteriormente protratta. Poiché la direttiva, secondo la Commissione, imponeva agli Stati membri un obbligo di risultato chiaro ed incondizionato inteso a garantire il rispetto dei valori limite vincolanti, la Commissione conclude che la Repubblica francese non ha adempiuto agli obblighi che le derivano dalla direttiva.

22 Il governo francese non contesta che talune zone di balneazione non fossero conformi ai valori limite vincolanti fissati nella direttiva nel corso degli anni 1995, 1996 e 1997. Esso sottolinea tuttavia che i livelli di non conformità osservati e citati dalla Commissione nella sua relazione di sintesi per il 1998 [Commissione europea, Qualità delle acque di balneazione (stagione balneare 1998), EUR 18831, maggio 1999, pagg. 137 e 138] testimoniano un progressivo miglioramento dei dati francesi. Esso considera che tali dati sono ancora suscettibili di un sostanziale e rapido miglioramento e ritiene che le misure

adottate a tal fine a partire dal 31 maggio 1999 — e quindi applicabili per la stagione balneare 1999 — consentano di conseguire tale miglioramento. Infatti la circolare DGS/DE n. 99/311, adottata il 31 maggio 1999, conterrebbe un allegato che prevede diverse misure volte a garantire un adeguamento da parte della Repubblica francese rispetto ai suoi obblighi comunitari e la circolare DGS n. 99/312, adottata in pari data, contribuirebbe anch'essa ad aumentare la frequenza del campionamento, la quale dovrebbe di per sé contribuire al miglioramento del tasso di conformità delle acque di balneazione francesi alle norme di qualità della direttiva. Inoltre, la circolare DGS/DAGPB n. 2000/312, adottata il 7 giugno 2000, confermerebbe il mantenimento in vigore di tali misure per la stagione 2000.

- 23 Di conseguenza, il governo francese ritiene che non sia certo che, alla data di scadenza del primo parere motivato, l'inadempimento contestato dalla Commissione nella sua prima censura perdurasse. Pertanto, esso invita la Corte a dichiarare che la Commissione non ha provato che l'inadempimento constatato per gli anni dal 1995 al 1997 sia perdurato oltre la data di scadenza del primo parere motivato.
- 24 La Commissione replica che le circolari DGS/DE n. 99/311 e DGS n. 99/312 forniscono solo un'indicazione dei mezzi impiegati, ma non sono atte a dimostrare il rispetto dei valori limite vincolanti fissati nella direttiva. Inoltre, le autorità francesi non avrebbero fornito i dati relativi alla qualità delle loro acque di balneazione per il 1999, contrariamente a quanto prevede l'art. 13 della direttiva, come modificata.
- 25 Il governo francese ricorda che, secondo la giurisprudenza della Corte, spetta alla Commissione provare l'asserito inadempimento senza potersi basare su alcuna presunzione. Per quanto riguarda i dati per gli anni 1999 e 2000, il governo francese non contesta che essi non siano ancora stati forniti e che ciò costituisca una violazione dell'art. 13 della direttiva, come modificata, ma sottolinea che tale violazione è distinta da quella controversa nel ricorso in esame, le cui conclusioni

si riferiscono solo alla violazione degli artt. 3, 4, 5 e 6 della direttiva. Peraltro, dato che tale censura non compare in sede di procedimento precontenzioso, la Commissione non può introdurla nel presente procedimento.

- 26 Si deve rilevare che, secondo la costante giurisprudenza, 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 che la Corte non può tenere conto dei mutamenti successivi (v., in particolare, sentenza 30 novembre 2000, causa C-384/99, Commissione/Belgio, Racc. pag. I-10633, punto 16).
- 27 Parimenti, secondo la costante giurisprudenza, come ricorda il governo francese, nell'ambito di un procedimento per inadempimento ai sensi dell'art. 226 CE, spetta alla Commissione provare l'asserita inadempienza, senza che quest'ultima istituzione possa basarsi su alcuna presunzione (v., in particolare, sentenza 16 novembre 2000, causa C-214/98, Commissione/Grecia, Racc. pag. I-9601, punto 42).
- 28 Nella fattispecie il primo parere motivato, riguardante le due prime censure, ha impartito alla Repubblica francese un termine di due mesi a decorrere dalla sua notifica per conformarsi allo stesso. Poiché tale parere motivato è stato notificato il 5 agosto 1998, il termine è scaduto il 5 ottobre 1998. L'esistenza o meno di un inadempimento va quindi valutata a tale data.
- 29 È pacifico che le acque di balneazione francesi non hanno rispettato i valori limite vincolanti fissati nella direttiva nel corso delle stagioni balneari 1995, 1996 e 1997. La relazione di sintesi della Commissione per il 1998, che non è contestata dal governo francese, precisa che, nonostante un certo miglioramento, anche

