SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)
22 aprile 1999 *

Nella causa C-340/96,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal signor Richard Wainwright, consigliere giuridico principale, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Carlos Gómez de la Cruz, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

ricorrente,

contro

Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, rappresentato dal signor John E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, in qualità di agente, assistito dagli avv. ti Derrick Wyatt, QC, e Mark Hoskins, barrister, con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede dell'ambasciata del Regno Unito, 14, boulevard Roosevelt,

convenuto,

* Lingua processuale: l'inglese.

avente ad oggetto il ricorso diretto a far dichiarare che il Regno Unito,

— omettendo di imporre alle società concessionarie dei servizi idrici il rispetto delle norme fissate dalla direttiva del Consiglio 15 luglio 1980, 80/778/CEE, concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano (GU L 229, pag. 11), essendosi limitato all'accettazione di impegni, e

— omettendo, conseguentemente, di provvedere a che la qualità delle acque erogate al consumo in varie zone del Regno Unito soddisfi i requisiti fissati dalla direttiva medesima, con conseguente superamento delle concentrazioni massime ammesse previste dalla direttiva rispetto a vari parametri,

è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza del Trattato CE,

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta dai signori P. Jann, presidente della Prima Sezione, facente funzioni di presidente della Quinta Sezione, J. C. Moitinho de Almeida (relatore), C. Gulmann, D. A. O. Edward e L. Sevón, giudici,

avvocato generale: J. Mischo
cancelliere: L. Hewlett, amministratore

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali svolte dalle parti all'udienza del 17 giugno 1998,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 15 settembre 1998,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 15 ottobre 1996, la Commissione delle Comunità europee ha proposto un ricorso, ai sensi dell'art. 169 del Trattato CE, diretto a far dichiarare che il Regno Unito,

— omettendo di imporre alle società concessionarie dei servizi idrici il rispetto delle norme fissate dalla direttiva del Consiglio 15 luglio 1980, 80/778/CEE, concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano (GU L 229, pag. 11), essendosi limitato all'accettazione di impegni, e

— omettendo, conseguentemente, di provvedere a che la qualità delle acque erogate al consumo in varie zone del Regno Unito soddisfi i requisiti fissati dalla direttiva medesima, con conseguente superamento delle concentrazioni massime ammesse previste dalla direttiva rispetto a vari parametri,

è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza del Trattato CE.

La direttiva

2 L'art. 7, n. 1, della direttiva impone agli Stati membri di fissare i valori applicabili alle acque destinate al consumo umano per i parametri di cui all'allegato I. Il successivo n. 3 prevede che, per quanto concerne i parametri riportati nelle tabelle A, B, C, D ed E dell'allegato medesimo, i valori che gli Stati membri devono fissare devono essere inferiori o uguali ai valori indicati nella colonna «Concentrazione massima ammissibile». Inoltre, ai sensi del successivo n. 6, gli Stati membri devono emanare le disposizioni necessarie affinché le dette acque siano quanto meno conformi ai requisiti specificati nell'allegato I.

3 L'art. 18 della direttiva dispone che gli Stati membri mettano in vigore le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva medesima e ai suoi allegati entro il termine di due anni a decorrere dalla sua notifica, informandone immediatamente la Commissione. Inoltre, ai sensi del successivo art. 19, gli Stati membri sono tenuti ad adottare le disposizioni necessarie affinché la qualità delle acque destinate al consumo umano sia resa conforme alla direttiva entro il termine di cinque anni dalla sua notifica. Tali termini sono scaduti, per quanto riguardo il Regno Unito, rispettivamente il 18 luglio 1982 ed il 18 luglio 1985.

