CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JEAN MISCHO

presentate il 15 settembre 1998 *

1. La Commissione rimprovera al Regno Unito di non avere adempiuto, per quanto riguarda l'Inghilterra ed il Galles, gli obblighi che gli derivano dalla direttiva del Consiglio 15 luglio 1980, 80/778/CEE, relativa alla qualità delle acque destinate al consumo umano [1] (in prosieguo: la «direttiva»). Per acque destinate al consumo umano si intendono le acque fornite al consumo o provenienti da captazioni private e le acque utilizzate nell'industria alimentare ai fini di produzione o di trattamento (art. 2).

2. Gli Stati membri fissano i valori applicabili alle acque, che devono essere inferiori o uguali a quelli che appaiono nella colonna «Concentrazione massima ammissibile» figurante nell'allegato I (art. 7, n. 1). Essi devono prendere le disposizioni necessarie perché le acque destinate al consumo umano siano almeno conformi ai requisiti specificati nell'allegato I (art. 7, n. 6).

3. Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva ed ai suoi allegati nel limite di tempo di due anni a partire dalla sua notifica e ne informano immediatamente la Commissione. Inoltre, secondo l'art. 19, gli Stati membri prendono le disposizioni necessarie perché la qualità delle acque destinate al consumo umano sia resa conforme alla direttiva entro un termine di cinque anni a decorrere dalla sua notifica. Questi termini sono scaduti, per quanto riguarda il Regno Unito, rispettivamente il 18 luglio 1982 ed il 18 luglio 1985.

4. Tuttavia, gli Stati membri possono prevedere deroghe per tener conto di situazioni relative alla natura ed alla struttura dei terreni dell'area di cui è tributaria la risorsa considerata, e in caso di situazioni meteorologiche eccezionali (art. 9). In circostanze accidentali gravi, le autorità nazionali competenti possono autorizzare, durante un periodo di tempo limitato e fino alla concorrenza di un valore massimo che esse stabiliscono un superamento delle concentrazioni massime ammissibili (art. 10).

5. D'altro canto, gli Stati membri possono, in casi eccezionali e per gruppi di popolazione geograficamente delimitati, presentare alla Commissione una richiesta particolare per prorogare il termine stabilito per l'osservanza dell'allegato I. In caso di disaccordo con lo Stato membro interessato, la Commissione presenta al Consiglio proposte adeguate (art. 20).

* Lingua originale: il francese.

1 — GU L 229, pag. 11.

La normativa nazionale

6. A termini dell'art. 68 (1) (a) del Water Industry Act 1991, le società di distribuzione d'acqua (in prosieguo: le «società di distribuzione») sono tenute a distribuire, per il consumo umano, solamente dell'acqua che sia «salubre» nel momento in cui è fornita. La «salubrità» è definita nei Water Supply (Water Quality) Regulations 1989, modificati a più riprese, in particolare dai Water Supply (Water Quality) Regulations (Amendment) 1991 e dai Private Water Supplies Regulations. I parametri fissati da queste disposizioni riprendono quelli della direttiva e sono, talvolta, anche più rigorosi. Secondo il governo del Regno Unito, l'obbligo stabilito dal Water Industry Act 1991 di distribuire acqua salubre è assoluto. Una società di distribuzione non può difendersi dimostrando di avere fatto tutto ciò che era immaginabile o possibile per distribuire acqua salubre. Inoltre, a termini dell'art. 37 di questa stessa legge, la società di distribuzione ha l'obbligo di mantenere riserve d'acqua sufficienti a garantire che essa è in grado di adempiere tutti gli obblighi che le incombono secondo la parte III della legge, ed in particolare quello di distribuire, in applicazione dell'art. 68, acqua salubre.

7. In virtù della legislazione interna, le società di distribuzione hanno dunque un obbligo primario di distribuire acqua rispondente alle norme della direttiva.

8. Gli artt. 18-24 del Water Industry Act 1991 stabiliscono modalità di esecuzione specifica che prevedono, tra l'altro, il caso in cui una società di distribuzione venga meno a questo obbligo legale primario. Le disposizioni che interessano la presente causa stabiliscono in sostanza quanto segue:

a) Se una società di distribuzione viene meno al suo obbligo primario di distribuire acqua salubre, il Secretary of State è tenuto ad emettere un'ingiunzione provvisoria o definitiva (art. 18), a meno che la società interessata non gli abbia fornito un impegno adeguato (art. 19).

b) Quando il Secretary of State opta per un'ingiunzione definitiva, questa «conterrà tutte le disposizioni necessarie ai fini di garantirne l'osservanza» [art. 18, (1) e (5) (a)].

c) L'ingiunzione può essere revocata in qualsiasi momento [art. 18 (5) (c)].

d) L'obbligo di conformarsi ad un'ingiunzione può essere fatto valere da qualsiasi persona suscettibile di essere danneggiata dall'inosservanza dell'ingiunzione, ed ogni violazione di questo obbligo, da cui derivi

una perdita o un danno, può giustificare un'azione legale da parte della vittima [art. 22 (1) e (2)].

