



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
NILO JÄÄSKINEN
presentate il 23 ottobre 2014¹

Causa C-461/13

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V.
contro
Bundesrepublik Deutschland

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Bundesverwaltungsgericht (Germania)]

«Ambiente — Articolo 4 della direttiva 2000/60/CE — Politica dell'Unione europea nel settore delle acque — Obiettivi ambientali concernenti le acque superficiali — Deterioramento dello stato di un corpo idrico superficiale — Progetto di potenziamento di un'idrovia — Eventuale obbligo degli Stati membri di vietare tutti i progetti che abbiano o possano avere un impatto negativo sullo stato dei corpi idrici superficiali»

I – Introduzione

1. Le questioni pregiudiziali in esame, sollevate dal Bundesverwaltungsgericht (Germania), nascono da una controversia concernente il potenziamento del fiume Weser, uno dei maggiori fiumi della Germania. La controversia sottoposta all'esame del giudice del rinvio vede opposto il Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (Federazione per l'ambiente e la protezione della natura; in prosieguo: il «BUND»), organizzazione a scopo non lucrativo, alla Bundesrepublik Deutschland (Repubblica federale tedesca), nella sua veste di promotrice di un progetto di incremento della profondità del Weser inteso a consentire il passaggio di navi container più larghe nei porti di Bremerhaven (Germania), Brake (Germania) e Brema (Germania). Nell'ambito di tale controversia, è stata sollevata la questione delle modifiche fisiche rilevanti, nonché quella delle conseguenze idrologiche e morfologiche negative generate da detto progetto per l'ecosistema del Weser.

2. In tale contesto, la Corte è invitata a determinare la portata delle nozioni di «obiettivi ambientali» e di «deterioramento» dello stato dei corpi idrici di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), punto i) 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 (in prosieguo: la «DQA»)².

3. Orbene, l'interpretazione di dette nozioni impone alla Corte di affrontare numerose sfide, le cui principali sono le seguenti.

1 — Lingua originale: il francese.

2 — GU L 327, pag. 1. Direttiva come modificata dalla direttiva 2009/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009 (GU L 140, pag. 114). Va precisato che tale direttiva è stata completata dalla direttiva 2006/118/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, sulla protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento e dal deterioramento (GU L 372, pag. 19).

4. In primo luogo, sebbene la DQA abbia inteso fissare un fondamento comune essenziale al fine di coordinare il mosaico delle normative comunitarie e nazionali in vigore, ciò non toglie che essa sia un atto complesso e particolarmente elaborato, di comprensione insolitamente difficile³. Segnatamente, la tecnica legislativa, caratterizzata da numerosi rinvii da una disposizione all'altra e ad altri atti, nonché dalla previsione di numerose deroghe dalla portata non chiaramente individuabile, da luogo a una serie di difficoltà⁴. A tal riguardo, è sintomatico che il sistema di gestione dell'acqua risultante dalla DQA sia sfociato nell'adozione di un numero impressionante di atti esplicativi⁵, nella creazione di banche dati specializzate⁶, nonché in lavori di ricerca sull'acqua nel contesto del 7° programma quadro di ricerca dell'Unione europea⁷.

5. In secondo luogo, in connessione con tali difficoltà, la causa in esame rivela una conflittualità fra due visioni completamente antitetiche della DQA. Il primo approccio potrebbe essere qualificato come minimalista, in quanto la DQA verrebbe ridotta ad uno strumento di pianificazione su larga scala della gestione delle acque. Per contro, in base ad un secondo approccio, da me condiviso, la DQA corrisponderebbe ad una nuova metodologia della gestione delle acque, volta a ricomprendere non solo il livello della pianificazione, bensì anche il livello dell'attuazione degli obiettivi ambientali vincolanti, e che si traduce nell'adozione di misure concrete intese a garantire il buono stato delle acque e ad evitare un deterioramento dello stato delle acque. Pertanto, la soluzione delle questioni sollevate esige un'analisi approfondita di termini, metodi e parametri meramente tecnici ovvero scientifici, i quali costituiscono il fondamento del sistema che consente di individuare lo stato delle acque.

6. Infine, occorre rammentare che la DQA rispetta il principio dello sviluppo sostenibile, secondo il quale «le esigenze dell'attuale generazione dovrebbero essere soddisfatte senza compromettere la capacità delle future generazioni di soddisfare le proprie». Siamo qui in presenza di un obiettivo fondamentale dell'Unione europea, enunciato nel Trattato e che si impone a tutte le attività e politiche dell'Unione⁸. L'interpretazione della DQA, che deve essere conforme al diritto fondamentale alla tutela dell'ambiente, sancito dall'articolo 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, esige dunque uno studio a più livelli che tenga conto del suo obiettivo ultimo, consistente nella protezione dell'acqua quale bene comune, il quale si traduce nel mantenimento, nel miglioramento e nel divieto del deterioramento dell'ambiente acquatico all'interno dell'Unione⁹.

II – Contesto normativo

7. Alla luce della complessità del sistema instaurato dalla DQA, è essenziale un'esposizione delle sue nozioni chiave.

3 — V., per una presentazione dettagliata: Josefsson H., Baaner, L., «The Water Framework Directive: A Directive for the Twenty-First Century?», *Journal of Environmental Law*, vol. 23, 2011, n. 3, pag. 463; Irvine, K., «Classifying ecological status under the European Water Framework Directive: the need for monitoring to account for natural variability», *Aquatic Conservation: Marine and Freshwater Ecosystems*, vol. 14, numero 2, 2004, pag. 107; Thieffry, P., «Le nouveau cadre de la politique communautaire de l'eau», *Europe*, n. 2, 2001, pag. 4, nonché Leprince, S., «La directive cadre 2000/60/CE "eau": exposé général et premières considérations relatives à sa mise en oeuvre», in Neuray, J. F., (a cura di), *La directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau*, Bruylant, 2005.

4 — A titolo di esempio, la DQA contiene, all'articolo 2, 41 definizioni diverse, le quali includono sia nozioni geografiche sia nozioni tecniche relative allo stato delle acque. Le finalità della DQA sono descritte da una mezza dozzina di caratteristiche elencate al suo articolo 1. Inoltre, la determinazione degli obiettivi ambientali è declinata all'articolo 4 da un regime che prevede più livelli di deroghe.

5 — V. documenti di orientamento della Commissione elencati al seguente indirizzo: <http://www.waterframeworkdirective.wdd.moa.gov.cy/guidance.html>.

6 — Quali Water Information System for Europe (WISE), Infrastructure for spatial information in the European Community (INSPIRE), Shared Environmental information System (SEIS), Programme européen de surveillance de la Terre (GMES).

7 — V. comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, intitolato: Piano per la salvaguardia delle risorse idriche europee [COM(2012) 673 final, pag. 18].

8 — Riesame della strategia dell'UE in materia di sviluppo sostenibile (SSS dell'UE), documento del Consiglio 10917/06 del 26 giugno 2006.

9 — V. considerando 19 della DQA.

8. L'articolo 1 della DQA stabilisce che:

«Scopo della presente direttiva è istituire un quadro per la protezione delle acque superficiali interne, delle acque di transizione, delle acque costiere e sotterranee che:

- a) impedisca un ulteriore deterioramento, protegga e migliori lo stato degli ecosistemi acquatici e degli ecosistemi terrestri e delle zone umide direttamente dipendenti dagli ecosistemi acquatici sotto il profilo del fabbisogno idrico;

(...».

