



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)

11 settembre 2014*

«Inadempimento di uno Stato — Ambiente — Direttiva 2000/60/CE — Quadro per l'azione comunitaria in materia di acque — Recupero dei costi dei servizi idrici — Nozione di “servizi idrici”»

Nella causa C-525/12,

avente ad oggetto il ricorso per inadempimento, ai sensi dell'articolo 258 TFUE, proposto il 19 novembre 2012,

Commissione europea, rappresentata da E. Manhaeve e G. Wilms, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Repubblica federale di Germania, rappresentata da T. Henze e J. Möller, in qualità di agenti,

convenuta,

sostenuta da

Regno di Danimarca, rappresentato da M. Wolff e V. Pasternak Jørgensen, in qualità di agenti,

Ungheria, rappresentata da M. Z. Fehér e K. Szíjjártó, in qualità di agenti,

Repubblica d'Austria, rappresentata da C. Pesendorfer, in qualità di agente,

Repubblica di Finlandia, rappresentata da J. Heliskoski e H. Leppo, in qualità di agenti,

Regno di Svezia, rappresentato da A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson e S. Johannesson, in qualità di agenti,

Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, rappresentato da S. Behzadi-Spencer e J. Beeko, in qualità di agenti, assistita da G. Facenna, barrister,

intervenant

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta da R. Silva de Lapuerta, presidente di sezione, J. L. da Cruz Vilaça, G. Arestis, J.-C. Bonichot (relatore) e A. Arabadjiev, giudici,

* Lingua processuale: il tedesco.

avvocato generale: N. Jääskinen

cancelliere: C. Strömholm, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 5 marzo 2014,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 22 maggio 2014,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con il suo ricorso la Commissione europea chiede alla Corte di dichiarare che, escludendo taluni servizi (segnatamente, l'arginamento ai fini della produzione di energia idraulica, la navigazione e la protezione dalle inondazioni, l'estrazione ai fini dell'irrigazione e a fini industriali, nonché l'uso privato) dall'applicazione della nozione di «servizi idrici», la Repubblica federale di Germania è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza della direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque (GU L 327, pag. 1) e, in particolare, in forza degli articoli 2, punto 38, e 9 di tale direttiva.

Contesto normativo

La direttiva 2000/60

- 2 La direttiva 2000/60 contiene, tra gli altri, i seguenti considerando:

«(1) L'acqua non è un prodotto commerciale al pari degli altri, bensì un patrimonio che va protetto, difeso e trattato come tale.

(...)

(11) Come stabilito dall'articolo 174 del trattato, la politica ambientale della Comunità deve contribuire a perseguire gli obiettivi della salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente, dell'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, che dev'essere fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, anzitutto alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio "chi inquina paga".

(...)

(13) Le diverse condizioni ed esigenze riscontrabili all'interno della Comunità richiedono l'adozione di soluzioni specifiche. È opportuno tener conto di tale diversità nella programmazione e nell'esecuzione di misure atte a garantire la protezione ed un utilizzo sostenibile delle acque nell'ambito del bacino idrografico. Le decisioni dovrebbero essere adottate al livello più vicino possibile ai luoghi di utilizzo effettivo o di degrado delle acque. Si dovrebbero privilegiare le azioni che rientrino fra le competenze degli Stati membri, attraverso programmi di misure adeguati alle condizioni regionali e locali.

(...)

(19) La presente direttiva intende mantenere e migliorare l'ambiente acquatico all'interno della Comunità. Tale obiettivo riguarda principalmente la qualità delle acque interessate. Il controllo della quantità è un elemento secondario fra quelli che consentono di garantire una buona qualità idrica e pertanto si dovrebbero istituire altresì misure riguardanti l'aspetto quantitativo ad integrazione di quelle che mirano a garantire una buona qualità.

(20) Lo stato quantitativo di un corpo idrico sotterraneo può influire sulla qualità ecologica delle acque superficiali e sugli ecosistemi terrestri connessi a tale corpo idrico sotterraneo.

(...)

(33) L'obiettivo di ottenere un buono stato delle acque dovrebbe essere perseguito a livello di ciascun bacino idrografico, in modo da coordinare le misure riguardanti le acque superficiali e sotterranee appartenenti al medesimo sistema ecologico, idrologico e idrogeologico.

(...)

(38) Può risultare opportuno che gli Stati membri ricorrano a strumenti economici nell'ambito di un programma di misure. Il principio del recupero dei costi dei servizi idrici, compresi quelli ambientali e delle risorse, in relazione ai danni o alle ripercussioni negative per l'ambiente acquatico, dovrebbe essere preso in considerazione, in particolare, in base al principio "chi inquina paga". A tal fine, sarà necessaria un'analisi economica dei servizi idrici, basata sulle previsioni a lungo termine della domanda e dell'offerta nel distretto idrografico.

(...))».

3 Ai sensi dell'articolo 2 della direttiva 2000/60, intitolato «Definizioni»:

«Ai fini della presente direttiva, si applicano le seguenti definizioni:

(...)