e) Inoltre, quando una società di distribuzione non si è conformata ad un'ingiunzione, il Secretary of State può sollecitare dal giudice un provvedimento volto ad ottenerne il rispetto [art. 22 (4)].

f) Il Secretary of State non è tenuto ad emettere un'ingiunzione quando la società di distribuzione interessata si sia impegnata a prendere tutte le misure che le sembrino necessarie fino a nuovo ordine (gli impegni sono oggetto di un esame permanente) per garantire o facilitare l'adeguamento alle norme della direttiva e rispetti questo impegno [art. 19 (1) (b)].

g) L'obbligo di conformarsi all'impegno è un'esigenza legale autonoma che crea un obbligo giuridico indipendente — definito obbligo secondario durante il procedimento davanti alla Corte — che si aggiunge [2] all'obbligo primario di distribuire acqua salubre. La trasgressione dell'impegno obbliga a sua volta il Secretary of State ad emettere un'ingiunzione per garantire che le clausole dell'impegno siano osservate [art. 19 (2)].

h) Il Secretary of State può richiedere al giudice un'ordinanza speciale d'amministrazione giudiziaria, in particolare in caso di inadempienza grave all'obbligo secondario di conformarsi ad un'ingiunzione [art. 24 (1) e (2)]. Quando l'inadempienza è così grave da rendere necessaria la revoca dell'autorizzazione di esercizio, il giudice può ordinare il trasferimento delle funzioni ad un'altra società [art. 23 (1) e (2)].

La portata del ricorso e gli argomenti delle parti

9. Si deve notare innanzi tutto che il presente ricorso non mira soltanto a fare constatare dalla Corte che, al momento della sua presentazione, la qualità delle acque non era conforme ai criteri della direttiva nell'intero territorio dell'Inghilterra e del Galles.

10. Risulta, in effetti, dall'atto introduttivo di ricorso che la Commissione chiede alla Corte di giudicare che il Regno Unito non ha adempiuto agli obblighi che gli incombono in virtù

2 — Nel testo inglese della memoria difensiva: «gives rise to an independent legal obligation *over and above* the primary obligation».

del Trattato «omettendo, per aver accettato gli impegni, di obbligare le società di distribuzione a conformarsi alle esigenze della direttiva» e «omettendo, di conseguenza, di fare in modo che la qualità delle acque destinate al consumo in parecchie zone del Regno Unito sia conforme alle esigenze della direttiva 80/778/CEE, donde il superamento delle concentrazioni massime ammissibili fissate nella direttiva per più parametri».

11. La parte convenuta sottolinea l'importanza, per l'onere della prova, dei termini esatti usati nel ricorso, dai quali consegue in effetti, a suo parere, che la Commissione chiede alla Corte di dichiarare non solo che le acque destinate al consumo umano non raggiungevano, alla data richiesta, i livelli di qualità risultanti dalla direttiva, ma anche che questo insuccesso deriva dal meccanismo istituito dalle autorità del Regno Unito per l'attuazione della direttiva stessa e, in particolare, dal loro aver accettato gli impegni assunti dalle società di distribuzione.

12. Di conseguenza, non sarebbe sufficiente per la Commissione provare che i livelli di qualità dell'acqua distribuita nel Regno Unito non erano conformi alle esigenze della direttiva, cosa che del resto non è affatto contestata dal Regno Unito.

13. La Commissione dovrebbe, per di più, provare che questa situazione scaturisce dal metodo degli impegni applicato dalle autorità del Regno Unito.

14. Per contestare l'efficacia del meccanismo istituito, la Commissione enumera le seguenti critiche.

15. Essa menziona, innanzi tutto, alcune cifre dalle quali risulta che, alla data prevista dalla direttiva e anche, in certi casi, più di dieci anni dopo, i livelli fissati dalla direttiva non risultano ancora raggiunti in diverse zone del Regno Unito.

16. Così, la Commissione sottolinea, a titolo d'esempio, che, nella regione del Tamigi, 4,3 milioni di persone, su una popolazione totale di 7,3 milioni, hanno ricevuto nel 1995 acqua contaminata dal pesticida Isoproturon. Essa deduce dalle cifre fornite dalla parte convenuta che, nel 1995, il 20% della popolazione dell'Inghilterra e del Galles si è vista fornire acqua non conforme alla norma relativa ai pesticidi.

17. La Commissione si diffonde poi in un'analisi comparativa degli strumenti istituiti dalla legislazione britannica. Essa osserva che, in caso di violazione dei requisiti di salubrità dell'acqua, le autorità competenti devono, in linea di massima, rivolgere un'ingiunzione alla società responsabile. La legge impone l'esecuzione degli obblighi contenuti nell'ingiunzione ed enumera le sanzioni che possono essere inflitte in caso di inosservanza.