9. A tal fine, tutte le acque che rientrano nell'ambito di applicazione della DQA¹⁰ fanno parte di una delle unità previste dalla DQA, ossia *un bacino idrografico, un distretto idrografico, nonché un corpo idrico*. La nozione di *bacino idrografico* è definita all'articolo 2, punto 13, della DQA, e consiste in un territorio nel quale tutte le acque superficiali scorrono verso il mare. La nozione di distretto idrografico, contemplata al suddetto articolo 2, punto 15, corrisponde ad un'area costituita da uno o più bacini e che rappresenta un'unità principale per la loro gestione.

10. Per contro, la nozione di corpo idrico è intesa ad individuare tutte le caratteristiche, nonché a determinare lo stato attuale delle acque. In tal senso, ai sensi dell'articolo 2, punto 10, della DQA, *un corpo idrico superficiale*¹¹ corrisponde a un elemento distinto e significativo di acque superficiali, quale un lago, un bacino artificiale, un torrente, fiume o canale, parte di un torrente, fiume o canale, acque di transizione o un tratto di acque costiere. La DQA fa parimenti riferimento alla nozione di *corpo idrico fortemente modificato*, il quale deve essere inteso, ai sensi del suo articolo 2, punto 9, come qualsiasi corpo la cui natura, a seguito di alterazioni fisiche dovute a un'attività umana, è sostanzialmente modificata.

11. I corpi idrici superficiali che si trovano all'interno di un distretto idrografico devono pertanto, in un primo tempo, rientrare in una delle categorie (torrenti, laghi, acque di transizione, costiere e sotterranee)¹². In un secondo tempo, per ciascuna categoria di acque superficiali viene effettuata una classificazione in tipi dei corpi del distretto considerato, seguendo i due sistemi A o B, definiti al punto 1.2, dell'allegato II, della DQA. Il sistema A, rigido, è fondato su «ecoregioni» e su parametri imposti, mentre il sistema B è flessibile, con più parametri opzionali.

12. La nozione *di stato delle acque superficiali* è definito all'articolo 2, punto 17, della DQA quale stato di un corpo idrico, determinato dal valore più basso del suo stato ecologico e chimico. All'articolo 2, punto 18, la DQA definisce il buono stato di un corpo idrico superficiale, che ricorre qualora il suo stato, tanto sotto il profilo ecologico quanto sotto quello chimico, possa essere definito almeno buono. Le nozioni di *stato ecologico*, di *buono stato ecologico*, nonché di *buono stato chimico*, sono a loro volta definite all'articolo 2, rispettivamente ai punti 21, 22 e 24, della DQA¹³.

10 — La DQA si applica, alla luce del suo articolo 1, a tutte le acque: superficiali interne, di transizione, costiere e sotterranee.

11 — Una definizione distinta è prevista per un corpo idrico sotterraneo.

12 — V. allegato II, punto 1.1, della DQA.

13 — L'articolo 2, punto 21, relativo allo stato ecologico, rimanda all'allegato V della DQA; ciò consente la classificazione dello stato dei corpi idrici e, di conseguenza, la determinazione dei risultati che è legittimo aspettarsi in termini di qualità delle acque. L'articolo 2, punto 24, della DQA, relativo al buono stato chimico, rimanda all'allegato IX della DQA. Lo stato chimico di un corpo idrico superficiale viene determinato facendo riferimento al rispetto degli standard di qualità ambientali (SQA) tramite valori limite. Vengono definite due classi, vale a dire buono (rispetto) e mancato conseguimento dello stato buono (mancato rispetto). Vengono inoltre controllate 41 sostanze, di cui otto sostanze dette «pericolose» (allegato IX della DQA) e 33 sostanze prioritarie (allegato X della DQA).

13. L'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), della DQA, intitolato «Obiettivi ambientali», così dispone:

«Nel rendere operativi i programmi di misure specificate nei piani di gestione dei bacini idrografici:

- a) Per le acque superficiali
 - i) gli Stati membri attuano le misure necessarie per impedire il deterioramento dello stato di tutti i corpi idrici superficiali, fatta salva l'applicazione dei paragrafi 6 e 7 e fermo restando il paragrafo 8;
 - ii) gli Stati membri proteggono, migliorano e ripristinano tutti i corpi idrici superficiali, salva l'applicazione del punto iii) per i corpi idrici artificiali e quelli fortemente modificati, al fine di raggiungere un buono stato delle acque superficiali in base alle disposizioni di cui all'allegato V entro 15 anni dall'entrata in vigore della presente direttiva, salve le proroghe stabilite a norma del paragrafo 4 e l'applicazione dei paragrafi 5, 6 e 7, e salvo il paragrafo 8;
 - iii) gli Stati membri proteggono e migliorano tutti i corpi idrici artificiali e quelli fortemente modificati, al fine di raggiungere un buono stato delle acque superficiali in base alle disposizioni di cui all'allegato V entro 15 anni dall'entrata in vigore della presente direttiva, salve le proroghe stabilite a norma del paragrafo 4 e l'applicazione dei paragrafi 5, 6 e 7, e salvo il paragrafo 8;

(...)».

14. L'articolo 4 della DQA fissa, ai paragrafi 4, 5, 6, e 7, una serie di deroghe rispetto agli obiettivi così definiti. In particolare, l'articolo 4, paragrafo 7, della DQA enuncia le condizioni di una deroga nel caso di nuove modifiche delle caratteristiche fisiche di un corpo idrico superficiale o di alterazioni del livello di corpi idrici sotterranei o di nuove attività sostenibili di sviluppo umano.

15. Il successivo articolo 11, paragrafo 1, della DQA concerne la fissazione dei *programmi di misure*, i quali costituiscono uno strumento di pianificazione di base per ciascun distretto idrografico o parte di distretto idrografico internazionale compreso nel territorio di uno Stato membro. I programmi devono tenere conto dei risultati delle analisi prescritte dall'articolo 5 della DQA allo scopo di realizzare gli obiettivi di cui all'articolo 4 della stessa.

16. L'articolo 13 della DQA riguarda *i piani di gestione* dei bacini idrografici fissati in conformità dell'allegato VII della medesima. Ne risulta, segnatamente, che un siffatto piano di gestione contiene un elenco degli obiettivi ambientali fissati a norma dell'articolo 4 della DQA, nonché la specificazione dei casi in cui è stato fatto ricorso a detto articolo 4, paragrafi da 4 a 7. Il piano di gestione comprende una sintesi del programma o programmi di misure adottati a norma dell'articolo 11 della DQA, compresi i conseguenti modi in cui realizzare gli obiettivi di cui al menzionato articolo 4.

III – Fatti del procedimento principale, questioni pregiudiziali e procedimento dinanzi alla Corte

17. Con decisione di approvazione del 15 luglio 2011 (in prosieguo: la «decisione di approvazione»), la Wasser- und Schifffahrtsdirektion Nordwest (direzione della navigazione fluviale per la zona nord-occidentale), un'amministrazione federale, autorizzava tre progetti concernenti il potenziamento del fiume Weser, un'idrovia federale.

18. Il primo progetto ha ad oggetto il potenziamento dell'estuario del Weser fra il mare aperto e Bremerhaven. A tal riguardo, è previsto un aumento della profondità del suo solco fluviale di un massimo di 1,16 metri (m) al fine di permettere alle grandi navi container, con pescaggio relativo allo scarico fino a 13,5 m, di raggiungere il porto di Bremerhaven a prescindere dalle maree.

19. Il secondo progetto riguarda il potenziamento del Weser inferiore da Bremerhaven a monte sino a Brake, tramite l'incremento della profondità del solco fluviale di un metro al massimo per permettere alle navi con un pescaggio relativo allo scarico fino a 12,8 m di raggiungere il porto ivi situato con la marea.