4 Deroghe all'obbligo per gli Stati membri di garantire la conformità delle acque di cui trattasi ai requisiti fissati dalla direttiva sono previste agli artt. 9, 10 e 20. La prima di tali disposizioni consente deroghe dirette a tener conto di situazioni relative alla natura ed alla struttura dei terreni dell'area di cui sia tributaria la risorsa idrica considerata nonché di situazioni relative a circostanze metereologiche eccezionali; la seconda consente deroghe in caso di incidenti gravi e, infine, l'ultima dà agli Stati membri la possibilità, in casi eccezionali e per gruppi di popolazione geograficamente delimitati, di presentare alla Commissione una richiesta particolare per prorogare il termine stabilito ai fini del rispetto dell'allegato I.

La normativa nazionale

5 Ai termini dell'art. 68, primo comma, lett. a), del Water Industry Act 1991 (legge sulle acque del 1991; in prosieguo: la «legge»), le società titolari di una concessione per la fornitura di acqua destinata a fini domestici o ai fini della produzione di derrate alimentari sono tenute a fornire unicamente acqua idonea al consumo al momento dell'approvvigionamento. A tal riguardo, i Water Supply (Water Quality) Regulations 1989, successivamente oggetto di varie modifiche, riprendono i requisiti di qualità delle acque risultanti dalla direttiva.

6 Gli artt. 18-24 della legge indicano le modalità dirette a far sì che le società concessionarie dei servizi idrici rispettino le norme in materia di igiene delle acque medesime.

7 In tal senso, l'art. 18 della legge dispone che, qualora una società concessionaria fornisca acqua non conforme ai requisiti igienici, il Secretary of State è tenuto, in linea di principio, ad emanare un'ingiunzione che può rivestire carattere provvisorio o definitivo. L'ingiunzione definitiva comporta tutte le misure necessarie al fine di garantire il rispetto delle norme di igiene. Ai termini dell'art. 18, quinto comma, della legge, l'ingiunzione impone alla società destinataria di effettuare o di astenersi dall'effettuare gli atti o le attività indicati nell'ingiunzione medesima ed i suoi effetti decorrono dalla data più vicina possibile, ivi indicata; l'ingiunzione può essere revocata in qualsiasi momento.

8 Prima di emanare un'ingiunzione definitiva o di confermare un'ingiunzione provvisoria, il Secretary of State deve provvedere, ai sensi dell'art. 20, primo comma, della legge, ad una comunicazione in cui dichiari di voler ricorrere a tale provvedimento, indicando le conseguenze dell'ingiunzione e precisando, in particolare, la norma oggetto del procedimento di ingiunzione, gli atti o le omissioni in cui sia consistita la violazione della detta norma nonché gli altri elementi che giustifichino l'emanazione o la conferma dell'ingiunzione stessa. Ai termini del successivo secondo comma, tale comunicazione deve essere oggetto di adeguata pubblicazione al fine di richiamare l'attenzione dei soggetti che possano essere interessati al suo contenuto. Allo stesso fine, il Secretary of State deve provvedere, ai sensi dell'art. 20, quinto comma, della legge, alla pubblicazione dell'emananda ingiunzione.

9 Ai sensi dell'art. 22, primo comma, della legge, l'obbligo di dare esecuzione all'ingiunzione sussiste nei confronti di tutti i soggetti che possano essere interessati dal suo mancato rispetto. Il successivo secondo comma prevede che, nel caso in cui dalla violazione di tale obbligo derivi una perdita o un pregiudizio, l'interessato può adire l'autorità giudiziaria. Peraltro, ai sensi del successivo quarto comma, quando una società concessionaria non si conformi ad un'ingiunzione, il Secretary of State può richiedere un'ingiunzione giudiziaria di ottemperanza.

10 Ai sensi dell'art. 24, primo e secondo comma, della legge, il Secretary of State può chiedere all'autorità giudiziaria, in caso di inadempimento grave all'obbligo di una società concessionaria di ottemperare ad un'ingiunzione, l'emanazione di un'ordinanza speciale di esecuzione. Quando l'inadempimento sia talmente grave da far sì che la società concessionaria non possa mantenere la concessione, l'autorità giudi ziaria può disporre, in base all'art. 23, primo e secondo comma, della legge, il trasferimento del servizio ad un'altra società.