18. Secondo la Commissione, il contrasto con gli impegni è sorprendente: questi non conterrebbero alcun obbligo di raggiungere risultati precisi, ma unicamente quello di intraprendere certi lavori. Essi permetterebbero inoltre alle società di distribuzione di chiedere la modifica sia delle date fissate sia delle specificazioni tecniche dei lavori richiesti per l'adeguamento alle esigenze della direttiva. Le società potrebbero dunque facilmente dispensarsi per anni dall'applicare le norme risultanti dal diritto comunitario.

19. La Commissione ritiene inoltre che, con il ricorso agli impegni, le autorità rinuncino in pratica all'uso delle ingiunzioni. Un tale atteggiamento di cooperazione con le società di distribuzione sarebbe, a suo avviso, stato accettabile nei primi anni di esecuzione della direttiva, a metà degli anni '80, ma risulterebbe totalmente inadeguato dieci anni più tardi.

20. La Commissione dichiara infine che, spesso, gli impegni non si riferiscono neppure agli standard comunitari, ma piuttosto a standard inferiori pubblicati in un opuscolo intitolato «Guidance on Safeguarding the Quality of Pubblic Water Supplies».

21. Il Regno Unito oppone a questo ragionamento gli argomenti seguenti.

22. Esso sottolinea, innanzi tutto, che l'argomentazione della Commissione non distingue tra l'obbligo primario, che incombe nella fattispecie su uno Stato membro, cioè garantire la messa in regola alla data prevista delle acque fornite al consumatore, e l'obbligo secondario, che subentra in caso di mancata osservanza dell'obbligo primario e che consiste nel fare tutto il necessario per rimediare il più rapidamente possibile alla situazione.

23. Il Regno Unito non contesta di non avere adempiuto il suo obbligo primario, ma ritiene, invece, di avere adempiuto il suo obbligo secondario. Esso ricorda poi che in virtù del Water Industry Act 1991 le società di distribuzione hanno, anch'esse, un obbligo primario di fornire acqua rispondente alle norme della direttiva. Questo obbligo permane in ogni caso e dunque anche dopo l'assunzione di un impegno.

24. Contrariamente a quello che lascia intendere la Commissione, il fatto che gli impegni non riprendano necessariamente le norme in vigore non implica dunque in nessun modo, secondo il Regno Unito, una dispensa dall'obbligo di rispettarle.

25. Quanto all'opuscolo in questione, esso riguarderebbe situazioni differenti, cioè non la realizzazione delle norme della direttiva, ma l'identificazione di situazioni d'urgenza. In più, non avrebbe alcun valore obbligatorio, contrariamente alle suddette norme.

26. Il governo del Regno Unito ricorda inoltre che, se una società non adempie l'obbligo primario di fornire acqua conforme alle norme, le autorità competenti sono tenute a rivolgerle un'ingiunzione, a meno che essa non offra un impegno ad eseguire i lavori necessari per conformarsi a questo obbligo. Una volta accettato, l'impegno sarà obbligatorio per la società.

27. Le suddette autorità sono tenute a rifiutare l'impegno se non ritengono che si tratti del mezzo più rapido per raggiungere l'obiettivo di fornire acqua rispondente alle norme della direttiva. La loro decisione di accettare un impegno è soggetta ad un controllo giurisdizionale.

28. Non si può dunque, secondo il governo convenuto, sostenere che, con il metodo degli impegni, le autorità nazionali dispongono di un mezzo per dispensare facilmente le società, almeno temporaneamente, dal realizzare gli obiettivi previsti dalla direttiva.

29. La parte convenuta ammette che gli impegni possono essere modificati, sia in relazione alla natura dei lavori da intraprendere sia per i termini previsti a questo fine. Ciò non costituirebbe tuttavia un difetto del sistema. In effetti, contrariamente alla Commissione che vede qui una possibilità per le società di prolungare sistematicamente il termine entro cui dovranno avere infine realizzato gli obiettivi della direttiva, il governo del Regno Unito sottolinea che una clausola di flessibilità di questo genere permette di adattare gli impegni allo sviluppo tecnologico modificandoli man mano che diventano disponibili soluzioni più efficaci per i problemi di una società.

30. Quanto alle ingiunzioni, il governo del Regno Unito non contesta che, nella pratica, le autorità vi facciano ricorso soltanto in caso di insuccesso degli impegni.

31. Esso sottolinea a questo riguardo che il Water Industry Act 1991 si fonda sulla premessa che la società in causa è la meglio piazzata per stimare la natura esatta e la durata dei lavori che deve intraprendere per conformarsi alla direttiva. Sarebbe dunque logico darle la possibilità di formulare una proposta a questo riguardo, offrendo alle autorità un impegno.

32. Inoltre, la procedura di adozione di un'ingiunzione sarebbe molto più complessa di quella di un impegno. Le autorità dovrebbero determinare esse stesse la natura esatta dei lavori da intraprendere e la loro analisi rischierebbe di essere contestata dalla società interessata. Occorrerebbe rispettare i diritti della difesa, poiché la procedura non avrebbe il carattere consensuale proprio degli impegni. Inoltre, la necessità di procedere a inchieste pubbliche contribuirebbe ad allungare i termini.