20. Il terzo progetto mira a potenziare il Weser inferiore da Brake a monte sino a Brema. In questo tratto di fiume è previsto l'incremento della profondità del solco fluviale così da permettere alle navi con un pescaggio relativo allo scarico fino a 11,1 m di raggiungere il porto di Brema con la marea. Attualmente, il porto di Brema può essere raggiunto, con la marea, da navi con un pescaggio relativo allo scarico fino a 10,7 m.

21. Per realizzare i progetti occorre dragare il fondale dei canali navigabili. Una volta raggiunta la profondità prevista nell'ambito del potenziamento, saranno necessari regolari interventi di dragaggio di mantenimento. Il materiale di dragaggio risultante dai lavori di potenziamento e dagli interventi di mantenimento deve essere essenzialmente scaricato in punti dell'estuario del Weser e del Weser inferiore già utilizzati in precedenza a tal fine.

22. Oltre agli effetti immediati del dragaggio e dello scarico del materiale, i progetti comportano, secondo il giudice del rinvio, conseguenze ulteriori, dal punto di vista idrogeologico e morfologico, per i tratti di fiume interessati. In tal senso, segnatamente, un incremento della velocità delle correnti sia con la bassa che con l'alta marea; un aumento del livello dell'alta marea; un abbassamento del livello della bassa marea; un incremento della salinità in talune parti del Weser inferiore e un arretramento a monte del confine delle acque salmastre del Weser inferiore, nonché, infine, un maggiore interrimento del letto del fiume al di fuori del solco fluviale.

23. Dei corpi idrici interessati, le «acque di transizione del Weser» e l'«area interessata dalle maree sopra Brake» sono qualificate come «fortemente modificate» ai sensi dell'articolo 2, punto 9, della DQA. L'area dell'estuario del Weser, nella parte ricompresa nelle acque costiere, è qualificata come corpo idrico naturale. È inoltre coinvolta una serie di corpi idrici nell'ambito dei suoi affluenti, definiti in parte come naturali, in parte come «fortemente modificati».

24. Nell'ambito dell'esame di tali progetti, l'amministrazione competente ha concluso nel senso che doveva essere esclusa la possibilità di un deterioramento delle acque costiere ai sensi della DQA. Per contro, essa ha ritenuto che lo stato attuale dei corpi idrici «Weser/area interessata dalle maree sopra Brake tipo 22.3» e «acque di transizione tipo T1» tenderebbe a subire modifiche negative per effetto dei progetti di potenziamento, senza che ciò comporti una variazione della classe di stato ai sensi dell'allegato V della DQA. Secondo l'amministrazione competente, un simile deterioramento nell'ambito di una classe di stato non dovrebbe essere considerato un deterioramento del potenziale ecologico o dello stato. In subordine, l'autorità competente ha ritenuto che ricorressero i presupposti per una deroga al divieto di deterioramento ai sensi dell'articolo 31, paragrafo 2, della legge federale

sul regime delle acque (Wasserhaushaltsgesetz; in prosieguo: il «WHG»¹⁴) e dell'articolo 4, paragrafo 7, della DQA.

25. Il BUND ha contestato la decisione di approvazione, facendo valere più violazioni della normativa in materia di approvazione dei piani di potenziamento, di valutazione dell'impatto ambientale e di tutela dell'ambiente, nonché l'inosservanza di norme a tutela delle acque che recepiscono la DQA.

26. Ciò premesso, il Bundesverwaltungsgericht ha sottoposto alla Corte, in via pregiudiziale, le seguenti questioni:

- «1) Se l'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), sub i), della [DQA] debba essere interpretato nel senso che gli Stati membri - salvo concessione di deroga - sono tenuti a negare l'autorizzazione di un progetto qualora esso possa comportare un deterioramento dello stato di un corpo idrico superficiale o se tale norma si limiti, invece, a indicare gli obiettivi per la pianificazione della gestione.
- 2) Se la nozione di "deterioramento dello stato" di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), sub i), della [DQA] debba essere interpretata nel senso che essa ricomprende soltanto alterazioni che determinino la classificazione in una categoria inferiore a norma dell'allegato V della [DQA].
- 3) In caso di soluzione negativa della seconda questione pregiudiziale: in presenza di quali condizioni sussista un «deterioramento dello stato» ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), sub i), della [DQA].
- 4) Se l'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), sub ii) e iii), della [DQA] debba essere interpretato nel senso che gli Stati membri - salvo concessione di una deroga - sono tenuti a negare l'autorizzazione di un progetto qualora esso pregiudichi il raggiungimento di un buono stato delle acque superficiali o di un buon potenziale ecologico e di un buono stato chimico delle acque superficiali al momento rilevante ai sensi della [DQA], o se tale norma si limiti invece a indicare gli obiettivi per la pianificazione della gestione».

27. La domanda di pronuncia pregiudiziale è pervenuta presso la cancelleria della Corte il 22 agosto 2013. Il BUND, la Bundesrepublik Deutschland, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica di Polonia, il Regno Unito di Gran Bretagna e dell'Irlanda del Nord e la Commissione europea hanno presentato osservazioni scritte. Il BUND, la Bundesrepublik Deutschland, la Freie Hansestadt Bremen, la Repubblica ceca, la Repubblica francese e la Commissione sono state sentite all'udienza tenutasi l'8 luglio 2014.

IV – Analisi

A – Sul trattamento delle questioni pregiudiziali

28. Benché il giudice del rinvio abbia sottoposto alla Corte quattro questioni pregiudiziali, mi sembra chiaro che esse oscillino intorno a due temi principali, relativi all'interpretazione dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), della DQA.

14 — L'articolo 31, paragrafo 2, primo periodo, del WHG, stabilisce che: «[s]e il buono stato ecologico di acque superficiali non viene raggiunto o se il loro stato si deteriora, ciò non è contrario agli obiettivi di gestione enunciati agli articoli 27 e 30 qualora 1) ciò risulti da una nuova modifica delle caratteristiche fisiche delle acque o della superficie freatica delle acque sotterranee, 2) tale modifica sia di prioritario interesse pubblico o i vantaggi risultanti dalla nuova modifica per la salute o la sicurezza delle persone o per lo sviluppo sostenibile siano superiori ai vantaggi per l'ambiente e la società risultanti dal conseguimento degli obiettivi di gestione, 3) gli obiettivi perseguiti con la modifica delle acque non possano essere conseguiti con altri mezzi adeguati il cui impatto negativo sull'ambiente sia significativamente inferiore, i quali siano tecnicamente realizzabili e il cui costo non sia sproporzionato e 4) sia stato fatto tutto il possibile per attenuare l'impatto negativo sullo stato delle acque».

29. In tal senso, anzitutto, con il primo tema, affrontato dalla prima e dalla quarta questione pregiudiziale, si chiede se l'articolo 4 della DQA preveda un mero obiettivo generale in materia di pianificazione della gestione delle acque, ovvero se tale disposizione debba essere interpretata nel senso che essa vieti un deterioramento dello stato dei corpi idrici legato alla realizzazione dei diversi progetti, ad eccezione delle fattispecie eventualmente ricomprese nell'ambito delle deroghe previste dalla DQA. Tale tema include parimenti la problematica della portata dell'obbligo di miglioramento risultante dalla DQA.

30. Il secondo tema, sollevato dal giudice del rinvio nella seconda e nella terza questione pregiudiziale¹⁵, è quello dell'interpretazione della nozione di «deterioramento dello stato» di cui all'articolo 4, lettera a), punto i), della DQA.