11 Ai termini dell'art. 19, primo comma, della legge, il Secretary of State non è tenuto ad emanare un'ingiunzione nei confronti di una società quando abbia raggiunto il convincimento, segnatamente, che la società medesima si sia impegnata ad adottare tutti i provvedimenti, a suo parere necessari sino a nuovo ordine, al fine di garantire o di agevolare l'osservanza delle norme di cui trattasi.

12 L'obbligo di osservanza di un siffatto impegno è indipendente dall'obbligo primario di distribuire acqua rispondente alle norme di igiene. Nel caso in cui una società concessionaria venga meno ad un impegno preso, il Secretary of State è tenuto ad emanare, ai sensi dell'art. 19, secondo comma, della legge, un'ingiunzione diretta a garantire l'ottemperanza alle clausole dell'impegno assunto.

Il procedimento precontenzioso

13 A seguito di varie denunce afferenti al mancato rispetto da parte del Regno Unito degli obblighi ad esso incombenti in base alla direttiva, la Commissione invitava il governo del detto Stato membro, con lettera di diffida del 26 settembre 1991, a presentare osservazioni in merito alle violazioni contestategli.

14 La Commissione, non ritenendo soddisfacente la risposta del governo del Regno Unito, notificava al medesimo, in data 18 giugno 1993, un parere motivato in cui contestava al detto governo di non aver obbligato le società concessionarie dei servizi idrici a rispettare i requisiti stabiliti dalla direttiva, essendosi limitato all'accettazione di impegni e alla mera fissazione di criteri orientativi e, pertanto, di non aver fatto in modo che la qualità delle acque destinate al consumo in varie zone del Regno Unito rispondesse ai requisiti stabiliti dalla direttiva, con superamento delle concentrazioni massime ammissibili fissate nella direttiva stessa rispetto a vari parametri. A parere della Commissione, il Regno Unito sarebbe così venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza del Trattato e della direttiva. Essa lo ha pertanto invitato ad adottare tutte le misure necessarie per conformarsi al parere motivato entro un termine di due mesi.

15 Con lettera di risposta del 21 settembre 1993 il Regno Unito riconosceva il mancato rispetto di taluni parametri diretti a definire la qualità delle acque indicati nella direttiva e la persistenza di tale situazione in taluni casi. Esso riconosceva, inoltre, che la direttiva impone di assicurare che tutte le acque destinate al consumo umano rispondano, in ogni momento, ai requisiti stabiliti dalla direttiva. Il governo del Regno Unito respingeva peraltro l'affermazione della Commissione secondo cui il sistema degli impegni previsto dalla legge non avrebbe consentito in alcun caso di garantire il rispetto dei requisiti previsti dalla direttiva.

16 A seguito di vari scambi di corrispondenza con il Regno Unito in merito, segnatamente, alle zone di approvvigionamento di acqua in cui sono tuttora in vigore impegni, nonché di una ultima riunione con la controparte, la Commissione decideva di proporre il presente ricorso.

Sul merito

17 Si deve precisare, in limine, che, all'udienza dinanzi alla Corte, la Commissione ha fatto presente che il ricorso riguarda unicamente il mancato rispetto della direttiva da parte del Regno Unito nel territorio dell'Inghilterra e del paese di Galles.

18 A sostegno del ricorso la Commissione fa valere che il meccanismo degli impegni, così come previsto dalla legge, non risponde ai requisiti stabiliti dalla direttiva. In primo luogo, il sistema degli impegni non consente di garantire la sua piena applicazione. In secondo luogo, tale sistema non consente ai singoli di far valere in giudizio i diritti ad essi riconosciuti dalla direttiva nei confronti delle società concessionarie che non rispettino la direttiva stessa.