33. Secondo il governo del Regno Unito, da quanto precede risulterebbe che la forza vincolante delle ingiunzioni è compensata, in tutto o in parte, da questi inconvenienti.

34. Infine, sarebbe utile, per l'efficacia della procedura di ingiunzione, farla precedere da un impegno. Infatti, in tal caso, la società responsabile potrebbe difficilmente opporsi ad un'ingiunzione che riprendesse i termini dell'impegno, in precedenza già accettati dalla società stessa.

Analisi del metodo degli impegni

35. Che si deve pensare degli argomenti posti a confronto?

36. La mia opinione può essere riassunta nelle quattro osservazioni seguenti, che svilupperò più avanti:

— per l'esecuzione delle direttive gli Stati membri hanno la scelta dei mezzi, ma questi devono portare a dei risultati entro i termini previsti;

— la mancata realizzazione di questi risultati deve essere sanzionata con strumenti efficaci;

— il sistema degli impegni non ne costituisce uno; si tratta in realtà di un sistema di deroghe temporanee che la direttiva non considera;

— gli argomenti relativi all'onere della prova e la distinzione tra obblighi primari ed obblighi secondari non sono, perciò, pertinenti.

37. Come ha confermato la giurisprudenza della Corte, la natura stessa della direttiva, com'è definita all'art. 189 del Trattato, implica che, in assenza di disposizioni espresse nella direttiva, gli Stati membri sono liberi di scegliere tra le diverse soluzioni adatte a realizzare l'obiettivo di questa [3].

38. Si può, quindi, considerare che la scelta di ricorrere ad un metodo fondato sulla cooperazione delle società interessate piuttosto che sulla coercizione è lasciata allo Stato membro. Questo corrisponde perfettamente all'intenzione del legislatore comunitario nella fattispecie poiché la direttiva prescrive le

3 — V., per esempio, sentenza 10 aprile 1984, causa 14/83, Von Colson e Kamann (Racc. pag. 1891).

norme da raggiungere in materia di qualità delle acque destinate al consumo umano, senza imporre agli Stati membri un metodo determinato per pervenirvi.

39. La Commissione ha dunque ragione quando riconosce che il metodo degli impegni sarebbe stato pienamente accettabile prima della data in cui gli obiettivi della direttiva dovevano essere raggiunti.

40. Risulta, peraltro, dal fascicolo processuale che questo metodo ha portato e porta ancora adesso ad un miglioramento costante della qualità delle acque.

41. Ciò non toglie che esso continui ad essere applicato nei casi in cui gli obiettivi della direttiva non risultano essere stati raggiunti da una data società, anni e anni dopo la data in cui avrebbero dovuto esserlo.

42. Grazie a questo metodo, le società di distribuzione ottengono la garanzia di non essere oggetto di un'ingiunzione durante il periodo coperto dall'impegno e per tutto il tempo in cui perseguono la realizzazione del programma previsto da questo.

43. Bisogna dunque constatare che il metodo degli impegni si presenta in realtà come un'alternativa a quello delle ingiunzioni, previsto dalla stessa legge.

44. Ora, come la Corte ha giudicato a più riprese, gli Stati membri devono garantire che violazioni di norme prescritte da una direttiva siano sanzionate in modo effettivo [4].

45. Secondo il governo del Regno Unito, il metodo delle ingiunzioni non sarebbe né più efficace né più rapido di quello degli impegni. Non risulta, tuttavia, dal fascicolo processuale che l'autorità competente del Regno Unito abbia fatto ricorso ad un'ingiunzione in un numero di casi tale che sia possibile confrontare l'efficacia di questi due metodi.

46. Il metodo degli impegni conduce comunque proprio al risultato che le società di distribuzione dispongono di un termine supplementare per realizzare gli obiettivi di qualità prescritti.

47. Il sistema degli impegni deve dunque essere visto come un meccanismo derogatorio

4 — V., in particolare, sentenza 21 settembre 1989, causa 68/88, Commissione/Grecia (Racc. pag. 2965).

applicato unilateralmente da uno Stato membro, anche se le deroghe sono sottoposte a condizioni.

48. Ora, questo sistema non può riferirsi ad alcuna delle clausole derogatorie specifiche previste agli artt. 9 e 10 della direttiva, e non soddisfa neppure le condizioni della clausola derogatoria più generale prevista all'art. 20 di questa (v. supra, paragrafi 4 e 5). Non rispetta dunque le disposizioni della direttiva.

49. Il governo del Regno Unito contesta però che il meccanismo degli impegni possa essere visto come implicante la concessione alle società di distribuzione di una deroga ai requisiti posti dalla direttiva poiché, anche dopo l'accettazione di un impegno, quale che ne sia il contenuto, la società di distribuzione rimarrebbe sempre soggetta al suo obbligo primario di fornire un'acqua «salubre», cioè conforme alle esigenze della direttiva.

50. Questa analisi pecca di eccessivo formalismo. In effetti, è certo che, in pratica, una società il cui impegno sia stato accolto valuterà i suoi obblighi alla luce di tale impegno. Essa rischia delle conseguenze soltanto se non ne rispetta le clausole. Per contro, durante la validità dell'impegno, l'inadempimento dell'obbligo primario non determinerà alcuna azione delle autorità nei suoi confronti. Questo obbligo diverrà dunque puramente teorico e sarà, di fatto, sostituito del contenuto dell'impegno.