31. Di conseguenza, suggerisco di raggruppare le questioni sollevate in funzione degli argomenti così illustrati.

B – Sull'obiettivo enunciato dalla DQA di prevenzione di un ulteriore deterioramento (prima e quarta questione pregiudiziale)

1. Le osservazioni delle parti

32. Con le questioni pregiudiziali il giudice a quo chiede, in sostanza, se la DQA enunci un principio che fissi un divieto di deterioramento dello stato di tutti i corpi idrici superficiali, fatte salve le deroghe risultanti dalla DQA.

33. Le parti nel procedimento sostengono, in relazione a tale aspetto, punti di vista diametralmente opposti. Il BUND, i governi polacco e del Regno Unito, nonché la Commissione condividono l'analisi elaborata dal giudice del rinvio, secondo la quale l'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), punti i), ii) e iii), della DQA, deve essere interpretato nel senso che gli Stati membri sono tenuti – salvo concessione di una deroga – a negare l'autorizzazione di un progetto qualora esso sia idoneo a provocare un deterioramento dello stato di un corpo idrico superficiale oppure qualora pregiudichi il raggiungimento di un buono stato delle acque superficiali o di un buon potenziale ecologico e di un buono stato chimico delle acque superficiali. In tal senso, sia il testo sia l'economia e la finalità della DQA deporrebbero a favore dell'interpretazione secondo la quale il divieto di deterioramento previsto creerebbe, nei confronti degli Stati membri, un obbligo autonomo nell'ambito dell'autorizzazione dei progetti, non ricompreso nell'ambito della pianificazione della gestione. Nel medesimo ordine di idee, il governo francese ha precisato all'udienza che, a suo avviso, l'articolo 4 della DQA non si limita a corrispondere ad un obiettivo, trattandosi invece, in tal caso, di un obbligo di adozione di misure concrete.

34. Per contro, i governi tedesco e olandese ritengono che gli obiettivi ambientali indicati all'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), punti da i) a iii), della DQA, riguardano i piani di gestione dei bacini idrografici e i programmi di misure degli Stati membri per le acque superficiali. Non si tratterebbe pertanto, secondo tali governi, di criteri per l'approvazione di progetti individuali. Inoltre, il governo olandese sostiene che la DQA prescrive un approccio «programmatico», nel senso che essa lascerebbe agli Stati membri un'ampia discrezionalità quanto alla sua attuazione¹⁶.

15 — Per l'analisi del rapporto fra queste due questioni, v. infra paragrafo 85.

16 — Sentenza Stichting Natuur en Milieu e a. (da C-165/09 a C-167/09, EU:C:2011:348, punto 75).

35. Il governo tedesco sostiene, inoltre, che il testo dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), punto i), della DQA, non vieti i deterioramenti, ma imponga l'adozione delle misure intese a prevenire il deterioramento. Infatti, il testo di detta disposizione non sarebbe redatto sotto forma di un divieto, bensì esigerebbe un'azione positiva. Ne conseguirebbe che solo le misure di pianificazione positive sarebbero interessate dall'obbligo di prevenire deterioramenti.

2. Sulla natura della DQA e sulla collocazione dell'articolo 4 nel sistema della DQA

36. Alla luce della complessità della problematica esposta, propongo di procedere per tappe e di analizzare, in un primo momento, le nozioni chiave della DQA, per poi presentare, in un secondo momento, le tappe della determinazione degli obiettivi ambientali ai sensi dell'articolo 4 della DQA, insistendo al contempo sulle caratteristiche della direttiva in questione. Tale analisi sfocerà in una conclusione sulla natura del divieto di deterioramento, la quale dovrà essere ulteriormente suffragata da una serie di giustificazioni.

a) Sull'architettura delle nozioni chiave della DQA

37. A titolo introduttivo, rammento che la DQA è una direttiva quadro adottata sul fondamento dell'articolo 175, paragrafo 1, CE (divenuto articolo 192 TFUE). Essa stabilisce principi comuni e un quadro globale per l'azione 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. 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 tale direttiva impartisce. Quest'ultima non persegue, tuttavia, un'armonizzazione totale delle normative degli Stati membri in materia di acque¹⁷.

38. Ai sensi dell'articolo 1, lettera a), della DQA, *scopo* di tale direttiva è istituire un quadro per la protezione delle acque che impedisca un ulteriore deterioramento, protegga e migliori lo stato degli ecosistemi acquatici. È, dunque, nell'ottica di una siffatta azione coordinata, concernente acque superficiali interne, acque di transizione, acque costiere e acque sotterranee che il legislatore definisce l'obiettivo principale della DQA.

39. Infatti, è pacifico che la DQA abbia come *scopo ultimo* la conformità al criterio del «buono stato» di tutte le acque superficiali e sotterranee dell'Unione in vista del 2015¹⁸.

40. A tal riguardo, dal considerando 25 della DQA emerge che «si dovrebbero fissare obiettivi ambientali per raggiungere un buono stato delle acque superficiali e sotterranee in tutta la Comunità e impedire il deterioramento dello stato delle acque a livello comunitario».

41. L'articolo 4, paragrafo 1, della DQA, costituisce la disposizione fondamentale, precisando gli *obiettivi ambientali* che gli Stati membri sono tenuti a conseguire. A tal fine, esso impone due obiettivi distinti, pur se intrinsecamente legati. Da un lato, in conformità dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), punto i), della DQA, gli Stati membri attuano le misure necessarie per impedire il deterioramento dello stato di tutti i corpi idrici. Dall'altro, in applicazione dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), punti ii) e iii), gli Stati membri proteggono, migliorano e ripristinano tutti i corpi idrici al fine di raggiungere un buono stato al più tardi per la fine del 2015. Ai sensi di detto articolo 4, paragrafo 1, lettera a), è nel rendere operativi i programmi di misure specificate nei piani di gestione che gli Stati

17 — Sentenze Commissione/Lussemburgo (C-32/05, EU:C:2006:749, punto 41), e Commissione/Germania (C-525/12, EU:C:2014:2202, punto 50).

18 — Quanto ai corpi idrici artificiali e fortemente modificati, essi dovrebbero perlomeno tentare di raggiungere un buon potenziale ecologico e un buono stato chimico.

membri adottano le misure necessarie per conseguire gli obiettivi di non deterioramento, salvaguardia e miglioramento dello stato dei corpi idrici. Allo stesso tempo, l'articolo 4 concepisce come obiettivi ambientali gli scopi perseguiti dal legislatore, quali un buono stato delle acque superficiali, un buon potenziale ecologico oppure un buono stato chimico delle acque superficiali.

42. La difficoltà concettuale intrinseca al sistema della DQA risiede in tal senso nella sovrapposizione, da parte del legislatore, di nozioni di natura statica (come il buono stato delle acque superficiali da conseguire nel 2015) e nozioni di natura dinamica (come il perseguimento degli obiettivi ambientali ai sensi dell'articolo 4 della DQA, corrispondente ad un processo continuo).

b) Sulle tappe che portano alla determinazione degli obiettivi ambientali ai sensi dell'articolo 4 della DQA

43. Al fine di poter conseguire gli obiettivi ambientali, gli Stati membri devono disporre di una panoramica complessiva delle caratteristiche dei corpi idrici di cui trattasi.

44. Ai sensi dell'articolo 3 della DQA, gli Stati membri individuano pertanto i bacini idrografici, li assegnano a singoli distretti e individuano le autorità competenti.

45. Essi procedono quindi alla caratterizzazione dei corpi idrici ai sensi dell'articolo 5 della DQA, in combinato con il suo allegato II. A tal fine, essi effettuano, per ciascun distretto idrografico, un'analisi delle loro specificità, incluso un esame dell'impatto delle attività umane¹⁹. Una tappa importante sotto il profilo di una futura determinazione degli obiettivi ambientali riguarda l'individuazione delle pressioni antropiche cui i corpi idrici rischiano di essere sottoposti²⁰, nonché la valutazione dell'eventualità che i corpi idrici non riescano a conseguire gli obiettivi di qualità ambientale fissati all'articolo 4 della DQA²¹.