38) "servizi idrici": tutti i servizi che forniscono alle famiglie, agli enti pubblici o a qualsiasi attività economica:

a) estrazione, arginamento, stoccaggio, trattamento e distribuzione, di acque superficiali o sotterranee;

b) strutture per la raccolta e il trattamento delle acque reflue, che successivamente scaricano nelle acque superficiali;

39) "utilizzo delle acque": servizi idrici assieme alle altre attività di cui all'articolo 5 e all'allegato II, che incidono in modo significativo sullo stato delle acque.

Tale nozione si applica ai fini dell'articolo 1 e dell'analisi economica effettuata a norma dell'articolo 5 [e] dell'allegato III, lettera b);

(...))».

4 L'articolo 9 della direttiva 2000/60, intitolato «Recupero dei costi relativi ai servizi idrici», così dispone:

«1. Gli Stati membri tengono conto del principio del recupero dei costi dei servizi idrici, compresi i costi ambientali e relativi alle risorse, prendendo in considerazione l'analisi economica effettuata in base all'allegato III e, in particolare, secondo il principio "chi inquina paga".

Gli Stati membri provvedono entro il 2010:

- a che le politiche dei prezzi dell'acqua incentivino adeguatamente gli utenti a usare le risorse idriche in modo efficiente e contribuiscano in tal modo agli obiettivi ambientali della presente direttiva,
- a un adeguato contributo al recupero dei costi dei servizi idrici a carico dei vari settori di impiego dell'acqua, suddivisi almeno in industria, famiglie e agricoltura, sulla base dell'analisi economica effettuata secondo l'allegato III e tenendo conto del principio "chi inquina paga".

Al riguardo, gli Stati membri possono tener conto delle ripercussioni sociali, ambientali ed economiche del recupero, nonché delle condizioni geografiche e climatiche della regione o delle regioni in questione.

2. Nei piani di gestione dei bacini idrografici, gli Stati membri riferiscono circa i passi previsti per attuare il paragrafo 1 che contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi ambientali della presente direttiva, nonché circa il contributo dei vari settori di impiego dell'acqua al recupero dei costi dei servizi idrici.

3. Il presente articolo non osta al finanziamento di particolari misure di prevenzione o di risanamento volte al conseguimento degli obiettivi della presente direttiva.

4. Gli Stati membri non violano la presente direttiva qualora decidano, secondo prassi consolidate, di non applicare le disposizioni di cui al paragrafo 1, secondo periodo, e le pertinenti disposizioni del paragrafo 2 per una determinata attività di impiego delle acque, ove ciò non comprometta i fini ed il raggiungimento degli obiettivi della presente direttiva. Gli Stati membri riferiscono sui motivi della applicazione incompleta del paragrafo 1, secondo periodo, nei piani di gestione dei bacini idrografici».

5 L'articolo 11 della direttiva 2000/60, intitolato «Programma di misure», contiene, tra gli altri, i seguenti paragrafi:

«1. Per ciascun distretto idrografico o parte di distretto idrografico internazionale compreso nel suo territorio, ciascuno Stato membro prepara un programma di misure, che tiene conto dei risultati delle analisi prescritte dall'articolo 5, allo scopo di realizzare gli obiettivi di cui all'articolo 4. Tali programmi di misure possono fare riferimento a misure derivanti dalla legislazione adottata a livello nazionale e applicabili all'intero territorio di uno Stato membro. Lo Stato membro può eventualmente adottare misure applicabili a tutti i distretti idrografici e/o a tutte le parti di distretti idrografici internazionali compresi nel suo territorio.

2. Ciascun programma annovera le "misure di base" indicate al paragrafo 3 e, ove necessario, "misure supplementari".

3. Con l'espressione "misure di base" si intendono i requisiti minimi del programma, in particolare:

a) misure necessarie per attuare la normativa comunitaria in materia di protezione delle acque, ivi comprese quelle contemplate dalla normativa di cui all'articolo 10 e all'allegato VI, parte A;

b) misure ritenute appropriate ai fini dell'articolo 9;

(...)».

6 L'allegato III della direttiva 2000/60, intitolato «Analisi economica», è così formulato:

«L'analisi economica riporta informazioni sufficienti e adeguatamente dettagliate (tenuto conto dei costi connessi alla raccolta dei dati pertinenti) al fine di:

- a) effettuare i pertinenti calcoli necessari per prendere in considerazione il principio del recupero dei costi dei servizi idrici, di cui all'articolo 9, tenuto conto delle previsioni a lungo termine riguardo all'offerta e alla domanda di acqua nel distretto idrografico in questione e, se necessario:
 - stime del volume, dei prezzi e dei costi connessi ai servizi idrici,
 - stime dell'investimento corrispondente, con le relative previsioni;
- b) formarsi un'opinione circa la combinazione delle misure più redditizie, relativamente agli utilizzi idrici, da includere nel programma di misure di cui all'articolo 11 in base ad una stima dei potenziali costi di dette misure».