51. In realtà, l'argomentazione britannica dice in sostanza che, attraverso il meccanismo degli impegni, il Regno Unito ha adottato le sole misure ragionevolmente idonee a realizzare nel più breve termine possibile le finalità della direttiva, vista la situazione in cui si trovava la rete idrica e tenuto conto dell'apparizione di nuovi inquinamenti da pesticidi o della possibilità di scoprire degli inquinamenti che i vecchi metodi non permettevano di rilevare.

52. Anche se questo ragionamento è esatto, cosa che tenderei personalmente a credere, spettava al governo del Regno Unito chiedere alla Commissione di proporre al Consiglio la riapertura del termine previsto all'art. 19 della direttiva, oppure l'abrogazione di quest'ultima, nell'attesa dell'adozione di una direttiva «più realistica».

53. La Corte, per quanto la concerne, non può che attenersi al testo della direttiva.

54. E proprio questo essa ha fatto nell'ambito del primo ricorso proposto dalla Commissione contro il Regno Unito in merito

all'esecuzione della stessa direttiva [5], statuendo quanto segue:

«La direttiva impone dunque agli Stati membri di fare in modo che certi risultati siano raggiunti, senza che essi possano invocare, al di fuori di deroghe previste, delle *circostanze particolari* [6] ai fini di giustificare la mancata osservanza di questo obbligo.

Ne consegue che il fatto, invocato dal convenuto, d'aver preso *tutte le misure ragionevolmente possibili* non potrebbe giustificare l'inadempienza all'obbligo di rendere le acque destinate al consumo umano almeno conformi all'allegato I della direttiva, *al di fuori di deroghe espressamente previste*».

E più avanti:

«È sufficiente rilevare (...) che, così come la Corte l'ha giudicato nella sentenza Commissione/Belgio [7], la richiesta di un termine supplementare per il rispetto dell'allegato I, conformemente all'art. 20 della direttiva, deve essere fatta nel termine previsto all'art. 19 per la trasposizione di questa».

55. Nel caso concreto, ci troviamo, in realtà, di fronte ad una trasposizione difettosa della direttiva, come mostra la struttura stessa dei testi adottati nel Regno Unito. L'effetto della trasposizione, in sé corretta, degli obiettivi fissati dalla direttiva è controbilanciato dalla possibilità — di cui si fa molto correntemente uso — di ottenere, in casi non previsti dalla direttiva, la proroga della data in cui si dovrebbe garantire il rispetto dei parametri, grazie a degli impegni negoziati con l'autorità nazionale competente.

56. I testi adottati nel Regno Unito provano dunque, di per sé, la realtà dell'infrazione e la Commissione non ha bisogno di apportare una prova supplementare. Non si può di certo negare che le società di distribuzione abbiano incontrato difficoltà considerevoli. Ma è altresì innegabile che esiste un legame indissolubile tra il metodo degli impegni, che implica, ogni volta che è applicato, una proroga della data in cui si dovrebbe garantire il rispetto delle norme di salubrità, ed il fatto che queste non siano tuttora rispettate.

Analisi degli altri argomenti invocati

57. Mi resta, però, da esaminare ancora una serie di argomenti del Regno Unito, legati alle circostanze dell'adozione del Water Industry

5 — Sentenza 25 novembre 1992, causa C-337/89, Commissione/Regno Unito (Racc. pag. I-6103, punti 24, 25 e 27).

6 — Il corsivo è mio.

7 — Sentenza 5 luglio 1990, causa C-42/89, Commissione/Belgio (Racc. pag. I-2821, punto 23).

Act. Sottolineerò innanzi tutto che nessuno di loro mi sembra decisivo.

58. Il Regno Unito menziona innanzi tutto che la Commissione ha presentato una proposta [8] di nuova direttiva relativa alla qualità delle acque destinate al consumo umano, in cui sarebbe previsto, a suo parere, un sistema analogo a quello degli impegni. Con questa direttiva il legislatore comunitario riconoscerebbe comunque la difficoltà per gli Stati membri di realizzare gli obiettivi previsti.

59. La Commissione ritiene però che il sistema previsto nella nuova direttiva presupponga condizioni di applicazione molto più rigorose degli impegni derivanti dal Water Industry Act 1991 e che i due sistemi non siano paragonabili.

60. Mi sembra pacifico che la proposta di direttiva, in merito alla quale il Consiglio ha fissato una «posizione comune» in data 19 dicembre 1997 [9], tende a provare che l'esecuzione della direttiva ha incontrato grandi difficoltà in numerosi Stati membri.

8 — Proposta del 4 gennaio 1995, COM (94) 612.

9 — GU 1998, C 91, pag. 1.

61. Così, il nuovo testo accettato provvisoriamente dal Consiglio, fissa, per la messa in conformità delle acque, un nuovo termine di cinque anni (art. 14), che può arrivare fino a quindici anni per alcune sostanze chimiche.