46. Parallelamente, gli Stati membri sono tenuti, ai sensi dell'articolo 8 della DQA, ad elaborare il sistema di monitoraggio richiesto²², il quale costituisce, in quanto obbligo di durata, il principale strumento per determinare lo stato di ciascun corpo idrico²³. Detto sistema deve essere progettato in modo da fornire una panoramica coerente e complessiva dello stato ecologico e chimico all'interno di ciascun distretto²⁴. Condivido pertanto, al riguardo, l'analisi effettuata dal governo tedesco, il quale sottolinea che l'obbligo di esaminare la tendenza e di invertire la tendenza si applica prima che operi il divieto di deterioramento.

47. Lo stato ecologico di un corpo idrico superficiale risulta dalla valutazione della struttura e del funzionamento degli ecosistemi acquatici associati a tale corpo idrico. Viene determinato con l'aiuto di un meccanismo di natura scientifica fondato sugli elementi di qualità, vale a dire biologici (specie vegetali e animali), idromorfologici e fisico-chimici; detti elementi vengono valutati in funzione di indicatori (ad esempio, la presenza di invertebrati o di pesci in un corso d'acqua). Per ciascun tipo di corpo idrico, lo stato ecologico si riflette nel sistema di classi previsto all'allegato V della DQA, sul quale ritornerò in maniera dettagliata nell'ambito dell'analisi della seconda e della terza questione.

19 — Le specificazioni che figurano all'allegato II della DQA consentono di fissare una prima qualificazione di tutti i corpi idrici interessati, di ripartirli in categorie (fiumi, laghi, acque di transizione o costiere, corpi idrici superficiali artificiali o fortemente modificati), e, quindi, in tipi (A o B). È inoltre richiesta un'analisi economica ai sensi dell'allegato III della DQA.

20 — V. allegato II della DQA.

21 — Per questi tipi di corpi, la DQA prescrive un'analisi ulteriore per ottimizzare la progettazione dei programmi di monitoraggio di cui all'articolo 8 della DQA e dei programmi di misure prescritti all'articolo 11 della DQA. V. allegato II, punto 1.5, in fine, della DQA.

22 — V. articolo 8, in combinato con i punti 1.3 e 1.4 dell'allegato V della DQA.

23 — Per una descrizione dettagliata dei tipi di monitoraggio, v. WISE Guidance Document, nota n. 6, <http://ec.europa.eu/environment/water/participation/pdf/waternotes/WATER%20INFO%20NOTES%206%20-%20FR.pdf>.

24 — I risultati dei monitoraggi servono segnatamente, alla luce del punto 1.3.1 dell'allegato V della DQA, per determinare i requisiti per i programmi di monitoraggio dei piani di gestione dei bacini in corso e successivi.

48. Dopo aver fissato le classi in conformità dell'allegato V della DQA, spetta agli Stati membri determinare le modalità di realizzazione del buono stato o, perlomeno, del buon potenziale ecologico, nonché prevenire il deterioramento, ai sensi dell'articolo 4 della DQA, in relazione ai corpi idrici di cui trattasi.

49. A tal fine, ai sensi dell'articolo 11 della DQA, gli Stati membri fissano *i programmi di misure*, preparati per ciascun distretto idrografico o per una parte di detto distretto. Il programma è uno strumento in grado di far fronte alle pressioni individuate, consentendo in tal modo il raggiungimento di un buono stato del bacino idrografico/corpo idrico²⁵. Tali programmi di misure possono rimandare alle misure derivanti dalla normativa adottata a livello nazionale e applicabile all'intero territorio di uno Stato membro²⁶. Detti programmi annoverano «misure di base», quali requisiti minimi da rispettare, e, ove necessario, «misure supplementari»²⁷. Fra le misure di base figurano, segnatamente, le misure adottate in forza delle direttive particolari ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 3, lettera a), della DQA²⁸, nonché le misure contemplate all'articolo 11, paragrafo 3, lettera i), in caso di impatto negativo considerevole sullo stato delle acque, volte a garantire che le condizioni idromorfologiche del corpo idrico permettano di raggiungere lo stato ecologico prescritto.

50. Infatti, per ogni impatto negativo, le misure di controllo possono consistere nell'*obbligo di autorizzazione preventiva o di registrazione*, il che mi sembra cruciale dal punto di vista della portata dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a, punto i), della DQA. Come si evince dall'articolo 11, paragrafo 3, lettera c), della medesima, fra le misure di base figurano le misure volte a garantire un impiego dell'acqua, per non compromettere la realizzazione degli obiettivi di cui al menzionato articolo 4. Fra le misure supplementari figurano parimenti quelle studiate con l'intento di realizzare gli obiettivi ambientali, come enunciato dall'articolo 11, paragrafo 4, della DQA.

51. L'elaborazione dei programmi delle misure da parte degli Stati membri si articola su più fasi. In tal senso, gli Stati membri sono tenuti ad individuare le pressioni e l'impatto²⁹ in modo da definire i problemi maggiori del distretto idrografico di cui trattasi. In applicazione dell'articolo 11, paragrafo 5, della DQA, gli Stati membri devono parimenti determinare in maniera specifica i casi in cui gli obiettivi di qualità ambientale rischiano di non essere raggiunti. In tale contesto, essi prendono anche in considerazione i corpi fortemente modificati e la necessità o la probabilità di applicare deroghe ai sensi dell'articolo 4 della DQA. La prima versione di un programma delle misure è soggetta ad un'analisi economica secondo le modalità fissate all'allegato III della DQA, in funzione della quale gli Stati membri determinano i costi e i termini della loro realizzazione. I piani delle misure, adeguati sotto il profilo economico, sono poi resi disponibili per l'informazione e consultazione pubblica ai sensi dell'articolo 14 della DQA.

52. Successivamente, i programmi delle misure sono incorporati nei *piani di gestione* ai sensi dell'articolo 13 della DQA. I piani di gestione contengono gli elementi previsti all'allegato VII. La DQA prevede un riesame e un aggiornamento regolari dei programmi delle misure e dei piani di gestione³⁰. Il piano di gestione è, al contempo, *un documento descrittivo* dello stato del distretto idrografico e *un piano d'azione* nella parte in cui esso concerne nuove misure volte a conseguire gli obiettivi della DQA. Sulla base della valutazione di ogni impatto esistente e delle prospettive di

25 — V. relazione della Commissione concernente l'attuazione della DQA [COM(2012) 670 final, pag. 4].

26 — In tal senso, la dottrina ha rilevato che, sebbene i programmi di misure siano fissati per un determinato distretto idrografico, il loro contenuto viene generalmente attuato tramite misure legislative applicabili in tutto il territorio dello Stato membro in questione, e non dalle decisioni adottate a livello del solo distretto idrografico di cui trattasi. V. Hollo, E., Vertaileva Vesioikeus, pag. 119 (Diritto comparato delle acque), Suomen Ympäristöoikeustieteen Seura ry, Helsinki, 2003.

27 — Definite all'allegato VI, parte B, della DQA.

28 — V. elenco che figura all'allegato VI, parte A, della DQA.

29 — Ai sensi dell'allegato II, punti 1.4 e 1.5 della DQA.