La direttiva 2006/123/CE

7 Ai sensi dell'articolo 4 della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno (GU L 376, pag. 36), intitolato «Definizioni»:

«Ai fini della presente direttiva si intende per:

- 1) “servizio”: qualsiasi attività economica non salariata di cui all'articolo 50 del trattato fornita normalmente dietro retribuzione;
- 2) “prestatore”: qualsiasi persona fisica, avente la cittadinanza di uno Stato membro, o qualsiasi persona giuridica di cui all'articolo 48 del trattato, stabilita in uno Stato membro, che offre o fornisce un servizio;
- 3) “destinatario”: qualsiasi persona fisica che sia cittadino di uno Stato membro o che goda di diritti conferitile da atti comunitari o qualsiasi persona giuridica, di cui all'articolo 48 del trattato, stabilita in uno Stato membro che, a scopo professionale o per altri scopi, fruisce o intende fruire di un servizio; (...)».

La direttiva 2004/35/CE

8 Secondo l'articolo 2, punto 13, della direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale (GU L 143, pag. 56), intitolato «Definizioni», ai fini dei tale direttiva, per «servizi» si intendono le funzioni svolte da una risorsa naturale a favore di altre risorse naturali e/o del pubblico.

Procedimento precontenzioso e procedimento dinanzi alla Corte

9 Nell'agosto 2006 la Commissione riceveva una denuncia secondo la quale la Repubblica federale di Germania avrebbe interpretato la definizione dei «servizi idrici» di cui all'articolo 2, punto 38, della direttiva 2000/60 nel senso che i servizi in questione sarebbero limitati alla fornitura e alla raccolta dell'acqua, al trattamento e allo smaltimento delle acque reflue, riducendo in tal modo l'ambito di applicazione dell'articolo 9 di tale direttiva, relativo al recupero dei costi dei servizi idrici.

- 10 In particolare, secondo tale interpretazione, gli arginamenti, segnatamente ai fini della produzione di energia elettrica attraverso l'energia idraulica, della navigazione e della protezione dalle inondazioni non costituirebbero dei servizi idrici e, pertanto, non sarebbero presi in considerazione ai fini dell'applicazione del principio del recupero dei costi conformemente all'articolo 9 e all'allegato III, lettera a), della suddetta direttiva.
- 11 Il 7 novembre 2007 la Commissione inviava una lettera di diffida alla Repubblica federale di Germania nella quale affermava che la normativa da quest'ultima adottata non era conforme a numerose disposizioni della direttiva 2000/60 e che essa non applicava correttamente la nozione di «servizi idrici». In sostanza, la Commissione riteneva infatti che, nell'interesse della protezione delle risorse idriche, i vari utilizzi dell'acqua dovessero avere un prezzo. Ne conseguirebbe l'obbligo per gli Stati membri di prevedere una tariffazione dei diversi utilizzi dell'acqua, sebbene questi ultimi non possano essere considerati prestazioni di servizi nel senso classico del termine. In tal senso, ad esempio, la mera navigazione dovrebbe essere soggetta a una tassa.
- 12 La Repubblica federale di Germania rispondeva alla lettera di diffida il 6 marzo 2008 e il 24 settembre 2009.
- 13 Il 30 settembre 2010 la Commissione inviava una lettera di diffida complementare alla quale la Repubblica federale di Germania rispondeva il 18 novembre 2010. Il 27 luglio 2011 tale Stato membro comunicava alla Commissione il regolamento relativo alla protezione delle acque superficiali (Verordnung zum Schutz der Oberflächengewässer), del 20 luglio 2011, che recepisce l'articolo 5 della direttiva 2000/60.
- 14 Il 30 settembre 2011 la Commissione inviava alla Repubblica federale di Germania un parere motivato.
- 15 Dopo aver ottenuto due volte la proroga del termine, la Repubblica federale di Germania rispondeva al suddetto parere il 31 gennaio 2012, successivamente, nel luglio 2012 informava la Commissione del recepimento nel diritto nazionale degli articoli 2, punti 38 e 39, e 9 della direttiva 2000/60.
- 16 Se è pur vero che in questo modo sono state recepite le disposizioni in parola, la Commissione riteneva tuttavia che sussistessero il problema dell'interpretazione divergente della definizione dei «servizi idrici» e, pertanto, l'applicazione, a suo dire, lacunosa dell'articolo 9 della direttiva 2000/60. Di conseguenza, essa decideva di presentare il ricorso in esame.
- 17 Con ordinanze del presidente della Corte datate rispettivamente 2, 5, 8, 11 e 15 aprile 2013 la Repubblica d'Austria, il Regno di Svezia, la Repubblica di Finlandia, l'Ungheria, il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, nonché il Regno di Danimarca sono stati ammessi a intervenire a sostegno della Repubblica federale di Germania.