Sull'addebito generale relativo al mancato rispetto effettivo della direttiva

19 La Commissione precisa anzitutto che, pur non contestando al Regno Unito, nell'ambito del presente procedimento, il fatto che le acque destinate al consumo umano in varie zone del detto Stato membro non rispondano alle norme di qualità postulate dalla direttiva, cosa peraltro non negata dallo Stato membro medesimo, essa ritiene tuttavia che il ricorso sistematico al meccanismo degli impegni non costituisca un metodo soddisfacente per garantire la piena applicazione della direttiva.

20 A tal riguardo la Commissione rileva anzitutto che, per effetto dell'accettazione degli impegni, il Regno Unito finisce col non rispettare durante parecchi anni le norme stabilite dalla direttiva. Inoltre, gli impegni stessi conterrebbero una clausola che consentirebbe la modifica sia delle date stabilite, sia dei capitolati tecnici dei lavori necessari ai fini del rispetto dei requisiti fissati dalla direttiva.

21 La Commissione fa inoltre presente, adducendo ad esempio gli impegni assunti dalla Thames Water, società che assicura l'approvvigionamento di acqua a Londra, che gli impegni sono assunti senza alcuna indicazione delle norme di qualità che devono essere rispettate. È pur vero che il terzo impegno assunto dalla Thames Water fa riferimento al «valore raccomandato» in un opuscolo intitolato «Guidance on Safeguarding the Quality of Public Water Supplies» (raccomandazione sul mantenimento della qualità delle forniture pubbliche di acqua), ma tale opuscolo conterrebbe talune norme non conformi ai requisiti previsti dalla direttiva.

22 La Commissione rileva, infine, che la legge non precisa in termini sufficienti le condizioni cui è subordinata l'assunzione degli impegni. A tal riguardo essa fa valere che, conformemente alla propria proposta di nuova direttiva concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano [proposta del 4 gennaio 1995, COM(94) 612, in ordine alla quale il Consiglio ha emanato una posizione comune in data 19 dicembre 1997 (GU 1998, C 91, pag. 1)], sono consentite talune deroghe alle norme di qualità che vanno al di là di quelle attualmente autorizzate ma, contrariamente al meccanismo degli impegni, l'accettazione di tali deroghe è soggetta a condizioni molto severe.

23 La Commissione ha espressamente riconosciuto all'udienza che il meccanismo delle ingiunzioni costituisce un metodo soddisfacente di attuazione della direttiva.

24 Il governo del Regno Unito sostiene che la Commissione non sarebbe riuscita a provare che gli inadempimenti contestati derivino dal sistema dell'accettazione degli impegni assunti dalle società concessionarie.

25 A tal riguardo, il governo del Regno Unito osserva che il controllo di taluni pesticidi è divenuto tecnicamente possibile solamente verso la metà degli anni '80. Pertanto, il mancato rispetto dei requisiti previsti dalla direttiva per quanto attiene agli erbicidi avrebbe potuto essere rilevato solamente nel 1989, mentre le società concessionarie non disponevano, all'epoca, di conoscenze tecniche che consentissero loro l'immediata adozione di metodi di trattamento adeguati. Il governo medesimo aggiunge che, in taluni casi, il rispetto dei requisiti fissati dalla direttiva necessita la realizzazione di opere rilevanti, consultazioni del pubblico nonché analisi dell'impatto sull'ambiente. Inoltre, occorrerebbe eventualmente realizzare un sistema alternativo di approvvigionamento di acqua per le popolazioni.

26 Il governo del Regno Unito sostiene poi che le società concessionarie si troverebbero nella posizione più favorevole per individuare i provvedimenti necessari al rispetto dei requisiti fissati dalla direttiva e che, pertanto, gli impegni costituirebbero, ai fini del raggiungimento del risultato voluto, un sistema più rapido e più efficace rispetto a quello delle ingiunzioni. I giudici nazionali avrebbero peraltro riconosciuto i vantaggi insiti nel ricorso al sistema degli impegni piuttosto che a quello delle ingiunzioni.