30 — I piani di gestione (articolo 13, paragrafi 6 e 7) e i programmi di misure (articolo 11, paragrafo 7) obbediscono al medesimo calendario, vale a dire fissati al più tardi il 22 dicembre 2009, essi vengono riesaminati prima del 22 dicembre 2015, e quindi ogni sei anni. Le misure stesse devono essere applicate entro il 22 dicembre 2012.

evoluzione, uno Stato membro determina le *misure necessarie per conseguire gli obiettivi ambientali* fissati ai sensi dell'articolo 4 della DQA. Ciò si evince chiaramente dall'allegato VII, punti 5 e 7, della medesima, il quale precisa che un piano di gestione include un elenco degli obiettivi ambientali, nonché una sintesi dei programmi di misure, comprensiva dei modi in cui realizzare detti obiettivi. Al termine di questo laborioso procedimento, gli Stati membri sono tenuti ad attuare le misure previste.

53. Nella specie, si evince dagli atti del procedimento principale che per il distretto idrografico del Weser è stato adottato un piano di gestione comprensivo di un programma di misure³¹. Di conseguenza, la Corte non è chiamata a determinare gli effetti dell'articolo 4, paragrafo 1, della DQA, nei confronti di un corpo idrico per il quale le misure di valutazione e di pianificazione richieste dall'articolo 4 della DQA non siano state adottate.

3. Conclusione sulla natura vincolante del divieto di deterioramento previsto dall'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), punto i), della DQA

54. Alla luce dell'analisi suesposta, si deve rilevare che, sebbene la DQA non proceda ad un'armonizzazione completa, essa non si limita neanche ad un approccio meramente «programmatico», tale da lasciare agli Stati membri ampia discrezionalità nella scelta delle politiche e delle misure da adottare o prevedere³².

55. È pur vero che gli Stati membri adottano le misure necessarie per conseguire gli obiettivi ambientali in funzione delle peculiarità e delle caratteristiche dei corpi idrici individuati nel loro territorio. Tuttavia, ciascuna fase della gestione dell'acqua è disciplinata in dettaglio fino alla fissazione dei criteri scientifici, mediante l'operazione detta di *intercalibrazione*³³.

56. Ciò esclude, a mio parere, la tesi secondo la quale la portata di un atto talmente complesso e ambizioso potrebbe essere ridotta ad una semplice menzione di principi privi di carattere vincolante. Infatti, si evince chiaramente dal testo dell'articolo 4 della DQA che quest'ultimo mira a che gli obiettivi ambientali esplicino i loro effetti in sede di esecuzione dei piani di gestione, i quali devono esistere per tutti i corpi idrici. Inoltre, l'applicazione di un procedimento di autorizzazione in conformità della normativa generale mi sembra costituire un esempio di attuazione di un programma di misure ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 1, della DQA.

57. Inoltre, come dimostrato in precedenza, la determinazione degli obiettivi ambientali ai sensi dell'articolo 4 della DQA avviene in realtà in una fase estremamente avanzata di un procedimento di individuazione dello stato dei corpi idrici incombente agli Stati membri. I loro effetti vincolanti non sono tuttavia limitati a tale fase. Infatti, il perseguimento degli obiettivi ambientali si applica unicamente rispetto ad un determinato stato dei corpi idrici, il che esclude l'ipotesi secondo la quale il menzionato articolo 4 enuncerebbe un mero obiettivo non vincolante. In tal senso, la determinazione degli obiettivi ambientali deve *servire* a garantire un buono stato idrico e ad evitare un deterioramento.

31 — V. piano di gestione per il 2009 accessibile all'indirizzo: http://www.fgg-weser.de/Download-Dateien/bwp2009_weser_091222.pdf.

32 — V., a contrario, sentenza *Stichting Natuur en Milieu e a.* (EU:C:2011:348), concernente la direttiva 2001/81/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2001, relativa ai limiti nazionali di emissione di alcuni inquinanti atmosferici.

33 — Prescritta al punto 1.4.1, punti da iv) a ix) dell'allegato V della DQA. Per l'analisi di tale nozione, v. *infra* paragrafo 96.

58. Di conseguenza, benché la struttura dell'articolo 4 della DQA non consenta un'analisi agevole delle sue disposizioni³⁴, l'unica interpretazione conforme sia alla sua lettera che alla sua finalità è quella in forza della quale detto articolo pone a carico degli Stati membri un obbligo vincolante che impone loro di adottare tutte le misure idonee ad impedire il deterioramento ulteriore dei corpi idrici, in relazione ai quali – come nel caso del Weser – viene fissato un piano di gestione accompagnato da un programma di misure, nonché di adoperarsi per utilizzare qualsiasi mezzo al fine di proteggere, ripristinare e migliorare i corpi idrici per pervenire alla fine al loro buono stato.

59. Il divieto di deterioramento costituisce, infatti, sia una proibizione sia una norma di incentivazione intesa ad ottenere i risultati prescritti dalla DQA nel suo complesso. In tal senso, gli Stati membri sono tenuti non solo a vietare un deterioramento, bensì anche ad attuare in maniera efficace tale divieto. L'attuazione effettiva dell'obiettivo di «evitare un deterioramento», il quale costituisce la traduzione concreta dell'obbligo generale di tutela previsto all'articolo 1 della DQA, è possibile unicamente mediante l'adozione delle misure concrete destinate ad evitare deterioramenti, nonché alterazioni idonee ad esplicare effetti significativi con riferimento agli obiettivi di tale direttiva³⁵.

4. Le giustificazioni della natura vincolante dell'obiettivo enunciato all'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), della DQA, inteso a prevenire un ulteriore deterioramento

a) Sugli insegnamenti da trarre dai lavori preparatori della DQA

60. L'interpretazione proposta è confortata dalla genesi della DQA, che è stata concepita, ai sensi della motivazione del suo progetto iniziale, «per impedire un ulteriore deterioramento, per proteggere e rafforzare, sotto il profilo qualitativo e quantitativo, gli ecosistemi acquatici e gli ecosistemi terrestri sotto il profilo del fabbisogno idrico». «La DQA, inoltre, conferma e formalizza l'approccio cosiddetto “combinato”, che unisca la riduzione dell'inquinamento alla fonte alla fissazione di obiettivi ambientali»³⁶. L'importanza della determinazione degli obiettivi ambientali è confermata dal numero e dalla portata delle modifiche legislative che hanno arricchito in maniera sostanziale l'articolo 4 della DQA in tutte le fasi dei lavori preparatori³⁷.

61. In particolare, i lavori preparatori hanno fatto emergere chiaramente che, nel suo testo iniziale, la DQA non obbligava gli Stati membri a conseguire effettivamente gli obiettivi fissati con riferimento allo stato idrico. È stato sottolineato che l'obbligo ad essi imposto consisteva piuttosto nel vegliare affinché venissero elaborati piani che consentissero di realizzare gli obiettivi fissati. Pertanto, incombeva loro l'elaborazione di piani di azione piuttosto che il conseguimento di risultati. Inoltre, il Parlamento europeo ha proposto le modifiche intese a «rendere il processo decisionale più rigoroso e di assicurare che vi sia la possibilità di ritenere le autorità per la gestione del distretto idrografico responsabile nel caso in cui essa non presenti piani adeguati»³⁸.

34 — V. documento esplicativo della Commissione: Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive, Guidance Document on Exemptions to the Environmental Objectives, Documento n. 20.

35 — Occorre osservare, inoltre, che l'articolo 4 della DQA introduce un sistema di graduazione degli obiettivi da conseguire poiché, secondo il legislatore, è ipotizzabile che il medesimo corpo idrico sia assoggettato a obiettivi diversi e, di conseguenza, a misure diverse. Infatti, si evince dall'articolo 4, paragrafo 2, della DQA, che quando un corpo idrico è interessato da più di uno degli obiettivi della DQA, si applica quello più rigoroso.