Sul ricorso

Sulla ricevibilità

Argomenti delle parti

- 18 La Repubblica federale di Germania sostiene che il ricorso della Commissione è irricevibile in quanto si limita a chiedere alla Corte di chiarire una questione puramente teorica senza giustificare in che modo concretamente non siano stati adempiuti gli obblighi derivanti dai Trattati e dalla direttiva 2000/60. Affermando che la Repubblica federale di Germania sarebbe venuta meno a tali obblighi per aver

escluso taluni servizi dall'applicazione della nozione di «servizi idrici», la Commissione sarebbe imprecisa in quanto non farebbe riferimento a un comportamento concreto che dovrebbe essere modificato.

- 19 Il fatto che l'elenco dei servizi citati dalla Commissione nelle sue conclusioni rientrasse, a titolo di esempio, in tale nozione non porrebbe rimedio a tale imprecisione, poiché, se la Corte aderisse alle suddette conclusioni, la Repubblica federale di Germania non sarebbe in grado di sapere se sia necessario qualificare in tal modo altri servizi idrici. Tali esempi del resto non sarebbero stati citati nel parere motivato, il cui dispositivo era pertanto diverso da quello del presente ricorso.
- 20 La Commissione afferma che il suo ricorso è perfettamente chiaro nella parte in cui è diretto a far rilevare che la Repubblica federale di Germania applica cumulativamente gli elementi di cui all'articolo 2, punto 38, della direttiva 2000/60, di modo che numerosi servizi idrici sono esclusi dalla definizione data da tale disposizione. Di conseguenza, sul territorio dello Stato membro convenuto, le attività citate nel ricorso sono escluse d'ufficio dalla tariffazione.

Giudizio della Corte

- 21 In via preliminare, va ricordato che, nell'ambito di un ricorso per inadempimento, il procedimento precontenzioso ha lo scopo di offrire allo Stato membro interessato l'opportunità, da un lato, di conformarsi agli obblighi ad esso incombenti in forza del diritto dell'Unione e, dall'altro, di sviluppare un'utile difesa contro gli addebiti formulati dalla Commissione. L'oggetto di un ricorso proposto ai sensi dell'articolo 258 TFUE, di conseguenza, è circoscritto dal procedimento precontenzioso previsto dalla medesima disposizione. La regolarità di tale procedimento costituisce una garanzia essenziale prevista dal Trattato FUE non soltanto a tutela dei diritti dello Stato membro di cui trattasi, ma anche per garantire che l'eventuale procedimento contenzioso verta su una controversia chiaramente definita (v., in particolare, sentenza Commissione/Paesi Bassi, C-508/10, EU:C:2012:243, punti 33 e 34).
- 22 In forza degli articoli 21, primo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea e 120, lettera c), del regolamento di procedura di quest'ultima, la Commissione è tenuta a indicare, in ogni ricorso depositato ai sensi dell'articolo 258 TFUE, gli esatti addebiti sui quali la Corte è chiamata a pronunciarsi nonché, quanto meno sommariamente, gli elementi di diritto e di fatto sui quali tali addebiti si fondano. Ne consegue che il ricorso della Commissione deve contenere un'esposizione coerente e dettagliata delle ragioni che l'hanno indotta al convincimento che lo Stato membro interessato è venuto meno a uno degli obblighi impostigli dai Trattati (v., in particolare, sentenza Commissione/Paesi Bassi, EU:C:2012:243, punti 35 e 36).
- 23 Nell'ambito del presente ricorso, si deve necessariamente constatare che quest'ultimo contiene un'esposizione coerente dei motivi che hanno indotto la Commissione a ritenere che la Repubblica federale di Germania fosse venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza degli articoli 2, punto 38, e 9 della direttiva 2000/60. Risulta infatti, tanto dal procedimento precontenzioso, e in particolare dal parere motivato inviato dalla Commissione a tale Stato membro, quanto dal ricorso di cui è stata investita la Corte che la Commissione sostiene essenzialmente che, a causa dell'interpretazione della nozione di «servizi idrici» fornita da tale Stato membro, ad alcuni di questi servizi non si applica, erroneamente, l'obbligo introdotto da tale direttiva di assoggettare gli stessi al principio del recupero dei costi, ivi compresi i costi ambientali e quelli relativi alle risorse.
- 24 Orbene, il procedimento per inadempimento consente di determinare con precisione la portata degli obblighi degli Stati membri in caso di interpretazioni divergenti (v., in tal senso, sentenza Commissione/Spagna, C-196/07, EU:C:2008:146, punto 28).