62. Esso autorizza gli Stati membri a prevedere deroghe per due periodi successivi di tre anni, mentre un terzo periodo di tre anni può essere autorizzato dalla Commissione (art. 9).

63. Infine, per alcune zone geografiche, la Commissione può accordare deroghe che possono arrivare fino a sei anni (art. 15).

64. È dunque evidente che, anche allo stadio attuale, né la Commissione né il Consiglio ritengono possibile raggiungere prima di molti anni tutti gli obiettivi di qualità che dovevano essere realizzati nel 1985. Il fatto che la Commissione abbia nondimeno proposto il presente ricorso può quindi lasciare perplessi.

65. Ma la Commissione è unico giudice dell'opportunità di proporre un ricorso. Risulta, peraltro, dalla giurisprudenza della Corte che «gli Stati membri sono tenuti a conformarsi a tutti gli obblighi che incombono su di loro in virtù di una direttiva in vigore. È lo stesso anche quando si considera l'adozione di una

proposta di una nuova direttiva nello stesso campo (v. sentenza 4 dicembre 1986, causa 220/83, Commissione/Francia, Racc. pag. 3663). In ogni caso, la forza vincolante di una direttiva non potrebbe essere contestata finché questa non è stata abrogata o modificata» [10].

66. Il Regno Unito sostiene pure che il sistema degli impegni è stato oggetto di consultazioni dettagliate con la Commissione, che avrebbe approvato le disposizioni consi derate, in particolare con una lettera di uno dei suoi membri datata 16 maggio 1989.

67. La Commissione ricorda che la lettera in causa faceva salvo espressamente il diritto della predetta istituzione di intentare i ricorsi necessari qualora fosse giunta alla conclusione che il sistema istituito non era, o non era più, soddisfacente.

68. Risulta comunque da una giurisprudenza consolidata che l'approvazione delle istituzioni non dispensa gli Stati membri dal rispetto degli obblighi loro imposti dal diritto comunitario. La parte convenuta non può dunque trarre argomento da un'eventuale approvazione della Commissione.

10 — Sunto della sentenza 19 marzo 1991, causa C-310/89, Commissione/Paesi Bassi (Racc. pag. I-1381, pubblicazione sommaria).

69. Il Regno Unito spiega, inoltre, che nella causa R/Ministro dell'ambiente, ex parte: Friends of the Earth Ltd, i giudici britannici hanno già esaminato le questioni di cui si tratta nel presente ricorso, giungendo alla conclusione che le misure adottate dalle autorità nazionali competenti costituirebbero lo strumento più appropriato di esecuzione della direttiva.

70. La Commissione risponde che il procedimento nazionale aveva un oggetto differente da quello del presente ricorso e che inoltre esso riguardava impegni risalenti al 1991, mentre la Commissione vuole dimostrare che l'inadempimento contestato è il mantenimento di tali impegni nel 1996.

71. Basta ricordare a questo riguardo che è alla Commissione che spetta valutare l'opportunità di un ricorso per inadempimento di cui la Corte sola può allora stabilire il carattere fondato o meno. Eventuali decisioni giudiziarie nazionali non possono vincolare queste istituzioni nel contesto in esame.

72. La parte convenuta fa anche valere che il metodo degli impegni è applicato in altri campi del diritto britannico.

73. La Commissione obietta però a buon diritto che non si rimprovera al Regno Unito di prevedere nel settore dell'applicazione di regole derivanti dal diritto comunitario sanzioni meno rigide di quelle comminate in situazioni comparabili di diritto nazionale.

74. Aggiungerò che il fatto che il metodo degli impegni si sia rivelato efficace in un dato contesto, come quello dell'applicazione del diritto britannico della concorrenza, non permette di concludere che esso sia ammissibile nell'ambito dell'esecuzione della direttiva in questione.

La questione specifica dei diritti dei privati

75. La Commissione ed il Regno Unito sono in disaccordo anche sul problema della protezione dei diritti derivanti dalla direttiva per i privati. Nel suo ricorso la Commissione dichiara che il sistema degli impegni impedisce «apparentemente» ai privati di invocare i diritti derivanti dalla direttiva in una causa intentata contro una società di distribuzione davanti ad un giudice nazionale, quando le autorità incaricate di fare rispettare la normativa hanno accettato un impegno di una società e questo impegno è ancora in vigore.

76. La parte convenuta contesta l'ammissibilità dell'argomento in quanto non è mai stato invocato nel corso del procedimento precontenzioso.

77. La Commissione ritiene, dal canto suo, che questo argomento tenda a rafforzare un addebito che essa ha costantemente invocato in tutte le fasi del procedimento, e cioè, che, accettando degli impegni, il Regno Unito non ha osservato il proprio obbligo di garantire il rispetto delle disposizioni della direttiva da parte delle società di distribuzione. L'argomento non sarebbe quindi tardivo.