36 — Proposta di direttiva del Consiglio [COM(97) 49 def., punto 1].

37 — V., ad esempio, proposta iniziale della Commissione [COM(97) 49 def.]; proposta di modifica [COM(1999) 271 def., pagg. da 16 a 22]; posizione comune del Consiglio n. 41/1999, cit., nonché progetto comune approvato dal comitato di conciliazione, previsto all'articolo 251, paragrafo 4, del Trattato CE, PE-CONS 3639/00, ENV 221, CODEC 513.

38 — V. modifica n. 42 e il punto 3.1 della relazione del Parlamento europeo, dell'8 luglio 1998, sulla proposta e sulle proposte modificate di direttiva del Consiglio che istituisce un quadro per la politica comunitaria in materia di acque [COM(97)0049 - C4-0192/97, COM(97)0614 - C4-0120/98 e COM(98)0076 - C4-0121/98 - 97/0067(SYN)], documento A4-0261/98.

62. Per quanto attiene, in particolare, all'obbligo di impedire il deterioramento delle acque superficiali, i lavori preparatori hanno evidenziato, segnatamente, che, nella loro prima versione, le disposizioni in questione potevano essere interpretate nel senso che le risorse idriche che sono al di sopra di un «buono stato», una volta adottata la DQA, potevano scendere a tale livello. Di conseguenza, il Parlamento ha proposto una modifica che consentiva di distinguere tra l'obbligo di realizzare un «buono stato» e quello di impedire il deterioramento, introducendo in maniera distinta quest'ultimo obbligo nella forma di un trattino separato dell'articolo 4, paragrafo 1, della DQA³⁹.

63. Inoltre, la volontà di concretizzare gli obiettivi ambientali a livello delle misure che gli Stati membri sono tenuti ad adottare, risulta, segnatamente, da un raffronto fra le versioni successive delle disposizioni di cui all'articolo 4 della DQA: proposta iniziale⁴⁰ ?«gli Stati membri *elaborano e rendono operativi* i programmi di misure ritenuti necessari per impedire il deterioramento (...)?; posizione comune ?«Gli Stati membri *si prefiggono di conseguire* gli obiettivi indicati in appresso (...)?⁴¹; successivo parere della Commissione ?«Gli Stati membri assicurano che i *programmi di misure* indicati nei piani di gestione del bacino idrografico *siano resi operativi* (...)?⁴² e testo alla fine adottato («Nel rendere operativi i programmi di misure specificate nei piani di gestione dei bacini idrografici»).

64. Infine, è interessante osservare che, nella fase dell'approvazione del progetto comune, il Parlamento ha accolto favorevolmente il rafforzamento del testo della posizione comune per stabilire obiettivi ambientali chiari e più vincolanti⁴³.

b) Il carattere trasversale e operativo del divieto di deterioramento, in particolare rispetto alla portata dell'obbligo di miglioramento

65. Al pari del giudice a quo, sostenuto dal BUND, ritengo che il divieto di deterioramento di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), punto i), della DQA, in combinato con l'articolo 1, lettera a), della DQA, debba essere considerato una norma di applicazione generale. Come precisato dalla Corte⁴⁴, la sua applicabilità è subordinata all'adozione di un piano di gestione per un corpo idrico interessato.

66. In tal senso, in primo luogo, il tenore dei menzionati lavori preparatori evidenzia che il divieto di deterioramento è stato concepito in maniera autonoma, al fine di preservare lo stato dei corpi idrici qualora esso sia perlomeno «buono».

39 — V. punto 3.2.1 della relazione del Parlamento europeo, cit. alla nota a piè di pagina precedente.

40 — COM(97) 49 def.

41 — Articolo 4 nella versione risultante dalla posizione comune (CE) n. 41/1999, del 22 ottobre 1999, definita dal Consiglio, deliberando in conformità della procedura di cui all'articolo 251 del trattato che istituisce la Comunità europea (GU C 343, pag. 1).

42 — Articolo 4 della DQA nella versione del parere della Commissione in applicazione dell'articolo 251, paragrafo 2, lettera c), del trattato CE, sugli emendamenti del Parlamento europeo alla posizione comune del Consiglio riguardante la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque [COM(97) 49 def., COM(97) 614 def., COM(98) 76 def. e COM(99) 271 def.], recante modifica della proposta della Commissione in applicazione dell'articolo 250, paragrafo 2, del trattato CE [COM(2000) 219 def. – COD 97/0067].

43 — Relazione sul progetto comune, approvato dal comitato di conciliazione, di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque [C5-0347/2000 – 1997/0067(COD)], documento n. A5-0214/2000, ai sensi del quale «[q]uanto agli obiettivi e al loro carattere vincolante, il compromesso raggiunto corrisponde quasi interamente ai principi stabiliti negli emendamenti di seconda lettura del Parlamento. I vari obblighi sono ora formulati in termini imperativi (“Gli stati membri provvedono [...] proteggono [...] eliminano [...] ecc.”). I tentativi del Consiglio di annacquare gli obblighi aggiungendo l'espressione “come possibile” ai diversi punti sono falliti di fronte alla resistenza opposta dalla delegazione del Parlamento».

44 — Tuttavia, in conformità della giurisprudenza Inter-Environnement Wallonie (sentenza C-129/96, EU:C:1997:628, punto 45), il divieto di deterioramento si impone anche durante il periodo di trasposizione precedente l'adozione di piani di gestione. V. sentenza Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e a. (C-43/10, EU:C:2012:560, punti 57 e 58).

67. In secondo luogo, il carattere trasversale del divieto di deterioramento si evince dal raffronto con l'obbligo di miglioramento di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), punto ii), della DQA. Rammento che, ai sensi del suo considerando 19, la DQA intende mantenere e migliorare l'ambiente acquatico all'interno dell'Unione. A mio parere, il legislatore ha cionondimeno attribuito all'obbligo di miglioramento uno status particolare, obbligo che non si limita, contrariamente a quanto sostenuto dalla Commissione, ad un rapporto di subordinazione, in forza del quale il divieto di deterioramento costituirebbe uno strumento del dovere di miglioramento.

68. In tal senso, dall'articolo 1 della DQA, che ne illustra lo scopo, in poi, il miglioramento è collocato in secondo piano rispetto alla responsabilità primaria degli Stati membri in materia di prevenzione di un deterioramento. Analogamente, l'articolo 4 della DQA prende anzitutto in considerazione, al paragrafo 1, lettera a), punto i), l'attuazione delle misure necessarie per impedire il deterioramento prima di contemplare, al punto ii), la protezione e il miglioramento dei corpi idrici superficiali. Inoltre, l'obbligo di miglioramento è accompagnato sia da un calendario di realizzazione sia da possibilità di proroga, ai sensi dell'articolo 4, paragrafi 5 e 6, della DQA. Per contro, l'obbligo risultante dall'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), punto i), della DQA non è subordinato ad alcun termine, il che consente di concludere che l'adozione delle misure intese a vietare un deterioramento è immediata e generale.

69. Alla luce dell'obiettivo generale della DQA, inteso a conseguire un buono stato delle acque nel 2015, occorre interpretare la portata dell'obbligo di miglioramento rispetto ad un corpo idrico individuale e attraverso gli effetti delle misure da adottare. Di conseguenza, il punto di partenza dovrebbe essere lo stato attuale del corpo idrico interessato. Qualora un progetto individuale o le misure di pianificazione siano «neutre», non comportando né un miglioramento né un deterioramento dello stato di un corpo idrico, un approccio del genere mi sembra autorizzato dal legislatore solo qualora lo stato attuale del corpo idrico in questione sia perlomeno «buono». Per contro, l'obbligo di miglioramento esplica pienamente i suoi effetti se lo stato attuale di un corpo idrico interessato sia di livello inferiore a «buono».