- 25 Peraltro, si deve rilevare che, fatto salvo l'obbligo di soddisfare l'onere della prova gravante su di essa nell'ambito della procedura prevista dall'articolo 258 TFUE, nulla osta a che la Commissione, a causa di siffatte interpretazioni divergenti, proponga ricorso alla Corte per un asserito inadempimento dello Stato membro interessato adducendo varie situazioni che, a suo avviso, sarebbero contrarie al diritto dell'Unione, sebbene essa non individui in modo esauriente tutte tali situazioni (v., per analogia, in particolare sentenza Commissione/Italia, C-135/05, EU:C:2007:250, punti da 20 a 22).
- 26 Nel presente procedimento, l'interpretazione di una disposizione del diritto dell'Unione, fornita dallo Stato membro interessato in un senso che non è quello attribuito dalla Commissione, si traduce nel territorio di tale Stato membro in una prassi amministrativa la cui esistenza non è contestata, sebbene non sia generalizzata. Pertanto, la circostanza che la Commissione abbia addotto a sostegno della sua argomentazione soltanto alcuni esempi di tali prassi non ha l'effetto di privare il suo ricorso della precisione necessaria alla valutazione dell'oggetto dello stesso.
- 27 A tal riguardo, si deve inoltre constatare che, se nel dispositivo del suo ricorso la Commissione cita, a titolo di esempio, alcune situazioni che, a suo avviso, dimostrano l'inadempimento contestato alla Repubblica federale di Germania, mentre tali esempi non figuravano nel dispositivo del parere motivato inviato a tale Stato membro, una tale integrazione non può essere considerata come un ampliamento dell'oggetto di tale ricorso, il quale resta limitato all'accertamento dell'inadempimento agli obblighi derivanti dagli articoli 2, punto 38, e 9 della direttiva 2000/60.
- 28 Di conseguenza, il ricorso della Commissione è ricevibile.

Nel merito

Argomenti delle parti

- 29 La Commissione sostiene che la Repubblica federale di Germania, a causa dell'interpretazione restrittiva che essa fornisce della nozione di «servizi idrici» ai sensi dell'articolo 2, punto 38, della direttiva 2000/60, non applica correttamente l'articolo 9 di tale direttiva il cui ambito di applicazione riguarda il recupero dei costi di tali servizi, le politiche dei prezzi dell'acqua e l'applicazione del principio «chi inquina paga» agli utenti delle acque.
- 30 Contrariamente a quanto afferma tale Stato membro, la nozione di «servizi idrici» non comprende soltanto la fornitura idrica e il trattamento delle acque reflue. Lo stesso tenore letterale dell'articolo 2, punto 38, della direttiva 2000/60, il suo contesto e gli obiettivi perseguiti da tale direttiva portano a considerare che la definizione di tali servizi comprende altre attività quali la navigazione, la produzione di energia idraulica e la protezione dalle inondazioni.
- 31 Prevedendo l'estrazione, l'arginamento, lo stoccaggio, il trattamento e la distribuzione, l'articolo 2, punto 38, della direttiva 2000/60 elenca diverse attività, una delle quali deve essere presente nel servizio idrico, senza che il ricorso alle virgole tra tali termini e l'uso della congiunzione «e» conferiscano un altro significato. Un servizio idrico non esige che tutte le attività elencate all'articolo 2, punto 38, lettere a) o b), di tale direttiva siano presenti contemporaneamente.
- 32 La finalità di quest'ultima è quella di garantire un utilizzo efficiente delle risorse idriche, garantendo un'adeguata partecipazione dei diversi impieghi dell'acqua al recupero dei costi dei servizi connessi a tale utilizzo, tenendo conto del principio «chi inquina paga». La predetta finalità non sarebbe raggiunta se, come sostiene lo Stato membro convenuto, le imprese che effettuano l'estrazione dell'acqua per attività diverse dalla fornitura idrica o dal trattamento delle acque reflue, quali ad esempio, in alcuni Länder, le imprese attive nell'estrazione mineraria a cielo aperto, non fossero tenute a pagare i costi di tali estrazioni dell'acqua.