durante la stagione balneare 1998 tali valori continuavano a non essere rispettati. Secondo tale relazione, la percentuale delle zone di balneazione che nel 1998 non erano conformi ai valori vincolanti è ammontata al 5,5% per le acque costiere ed al 4,2% per le acque interne.

- 30 Tale relazione di sintesi precisa che, per quanto riguarda la Francia metropolitana, la stagione balneare 1998 dura «dal 29 aprile al 30 settembre» per le acque costiere e «da due a tre mesi, in genere luglio e agosto», per le acque interne. Per quanto riguarda i dipartimenti d'oltremare, si precisa che la stagione balneare dura tutto l'anno per le acque costiere e «da sei a dodici mesi» per le acque interne. Ne consegue che alla data di emanazione del primo parere motivato, il 5 agosto 1998, l'esistenza dell'asserito inadempimento era provata.
- 31 D'altro canto, il governo francese non fa valere di essersi conformato al primo parere motivato nel corso del periodo di due mesi dall'emanazione del parere stesso. In realtà, tale governo si limita a far valere un miglioramento ipotetico che, per giunta, sarebbe avvenuto non prima del 31 maggio 1999, data di adozione delle circolari DGS/DE n. 99/311 e DGS n. 99/312, ossia parecchi mesi dopo la scadenza del termine impartito con il primo parere motivato.
- 32 Si deve pertanto constatare che la Repubblica francese, al 5 ottobre 1998, non aveva posto fine all'inadempimento contestato dalla Commissione nella sua prima censura.

Sulla seconda censura, relativa al carattere insufficiente del campionamento

- 33 La Commissione fa valere che, per gli anni 1995, 1996 e 1997, il numero di operazioni di campionamento in parecchie zone di balneazione, benché in

aumento, è rimasto troppo modesto per rispettare la frequenza minima fissata nella direttiva. Inoltre, il governo francese avrebbe abbandonato il parametro «coliformi totali».

- 34 Il governo francese non contesta che, in determinate zone, la frequenza dei campionamenti non fosse conforme alla direttiva per gli anni 1995, 1996 e 1997, ma esso sottolinea che la percentuale di zone insufficientemente sottoposte a campionamento è diminuita costantemente tra il 1995 ed il 1998. Esso ritiene inoltre che le misure contenute nelle circolari DGS/DE n. 99/311 e DGS n. 99/312, emanate il 31 maggio 1999, nonché nella circolare DGS/DAGPB n. 2000/312, adottata il 7 giugno 2000, dovrebbero completare tale adeguamento alle norme, peraltro già realizzato alla data di scadenza del primo parere motivato per quanto riguarda le acque costiere. Tali circolari prevedrebbero infatti un aumento della frequenza dei campionamenti laddove essa è ancora insufficiente, nonché una modifica del metodo di misurazione per rispondere alle osservazioni della Commissione.
- 35 La Commissione sottolinea l'insufficienza di un riferimento ad un miglioramento ipotetico e considera che, in mancanza di trasmissione da parte delle autorità francesi dei dati relativi all'anno 1999, è lecito presumere che la violazione si sia protratta nel 1999. Essa aggiunge che, se le zone costiere sono state sufficientemente sottoposte a campionamento nel 1998, in tale anno il 4,4% delle zone interne lo era ancora in maniera insufficiente.
- 36 Il governo francese insiste, come per la precedente censura, sull'obbligo della Commissione di provare l'asserito inadempimento senza basarsi su presunzioni e senza far valere una mancanza di trasmissione di informazioni che non era oggetto del procedimento precontenzioso.