78. Non posso accettare questo ragionamento. La parte attrice cita, certamente, una sentenza della Corte [11] secondo la quale la Commissione può completare i suoi motivi nella richiesta sottoposta alla Corte. Non ne deriva tuttavia che essa possa sollevare per la prima volta nella fase contenziosa un addebito come quello relativo al ricorso dei privati, diritto al ricorso che non è menzionato nella direttiva ed al quale, contrariamente alla giurisprudenza citata, essa non aveva anteriormente fatto alcuna allusione.

79. In effetti, questo problema presenta un'importanza ed un carattere specifico tali che non lo si può considerare come un elemento secondario derivante necessariamente dall'argomento principale invocato dalla Commissione.

11 — Sentenza 2 dicembre 1986, causa 23/84, Commissione/Regno Unito (Racc. pag. 3581).

80. Bisogna sottolineare a questo riguardo che il problema va di gran lunga oltre il campo delle disposizioni del Water Industry Act 1991, poiché concerne tutto il sistema delle azioni previste dal diritto nazionale contro un fornitore che non rispetta i suoi obblighi legali. È, infatti, perfettamente concepibile che un'azione non prevista da specifiche disposizioni di attuazione della direttiva esista in virtù di altre disposizioni nazionali di applicazione generale.

81. Poiché la Commissione aveva anteriormente invocato la cattiva applicazione della direttiva senza fare alcuna allusione a questo preciso problema, di cui noi abbiamo visto che non è menzionato nella direttiva stessa, la parte convenuta aveva il diritto di considerare che gli addebiti formulati dalla Commissione non andassero oltre il contenuto delle disposizioni nazionali adottate specificamente in vista della sua esecuzione.

82. Ne concludo dunque che gli obiettivi del procedimento precontenzioso, così come definiti dalla giurisprudenza della Corte, e cioè in particolare la finalità di indicare allo Stato membro interessato gli elementi necessari alla preparazione della sua difesa e di permettergli di ottemperare ai propri obblighi [12], non sarebbero raggiunti se si permettesse alla Commissione di apportare delle precisazioni di una tale natura e di una tale importanza allo stadio del ricorso.

12 — V., per esempio, sentenza 15 novembre 1988, causa 229/87, Commissione/Grecia (Racc. pag. 6347).

83. È dunque a titolo puramente sussidiario che esporrò qualche considerazione su questo motivo.

84. Nell'atto introduttivo del ricorso, la Commissione ha inizialmente esposto quanto segue:

«Le disposizioni della direttiva sulla qualità delle acque destinate al consumo umano mirano chiaramente, secondo la giurisprudenza della Corte, a creare diritti per i privati. Contrariamente alle cause che sono abitualmente deferite alla Corte, il problema non è qui la mancanza di misure vincolanti o di una cornice legale precisa. Adottando il Water Industry Act 1991 e le normative volte ad applicarlo, il Regno Unito ha trasposto la direttiva con disposizioni sufficientemente chiare e precise per permettere ai privati di conoscere i loro diritti. In virtù del sistema degli impegni, sembra tuttavia che i privati non possano far valere questi diritti contro una società di distribuzione davanti alla giurisdizione nazionale, quando le autorità incaricate di fare rispettare la regolamentazione hanno accettato un impegno di una società e questo impegno è ancora in vigore».

85. A questo la parte convenuta risponde che i consumatori hanno il diritto di sottoporre al controllo giurisdizionale la decisione delle autorità con cui si accetta l'impegno in contestazione. Inoltre, i consumatori possono sempre, se subiscono un pregiudizio a causa della cattiva qualità dell'acqua, agire per danni

ai sensi del Consumer Protection Act 1987, che traspone nel diritto inglese la direttiva 85/374/CEE sulla responsabilità derivante da prodotti difettosi [13]. Questa possibilità di agire contro la società di distribuzione è loro offerta anche quando è applicabile un impegno.

86. La Commissione, pur accettando l'argomento, ribatte che, in virtù di questa legislazione, il consumatore non può ottenere il risarcimento dei danni subiti da beni destinati ad un uso industriale e commerciale. Risulta, tuttavia, dalle osservazioni del governo del Regno Unito che, per tali danni, l'azione di responsabilità civile del diritto comune è esperibile anche quando un impegno è stato accettato.

87. Ne consegue che il problema si limita dunque al fatto che un privato non potrebbe ottenere un'ingiunzione contro una società di distribuzione quando un impegno è accettato ed è in corso. Ciò sarebbe, secondo la Commissione, «evidentemente contrario al principio di garanzia della piena applicazione o efficacia del diritto comunitario, come è stato stabilito dalla giurisprudenza della Corte [v. Factortame, Racc. 1990, pag. I-2433]».

13 — Direttiva del Consiglio 25 luglio 1985, relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentare ed amministrative degli Stati membri in materia di responsabilità derivante da prodotti difettosi (GU L 210, pag. 29).

88. Per mettere fine a questo dibattito, occorre, a mio avviso, prendere in considerazione gli elementi seguenti.

89. Così come riconosce la Commissione, la direttiva è stata trasposta in diritto nazionale con disposizioni sufficientemente chiare e precise per permettere ai privati di conoscere i loro diritti. Non siamo in presenza di un problema «d'effetto diretto» di una direttiva ed ancora meno di applicazione detta orizzontale.