- 33 Secondo la Commissione, la direttiva 2000/60 e la direttiva 2004/35 sono fondate sulla stessa base giuridica e perseguono entrambe obiettivi diretti a tutelare l'ambiente, il che non consente, contrariamente a quanto sostiene la Repubblica federale di Germania, di interpretare diversamente la nozione di «Funktion» che figura nella versione in lingua tedesca di quest'ultima direttiva, e quella di «Dienstleitung» presente nella direttiva 2000/60, per dedurre che quest'ultima riguarda un'attività umana. Inoltre, nel diritto ambientale, i servizi non presuppongono la partecipazione di un essere umano, come risulta dallo studio di valutazione dei servizi ecosistemici denominato «Millennium Ecosystem Assessment», avviato dalle Nazioni Unite nel corso del 2001 (CREDOC, Biotope, Asconit Consultants, 2009).
- 34 Per la Commissione, l'interpretazione estensiva della nozione di «servizi idrici» da essa accolta non rende superflua la distinzione operata dall'articolo 2, punto 39, della direttiva 2000/60 quando ricorre alla nozione di utilizzo delle acque. Quest'ultima nozione comprende non solo i servizi idrici, ma anche, più in generale, qualsiasi attività idonea a incidere in modo significativo sullo stato delle acque, come ad esempio la pesca sportiva, la balneazione o la navigazione nelle acque naturali per le quali non è stato possibile l'arginamento.
- 35 La Commissione sostiene che, in tale contesto, rientrano nella nozione di servizi idrici l'estrazione a fini di irrigazione, che esercita una pressione importante sullo stato del corpo idrico, l'estrazione a fini industriali, l'autofornitura, l'arginamento per lo sfruttamento dell'energia idraulica, per la navigazione e per la protezione dalle inondazioni, nonché lo stoccaggio, il trattamento, la distribuzione dell'acqua. Orbene, risulta, in particolare, che alcuni Länder non applicano alcuna tassa sull'estrazione, oppure applicano ampie deroghe.
- 36 Per la Repubblica federale di Germania il ricorso della Commissione si fonda su un errato approccio generale della direttiva 2000/60, in particolare dello strumento della tariffazione dell'utilizzo delle acque che, benché costituisca uno strumento importante per incitare a una maggiore economia e prudenza nella gestione delle risorse idriche, non è l'unica misura prevista da tale direttiva per conseguire un siffatto obiettivo. Orbene, le interpretazioni degli articoli 2, punto 38, e 9 della direttiva 2000/60 cui ricorre la Commissione prescindono dal sistema di gestione di tale direttiva che ha come filo conduttore l'idea secondo la quale i requisiti per la tutela delle acque nei bacini idrografici devono essere temperati con i diritti legittimi all'utilizzo. La Commissione abolisce in questo modo l'equilibrio esistente tra i diversi strumenti di gestione che tale direttiva ha previsto tanto per ragioni di sussidiarietà quanto per ragioni di efficacia.
- 37 La stessa struttura dell'articolo 2, punto 38, lettere a) e b), della direttiva 2000/60, secondo la Repubblica federale di Germania, si fonda rispettivamente su una chiara ripartizione tra le attività di fornitura idrica e quelle di depurazione delle acque reflue. Le prime attività costituiscono abitualmente i passaggi necessari alla fornitura idrica (acquisizione, trattamento, stoccaggio, instradamento, distribuzione) e se sono riportati in dettaglio è perché risulta opportuno precisare che tutti tali passaggi devono essere presi in considerazione nel calcolo dei costi.
- 38 Per la Repubblica federale di Germania la nozione di «servizio idrico» comprende non già le diverse attività della fornitura idrica, bensì tale fornitura nel suo complesso. Ricomprendere le suddette attività in tale nozione significherebbe ampliare illegittimamente l'ambito di applicazione della stessa. Tale definizione non priva la direttiva 2000/60 del suo effetto utile, il quale deriva da un equilibrio tra, da un lato, i requisiti in materia di tutela delle acque e, dall'altro, gli utilizzi legittimi delle stesse. Dal fatto che l'articolo 9 della direttiva 2000/60 menzioni il principio «chi inquina paga» non si può dedurre che lo strumento consistente nell'obbligo di recuperare i costi debba essere esteso a tutti gli utilizzi e interventi che arrecano danno alle acque, essendo specificamente previste altre misure come quelle di cui all'allegato VI, parte B, di tale direttiva.

- 39 Al fine di definire la nozione di «servizi», la Repubblica federale di Germania ritiene che occorra applicare la definizione di cui all'articolo 57 TFUE e che richiede una relazione bilaterale, che non si ritrova, per esempio, nell'utilizzo delle acque per la navigazione o nelle misure di protezione dalle inondazioni, ma che sussisterebbe nelle attività di fornitura idrica e di trattamento delle acque reflue.
- 40 Tale definizione dei servizi non può essere ricercata nella direttiva 2004/35 adottata quattro anni dopo la direttiva 2000/60 e che, a tal riguardo, non contiene alcun rinvio a quest'ultima, posto inoltre che essa riguarda non già quella che, nella sua versione in lingua tedesca, è qualificata come «Dienstleistung», bensì le «Funktionen», che non presuppongono un'attività umana. Essa non può neppure, a tal riguardo, essere ricercata nel ricorso alla nozione di «servizi ecosistemici», apparsa ben dopo la direttiva 2000/60.
- 41 Va ancora osservato che l'interpretazione estensiva della nozione di «servizi idrici» accolta dalla Commissione determina in pratica la negazione dell'esistenza di altri utilizzi delle acque come quelli previsti tuttavia all'articolo 2, punto 39, della direttiva 2000/60. Dai lavori preparatori dell'articolo 2, punto 38, di detta direttiva, che consentono di interpretare quest'ultima disposizione, emerge, in particolare, che la stessa Commissione aveva sostenuto che il principio del recupero dei costi doveva applicarsi soltanto alla fornitura di acqua potabile e al trattamento delle acque reflue.
- 42 Nelle rispettive memorie di intervento, il Regno di Danimarca, l'Ungheria, la Repubblica d'Austria, la Repubblica di Finlandia, il Regno di Svezia e il Regno Unito hanno tutti presentato osservazioni a sostegno delle conclusioni della Repubblica federale di Germania.