27 Si deve ricordare che, ai sensi della giurisprudenza della Corte (v., in particolare, sentenza 28 febbraio 1991, causa C-360/87, Commissione/Italia, Racc. pag. I-791, punto 13), al fine di garantire la piena applicazione delle direttive, in diritto e non solo in fatto, gli Stati membri devono stabilire un preciso ambito normativo nel settore di cui trattasi. Orbene, tale obbligo non può dirsi rispettato per quanto attiene al meccanismo degli impegni oggetto del presente procedimento.

28 Come infatti indicato ai precedenti punti 7 e 8, se è pur vero che la legge stabilisce la procedura da seguire ai fini dell'emanazione di una ingiunzione ed obbliga il Secretary of State a precisare le misure necessarie al fine di garantire, nel più breve

tempo possibile, la conformità delle acque interessate ai requisiti stabiliti dalla direttiva, lo stesso non può dirsi per quanto riguarda il meccanismo degli impegni di cui all'art. 19 della legge, atteso che quest'ultimo consente al Secretary of State di accettare un impegno in base alla sola condizione che esso contenga i provvedimenti che, a suo parere, devono essere disposti dalla società concessionaria interessata sino a nuovo ordine, al fine di garantire o di agevolare il rispetto delle norme di cui trattasi.

29 La legge non precisa, quindi, le materie che devono essere oggetto di impegno, in particolare i parametri da osservare in base alle deroghe, i programmi delle opere da realizzare nonché la loro durata e, all'occorrenza, le informazioni da dare alle popolazioni interessate.

30 Ne consegue che la legge non stabilisce un preciso ambito normativo ai sensi della menzionata giurisprudenza.

31 La conclusione che il metodo degli impegni non risponde ai requisiti fissati dal diritto comunitario non è inficiata dall'argomento del Regno Unito secondo cui la Commissione avrebbe approvato il sistema degli impegni, in particolare con lettera 16 maggio 1989. È infatti giurisprudenza costante che, al di fuori dei casi in cui tali competenze le sono espressamente attribuite, la Commissione non ha il potere di dare garanzie quanto alla compatibilità di un determinato comportamento con il diritto comunitario. Essa, in ogni caso, non dispone del potere di autorizzare comportamenti contrari al diritto comunitario (v., in tal senso, in particolare la sentenza 15 dicembre 1995, causa C-415/93, Bosman, Racc. pag. I-4921, punto 136).

32 Si deve quindi dichiarare che il Regno Unito, accettando gli impegni da parte delle società concessionarie dei servizi idrici diretti a garantire la conformità delle acque ai requisiti stabiliti dalla direttiva senza che nella legge siano precisate le condizioni cui l'accettazione di tali impegni è subordinata, è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza del Trattato e della detta direttiva.

Sull'addebito relativo all'assenza di mezzi di ricorso giurisdizionali

33 La Commissione sostiene nel ricorso che, se è pur vero che il Regno Unito ha provveduto alla trasposizione della direttiva nel proprio ordinamento interno mediante disposizioni sufficientemente chiare e precise che consentono ai singoli di conoscere i propri diritti per tutto il periodo di vigenza di un impegno, i beneficiari di tali diritti non disporrebbero della possibilità di adire l'autorità giudiziaria quando l'acqua loro fornita non risponda ai requisiti di qualità risultanti dalla direttiva stessa. Tale situazione si porrebbe in contrasto con gli obblighi derivanti dal diritto comunitario (v., in particolare, sentenza 28 febbraio 1991, causa C-131/88, Commissione/Germania, Racc. pag. I-825).

34 Il Regno Unito contesta la ricevibilità del motivo, in quanto non sarebbe stato esposto né nella lettera di diffida né nel parere motivato.