- 37 Si deve rilevare, preliminarmente, che, sia nella sua relazione di sintesi per il 1998 che nella sua replica, la Commissione ha riconosciuto che le acque costiere sono state sufficientemente sottoposte a campionamento nel 1998. Perciò, la censura riguarda ormai solo le acque interne.
- 38 A tale riguardo il governo francese riconosce la fondatezza della detta censura per gli anni 1995, 1996 e 1997. Inoltre, la relazione di sintesi della Commissione per il 1998 rileva che il 4,4% delle zone di balneazione nelle acque interne era stato insufficientemente sottoposto a campionamento, il che non è contestato dal governo francese. Anche se tale percentuale è migliore di quella dell'anno precedente, è giocoforza constatare che l'inadempimento sussisteva alla data di emanazione del primo parere motivato.
- 39 D'altro canto, il governo francese non sostiene di essersi conformato al primo parere motivato nel corso del periodo di due mesi a decorrere dall'emanazione del parere stesso. In realtà, tale governo fa valere solo un miglioramento ipotetico intervenuto, nella migliore ipotesi, dopo il 31 maggio 1999, in ogni caso oltre il termine fissato dal primo parere motivato.
- 40 Si deve perciò constatare che la Repubblica francese, al 5 ottobre 1998, non aveva posto termine all'inadempimento contestato dalla Commissione nella sua seconda censura per quanto riguarda la frequenza del campionamento delle acque di balneazione interne.

Sulla terza censura, relativa all'abbandono del parametro «coliformi totali»

- 41 La Commissione fa valere che il parametro «coliformi totali» fa parte della direttiva. Pertanto, avendone cessata la misurazione, le autorità francesi avrebbero violato un obbligo chiaro derivante dagli artt. 3, 4, 5 e 6 della direttiva.

- 42 Il governo francese riconosce che l'abbandono del parametro «coliformi totali» non gli consente di rispettare integralmente le norme della direttiva, ma fa valere di aver posto termine a tale inampimento adottando la circolare DGS/DAGPB n. 2000/312, del 7 giugno 2000, che ha disposto la ripresa della misurazione di tale parametro.
- 43 È pacifico che, al 6 ottobre 1999, data di scadenza del termine impartito dal secondo parere motivato, le autorità francesi non misuravano il parametro «coliformi totali». Pertanto si deve constatare l'esistenza di tale inadempimento.
- 44 Tenuto conto di tutte le considerazioni che precedono, si deve dichiarare che:
- non avendo adottato, in contrasto con l'art. 4, n. 1, della direttiva, tutte le misure necessarie a garantire, nel termine di dieci anni dalla notifica della stessa, la conformità della qualità delle acque di balneazione ai valori limite vincolanti fissati dalla detta direttiva;
 - non avendo effettuato, in contrasto con l'art. 6, n. 1, di quest'ultima, le operazioni di campionamento con la frequenza minima stabilita dall'allegato della stessa direttiva per le acque di balneazione interne, e
 - non avendo effettuato le operazioni di campionamento per quanto riguarda il parametro «coliformi totali»,

la Repubblica francese è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza degli artt. 3, 4, 5 e 6 della direttiva.

Sulle spese

- 45 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 ha chiesto la condanna della Repubblica francese, che è rimasta soccombente, quest'ultima va condannata alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Sesta Sezione)

dichiara e statuisce:

- 1) — non avendo adottato, in contrasto con l'art. 4, n. 1, della direttiva del Consiglio 8 dicembre 1975, 76/160/CEE, concernente la qualità delle acque di balneazione, tutte le misure necessarie a garantire, nel termine di dieci anni dalla notifica della stessa, la conformità della qualità delle acque di balneazione ai valori limite vincolanti fissati dalla detta direttiva;

— non avendo effettuato, in contrasto con l'art. 6, n. 1, di quest'ultima, le operazioni di campionamento con la frequenza minima stabilita dall'allegato della stessa direttiva 76/160 per le acque di balneazione interne, e

— non avendo effettuato le operazioni di campionamento per quanto riguarda il parametro «coliformi totali»,

la Repubblica francese è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza degli artt. 3, 4, 5 e 6 della direttiva 76/160.

2) La Repubblica francese è condannata alle spese.

Gulmann

Puissochet

Macken

Colneric

Cunha

Rodrigues

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 15 marzo 2001.

Il cancelliere

Il presidente della Sesta Sezione

R. Grass

C. Gulmann