Giudizio della Corte

- 43 Si deve ricordare preliminarmente che, secondo una costante giurisprudenza, quando si interpreta una disposizione del diritto dell'Unione occorre tenere conto non soltanto della formulazione di quest'ultima e degli obiettivi da essa perseguiti, ma anche del suo contesto e dell'insieme delle disposizioni del diritto dell'Unione, e anche la genesi di tale disposizione può fornire elementi pertinenti per la sua interpretazione (v., in particolare, sentenza *Inuit Tapiriit Kanatami e a./Parlamento e Consiglio*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punto 50 e giurisprudenza ivi citata).
- 44 Nella fattispecie, risulta dal tenore letterale dell'articolo 9 della direttiva 2000/60 che gli Stati membri tengono conto del principio del recupero dei costi dei servizi idrici, compresi quelli ambientali e delle risorse, alla luce dell'analisi economica effettuata in base all'allegato III di tale direttiva e conformemente, in particolare, al principio «chi inquina paga». Detti Stati devono segnatamente provvedere a che le politiche dei prezzi dell'acqua incentivino adeguatamente gli utenti a usare le risorse idriche in modo efficiente e contribuiscano in tal modo agli obiettivi ambientali fissati dalla direttiva 2000/60. Quanto all'articolo 2, punto 38, di tale direttiva, esso definisce «servizi idrici» tutti i servizi che forniscono alle famiglie, agli enti pubblici o a qualsiasi attività economica, da un lato, l'estrazione, l'arginamento, lo stoccaggio, il trattamento e la distribuzione di acque superficiali o sotterranee e, dall'altro, le strutture per la raccolta e il trattamento delle acque reflue, che successivamente scaricano nelle acque superficiali.
- 45 Tali disposizioni, che non definiscono la nozione di «servizi», non sono sufficienti a determinare anzitutto se il legislatore dell'Unione abbia inteso assoggettare al principio del recupero dei costi, come sostanzialmente affermato dalla Commissione, ogni servizio relativo a ciascuna delle attività citate all'articolo 2, punto 38, lettera a), della direttiva 2000/60, oltre a quelli legati al trattamento delle acque reflue di cui al punto 38, lettera b), o soltanto, come sostiene la Repubblica federale di Germania, da un lato, i servizi connessi all'attività di fornitura idrica prevedendo che si tenga conto di tutte le fasi di tale attività quali elencate al suddetto punto 38, lettera a), e, dall'altro, quelli connessi all'attività di trattamento delle acque reflue di cui alla lettera b) del medesimo punto.

- 46 Occorre pertanto analizzare in primo luogo il contesto e la sistematica generale delle disposizioni in questione al fine di verificare se, come sostiene in sostanza la Commissione, la tariffazione dei costi sia richiesta per tutte le attività di estrazione, arginamento, stoccaggio, trattamento e distribuzione delle acque superficiali o sotterranee.
- 47 Anzitutto, dai lavori preparatori della direttiva 2000/60, come riassunti dall'avvocato generale ai paragrafi 68 e 69 delle sue conclusioni, risulta che il legislatore dell'Unione, da un lato, ha inteso affidare agli Stati membri il compito di determinare, sulla base di un'analisi economica, le misure da adottare ai fini dell'applicazione del principio del recupero dei costi e, dall'altro, ha inteso promuovere la tariffazione di tali costi senza estenderla a tutti i servizi connessi all'utilizzo delle acque dal momento che esisterebbero al riguardo pratiche molto divergenti tra gli Stati membri in particolare per quanto riguarda la tariffazione dei servizi di fornitura idrica e il trattamento delle acque reflue.
- 48 La direttiva 2000/60 prevedendo poi, ai sensi dell'articolo 9, che gli Stati membri tengano conto del principio del recupero dei costi dei servizi idrici e provvedano a che le politiche dei prezzi dell'acqua incentivino adeguatamente gli utenti a usare le risorse idriche in modo efficiente e contribuiscano in tal modo agli obiettivi ambientali fissati da tale direttiva, di per sé, non impone un obbligo generalizzato di tariffazione di tutte le attività connesse all'utilizzo delle acque.
- 49 È dunque importante, in secondo luogo, valutare la portata di tali disposizioni alla luce degli obiettivi perseguiti dalla direttiva 2000/60.
- 50 A tal riguardo, occorre ricordare che la direttiva 2000/60 è una direttiva quadro adottata sulla base dell'articolo 175, paragrafo 1, CE (divenuto 192 TFUE). Essa stabilisce principi comuni e un quadro globale per l'azione comunitaria in materia di acque, e coordina, integra e, nel lungo periodo, sviluppa ulteriormente i principi generali e le strutture idonei a garantire la protezione e un utilizzo sostenibile delle acque nell'Unione europea. Saranno poi gli Stati membri a sviluppare ulteriormente i principi comuni e il quadro globale così decisi, adottando una serie di misure specifiche entro i termini che essa impartisce. La direttiva non persegue, tuttavia, un'armonizzazione totale delle normative degli Stati membri in materia di acque (sentenza Commissione/Lussemburgo, C-32/05, EU:C:2006:749, punto 41).
- 51 Come risulta dal considerando 19 della direttiva 2000/60, quest'ultima intende mantenere e migliorare l'ambiente acquatico all'interno dell'Unione. Tale obiettivo riguarda principalmente la qualità delle acque interessate. Il controllo della quantità è un elemento secondario fra quelli che consentono di garantire una buona qualità idrica e pertanto si dovrebbero istituire altresì misure riguardanti l'aspetto quantitativo ad integrazione di quelle che mirano a garantire una buona qualità.
- 52 Preso atto del fatto che le condizioni e le esigenze riscontrabili richiedono soluzioni specifiche, il legislatore dell'Unione, come risulta in particolare dal considerando 13 della direttiva 2000/60, ha voluto che di tale diversità si tenga conto nella programmazione e nell'esecuzione di misure atte a garantire la protezione ed un utilizzo sostenibile delle acque nell'ambito del bacino idrografico e che le decisioni vengano adottate al livello più vicino possibile ai luoghi di utilizzo effettivo o di degrado delle acque. Di conseguenza, fatta salva l'importanza delle politiche dei prezzi dell'acqua e del principio «chi inquina paga», ribadita da tale direttiva, si dovrebbero privilegiare le azioni che rientrano fra le competenze degli Stati membri, attraverso programmi di misure adeguati alle condizioni regionali e locali.
- 53 Pertanto, come osservato dall'avvocato generale, in particolare al paragrafo 72 delle sue conclusioni, la direttiva 2000/60 è fondata essenzialmente sui principi di una gestione per bacino idrografico, della fissazione di obiettivi per corpo idrico, di una pianificazione e una programmazione, di un'analisi economica delle modalità di tariffazione dell'acqua, della presa in considerazione delle ripercussioni sociali, ambientali ed economiche del recupero dei costi, nonché delle condizioni geografiche e climatiche della regione o delle regioni interessate.