35 Secondo la Commissione, l'identicità dei motivi ed argomenti postulata dalla giurisprudenza della Corte sussisterebbe nella specie anche se il ragionamento relativo all'insufficienza del sistema degli impegni sarebbe stato sviluppato soprattutto nel ricorso. Dalla giurisprudenza emergerebbe, infatti, che nulla impedirebbe alla Commissione di integrare i propri motivi nel ricorso presentato alla Corte, sempreché non vengano modificati o ampliati né l'oggetto del ricorso né il fondamento normativo o di fatto. Nella specie, il ragionamento relativo alla tutela da parte dei singoli dei propri diritti dinanzi ai giudici nazionali si porrebbe a sostegno del motivo secondo cui, con l'accettazione degli impegni, il Regno Unito non avrebbe dato piena esecuzione agli obblighi ad esso incombenti in forza della direttiva, motivo dedotto nel corso di tutta la fase precontenziosa del presente procedimento.

36 Si deve ricordare al riguardo che la lettera di diffida inviata dalla Commissione allo Stato membro e poi il parere motivato della Commissione delimitano la materia del contendere, che quindi non può più venir ampliata. Infatti, la possibilità, per lo Stato interessato, di presentare osservazioni costituisce, anche se esso ritenga di

non doverne fare uso, una garanzia essenziale voluta dal Trattato, la cui osservanza costituisce un requisito formale ad substantiam per la regolarità del procedimento volto ad accertare l'inadempimento di uno Stato membro. Di conseguenza, il parere motivato e il ricorso della Commissione devono vertere sugli stessi addebiti già mossi nella lettera di diffida che apre la fase precontenziosa (v., in particolare, sentenza 29 settembre 1998, causa C-191/95, Commissione/Germania, Racc. pag. I-5449, punto 55).

37 È vero che, in particolare, quando una direttiva miri ad attribuire dei diritti ai singoli, gli Stati membri devono porre in essere le disposizioni necessarie per garantire una tutela giurisdizionale dei beneficiari dei diritti medesimi (v., in tal senso, in particolare la sentenza 28 febbraio 1991, Commissione/Germania, citata sopra, punto 6).

38 Tuttavia, nel corso della fase precontenziosa del presente procedimento, la Commissione si è limitata a sostenere che il meccanismo degli impegni, laddove non obbligava le società concessionarie dei servizi idrici a rispettare gli obblighi della direttiva, non costituisse un metodo soddisfacente per far fronte al superamento delle concentrazioni massime ammissibili fissate nella direttiva rispetto a vari para metri. Solamente nel ricorso la Commissione ha contestato al Regno Unito di non garantire la tutela giurisdizionale effettiva nei confronti dei beneficiari dei diritti attribuiti dalla direttiva.

39 Conseguentemente, la Commissione non poteva, senza ampliare l'oggetto del presente ricorso e, conseguentemente, violare il diritto di difesa del governo del Regno Unito, contestare al medesimo di non aver garantito tutela giurisdizionale sufficiente a favore dei beneficiari dei diritti riconosciuti dalla direttiva.

40 Ne consegue che tale addebito esula dall'ambito del presente procedimento di inadempimento e deve essere, quindi, respinto in quanto irricevibile.

Sulle spese

41 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese, se ne è fatta domanda. La Commissione ha chiesto la condanna alle spese del Regno Unito che, essendo rimasto soccombente, va quindi condannato alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Quinta Sezione)

dichiara e statuisce:

1) **Accettando impegni da parte delle società concessionarie dei servizi idrici diretti a garantire la conformità delle acque ai requisiti stabiliti dalla direttiva del Consiglio 15 luglio 1980, 80/778/CEE, concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano, senza che le condizioni cui è subordinata l'accettazione di tali impegni siano precisate nel Water Industry Act 1991, il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza del Trattato CE e della detta direttiva.**

2) Il ricorso è respinto quanto al resto.

3) Il Regno di Gran Bretagna e Irlanda del Nord è condannato alle spese.

Jann Moitinho de Almeida Gulmann

Edward Sevón

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 22 aprile 1999.

Il cancelliere Il presidente della Quinta Sezione

R. Grass J.-P. Puissochet