90. D'altra parte, siamo investiti di un ricorso per inadempimento ai sensi dell'art. 169 del Trattato, e non di un ricorso pregiudiziale ai sensi dell'art. 177. Nessun giudice nazionale ci domanda se un consumatore deve poter trarre dalla direttiva, nei confronti di una società di distribuzione, un diritto diretto ad un'acqua conforme alle norme della direttiva.

91. È qui in causa unicamente il principio generale secondo il quale, nei casi in cui le autorità comunitarie abbiano, mediante direttiva, imposto agli Stati membri di adottare un comportamento determinato, l'effetto utile dell'atto sarebbe attenuato se ai cittadini comunitari fosse precluso di valersene in giudizio ed ai giudici nazionali di prenderlo in considerazione in quanto elemento del diritto comunitario allo scopo di accertare se le autorità nazionali competenti, nell'esercizio della facoltà loro riservata quanto alla forma ed ai mezzi per l'attuazione della direttiva,

siano rimaste entro i limiti di discrezionalità tracciati dalla direttiva stessa [14].

92. Resta da accertare se i rimedi giurisdizionali descritti dal Regno Unito, e di cui la Commissione non ha contestato l'effettiva esistenza, garantiscono tali diritti.

93. A mio avviso, la Commissione ha ragione di considerare come soluzione non soddisfacente l'azione per danni ai sensi del Consumer Protection Act 1987, che ha trasposto la direttiva 85/374. Un'azione che permetta soltanto di ottenere il risarcimento dei danni causati dalla mancata osservanza delle norme non corrisponde ai criteri indicati dalla Corte.

94. In compenso, la possibilità per il consumatore di impugnare la decisione del Secretary of State di accettare un impegno (di cui il Regno Unito fornisce un esempio negli allegati al controricorso) permette, a mio avviso, di considerare che i diritti dei privati sono sufficientemente protetti.

95. Nel presente processo si discute infatti della mancata realizzazione degli obiettivi di qualità in seguito all'accettazione di impegni che rinviano la realizzazione di questi obiettivi ad una data ulteriore.

96. Se l'impegno è annullato a causa di un ricorso del privato, gli obiettivi di qualità iscritti nella legge si applicano immediatamente ed il Secretary of State è tenuto ad inoltrare un'ingiunzione alla società di distribuzione.

97. Il fatto che un ricorso contro un impegno possa essere diretto unicamente contro il Secretary of State, e non contro una società di distribuzione, non modifica sostanzialmente il giudizio che si deve portare sulla situazione. Nell'ambito degli impegni, l'autorità competente e la società di distribuzione sono, in effetti, strettamente legate, poiché la seconda è stata addirittura considerata dalla High Court [15] come un'emanazione della prima ai sensi della giurisprudenza Foster e a. [16] e l'annullamento della decisione di accettare l'impegno provoca immediate conseguenze per la società di distribuzione.

98. Ritengo quindi che l'addebito della Commissione relativo all'impossibilità di agire dei privati sia inammissibile e, in subordine, infondato.

14 — V., in particolare, sentenza 24 ottobre 1996, causa C-72/95, Kraaijeveld e a. (Racc. pag. I-5403, punto 56).

15 — Griffin/South West Water Services Ltd, 1995, IRLR 15.

16 — Sentenza 12 luglio 1990, causa C-188/89 (Racc. pag. I-3313).

99. Al termine di questo esame, devo dunque constatare che, se il metodo degli impegni non è affatto inefficace sul piano materiale, esso è tuttavia inaccettabile sul piano giuridico in quanto permette alle società, in ipotesi non contemplate dalla direttiva, di rinviare ad una data ulteriore gli obblighi che avrebbero dovuto rispettare dal 18 luglio 1985.

100. Che lo si consideri come un sistema di esecuzione della direttiva, o come un meccanismo di sanzione sospesa o legata alla scadenza di un termine, bisogna constatare che questo metodo «non garantisce piena ed intera applicazione della direttiva», per riprendere l'espressione utilizzata dalla Commissione in udienza.

Conclusione

101. Vi propongo dunque di accogliere il ricorso della Commissione nei termini nei quali esso è stato proposto e di constatare che:

1) omettendo, a causa della sua adesione agli impegni, di obbligare le società di distribuzione a conformarsi alla direttiva del Consiglio 15 luglio 1980, 80/778/CEE, relativa alla qualità delle acque destinate al consumo umano, e

2) omettendo, di conseguenza, di fare in modo che la qualità delle acque destinate al consumo in parecchie zone del Regno Unito sia conforme alle esigenze di questa direttiva, da cui il superamento delle concentrazioni massime ammissibili fissate nella direttiva per diversi parametri,

il Regno Unito non ha adempiuto agli obblighi che gli incombono in virtù del Trattato.

102. Vi propongo anche di condannare il Regno Unito alle spese.