- 54 In considerazione di ciò, l'articolo 11 della direttiva 2000/60 prevede che per ciascun distretto idrografico o parte di distretto idrografico compreso nel suo territorio, ciascuno Stato membro prepari un programma di misure che tenga conto dei risultati delle analisi prescritte dall'articolo 5 di tale direttiva allo scopo di realizzare gli obiettivi di cui all'articolo 4 della stessa. Ai sensi del paragrafo 3, lettera b), del citato articolo 11, le misure relative al recupero dei costi dei servizi idrici, quali previste all'articolo 9 della direttiva 2000/60, sono tra i requisiti minimi che un siffatto programma deve contenere.
- 55 Risulta, dunque, che le misure relative al recupero dei costi dei servizi idrici costituiscono uno degli strumenti, a disposizione degli Stati membri, di gestione qualitativa delle acque destinata a un utilizzo razionale delle risorse.
- 56 Orbene, se, come giustamente sostiene la Commissione, le diverse attività elencate all'articolo 2, punto 38, della direttiva 2000/60, quali l'estrazione o l'arginamento, possono avere effetti sullo stato delle acque e sono, pertanto, idonee a compromettere il raggiungimento degli obiettivi perseguiti da tale direttiva, non si può tuttavia dedurre da ciò che, in ogni caso, la mancata tariffazione di tali attività pregiudicherebbe necessariamente la realizzazione di tali obiettivi.
- 57 A tal riguardo, l'articolo 9, paragrafo 4, della direttiva 2000/60 prevede che gli Stati membri siano autorizzati, a determinate condizioni, a non applicare il recupero dei costi per una determinata attività di impiego delle acque, ove ciò non comprometta i fini e il raggiungimento degli obiettivi di tale direttiva.
- 58 Ne consegue che gli obiettivi perseguiti dalla direttiva 2000/60 non implicano necessariamente che le disposizioni dell'articolo 2, punto 38, lettera a), della medesima direttiva debbano essere interpretate nel senso che esse assoggettano tutte le attività in esse citate al principio del recupero dei costi, come sostiene, in sostanza, la Commissione.
- 59 Ciò premesso, la circostanza che la Repubblica federale di Germania non assoggetti talune di dette attività a tale principio non consente di dichiarare di per sé sola, prescindendo da un qualsiasi altro addebito, che detto Stato membro sia venuto meno agli obblighi derivanti dagli articoli 2, punto 38, e 9 della direttiva 2000/60.
- 60 Alla luce delle considerazioni che precedono occorre respingere il ricorso della Commissione.

Sulle spese

- 61 Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Repubblica federale di Germania ne ha fatto domanda, la Commissione, rimasta soccombente, deve essere condannata alle spese. Conformemente all'articolo 140, paragrafo 1, del medesimo regolamento, secondo cui le spese sostenute dagli Stati membri intervenuti nella causa restano a loro carico, occorre statuire che il Regno di Danimarca, l'Ungheria, la Repubblica d'Austria, la Repubblica di Finlandia, il Regno di Svezia e il Regno Unito supporteranno le proprie spese.

Per questi motivi, la Corte (Seconda Sezione) dichiara e statuisce:

- 1) Il ricorso è respinto.**
- 2) La Commissione europea è condannata alle spese.**

- 3) Il Regno di Danimarca, l'Ungheria, la Repubblica d'Austria, la Repubblica di Finlandia, il Regno di Svezia e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord supporteranno le proprie spese.**

Firme