70. Per contro, il divieto di deterioramento resta vincolante in ciascuno stadio dell'attuazione della DQA e vale per ciascun tipo e stato di corpo idrico superficiale.

71. Analogamente, l'espressione «nel rendere operativi» i programmi di misure, di cui all'articolo 4, paragrafo 1, della DQA indica chiaramente che il legislatore non si è limitato a prevedere un obbligo di adottare piani su vasta scala, bensì che ha inteso imporre un obbligo di instaurare *un legame* fra la situazione dei corpi idrici particolari, facenti parte di un bacino e di un distretto idrografico, e la realizzazione degli obiettivi definiti all'articolo 4 della DQA, nel rispetto dello scopo della DQA quale enunciato all'articolo 1.

72. La sentenza *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e a.* (EU:C:2012:560), mi sembra assai istruttiva al riguardo. Tale causa verteva sulla valutazione di un progetto di trasferimento di acqua da un bacino o distretto idrografico ad un altro, sebbene i piani di gestione non fossero ancora stati elaborati. La Corte ha chiaramente escluso, in un'ipotesi del genere, l'applicazione dell'articolo 4, della DQA, e dunque di una deroga ai sensi del paragrafo 7 di questo stesso articolo⁴⁵. Per contro, la Corte ha richiamato l'obbligo di astensione gravante su tutte le misure idonee a compromettere la realizzazione dei risultati prescritti dalla DQA, applicabile sia nel periodo di trasposizione sia durante

45 — La Corte ha cionondimeno sottolineato il nesso tra le misure conservative pertinenti che gli Stati membri *sono tenuti ad adottare* in forza dell'articolo 4, paragrafo 1, della DQA, e la previa esistenza di un piano di gestione per il distretto interessato, v. sentenza *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e a.* (C-43/10, EU:C:2012:560, punti da 49 a 62).

un periodo transitorio⁴⁶. Ciò dimostra, a mio parere, tutta l'importanza che la Corte collega al conseguimento degli obiettivi dell'articolo 4 della DQA e alla preservazione del loro effetto vincolante. Orbene, è difficilmente concepibile che siano applicabili requisiti più rigorosi prima della scadenza del termine di trasposizione che dopo.

73. Infine, senza pronunciarsi direttamente sulla natura dell'articolo 4 della DQA, la Corte ha cionondimeno precisato, nella propria giurisprudenza, che la DQA «contiene varie disposizioni costitutive di obblighi per gli Stati membri (v., ad esempio, l'articolo 4, che prescrive agli Stati membri di attuare le misure necessarie per impedire il deterioramento dello stato di tutti i corpi idrici superficiali e sotterranei)». La Corte ha parimenti rilevato che «[l']articolo 2 della direttiva, letto in combinazione per esempio con l'articolo 4, pone agli Stati membri obblighi precisi da eseguire entro certi termini per impedire il deterioramento dello stato di tutti i corpi idrici superficiali e sotterranei»⁴⁷.

74. L'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), della DQA, è stato dunque interpretato come disposizione che impone agli Stati membri di adottare le misure necessarie per raggiungere gli obiettivi ivi enunciati⁴⁸, ossia prevenire il deterioramento dello stato di tutti i corpi idrici superficiali e pervenire ad un buono stato di suddette acque entro e non oltre la fine del 2015⁴⁹.

75. L'insieme di tali elementi confuta manifestamente la tesi del governo tedesco, secondo la quale la prevenzione del deterioramento non rappresenterebbe espressione del divieto di deterioramento e detta prevenzione costituirebbe soltanto un obiettivo lontano e non vincolante della DQA.

c) Sull'importanza della deroga prevista all'articolo 4, paragrafo 7, della DQA

76. Ai sensi del considerando 32 della DQA, «vi possono essere motivi per dispensare *dall'obbligo di prevenire un ulteriore deterioramento* [dello stato delle acque]». Il regime delle deroghe previste all'articolo 4 della DQA consta dunque di più categorie⁵⁰. In particolare, ai sensi del menzionato articolo 4, paragrafo 7, il mancato impedimento del deterioramento dello stato del corpo idrico superficiale dovuto a *nuove modifiche* delle caratteristiche fisiche di un siffatto corpo⁵¹ non è considerata un'infrazione alla DQA. Tale deroga si applica, tuttavia, soltanto a condizione che sia stato fatto tutto il possibile per mitigare l'impatto negativo sullo stato del corpo idrico e che i programmi di misure e i piani di gestione siano stati conseguentemente adeguati. In ogni caso, occorre osservare che, ai sensi del suo considerando 51, l'attuazione della DQA deve consentire di pervenire ad un livello di protezione delle acque almeno equivalente a quello previsto in taluni atti precedenti del diritto dell'Unione.

77. L'articolo 4, paragrafo 7, della DQA è cruciale per l'interpretazione della portata degli *obiettivi ambientali*, ai sensi del suo paragrafo 1, principalmente per due motivi. Da un lato, detta deroga conferma l'applicabilità del requisito della prevenzione di un deterioramento all'autorizzazione dei progetti particolari idonei a provocare un deterioramento dello stato di un corpo idrico. Dall'altro, il

46 — Sentenza Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e a. (EU:C:2012:560, punti 57 e 58).

47 — Sentenza Commissione/Lussemburgo (EU:C:2006:749, punti 42 e 63).

48 — V. paragrafo 53 delle conclusioni dell'avvocato generale Sharpston nella causa Commissione/Lussemburgo (C-32/05, EU:C:2006:334).

49 — V. paragrafo 59 delle conclusioni dell'avvocato generale Kokott nella causa Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e a. (EU:C:2011:651).

50 — Ad eccezione delle aree protette ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, lettera c), della DQA, gli Stati membri possono prefiggersi obiettivi ambientali meno rigorosi per corpi idrici specifici, come previsto dall'articolo 4, paragrafo 5, della DQA, qualora, «a causa delle ripercussioni dell'attività umana» o «delle loro condizioni naturali, il conseguimento di tali obiettivi sia non fattibile o esageratamente oneroso». A termini dell'articolo 4, paragrafo 6, della DQA, il deterioramento temporaneo dello stato del corpo idrico dovuto a circostanze naturali o di forza maggiore eccezionali non costituisce una violazione della DQA. Infine, salvo per quanto riguarda le aree protette, mentre, ai sensi della DQA, il buono stato dei corpi idrici deve essere conseguito, in linea di principio, nel 2015, sono state parimenti ammesse delle proroghe in applicazione dell'articolo 4, paragrafo 4, della DQA.

51 — Tale deroga è applicabile anche in caso di mutamento del livello dei corpi idrici sotterranei.

suo dettato conferma indubbiamente la natura vincolante dell'obiettivo inteso ad impedire il deterioramento. Lo Stato membro è, dunque, tenuto a negare l'autorizzazione di un progetto qualora esso comprometta il raggiungimento di un buono stato delle acque superficiali, salvo ritenere che detto progetto rientri nell'ambito di una deroga.

78. Infatti, come rammentato dall'avvocato generale Kokott nelle proprie conclusioni nella causa *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias e a.* (C-43/10, EU:C:2011:651), l'articolo 4 della DQA non contiene obblighi di carattere solo programmatico, ma interessa anche i singoli progetti, perlomeno quando incidono sullo stato di un corpo idrico in misura sensibile⁵². Infatti, detto articolo 4, paragrafo 7, autorizza il deterioramento dello stato delle acque quando sia dovuto a nuove modifiche. Ciò può risultare da progetti individuali. Infatti, è impossibile considerare separatamente un progetto e l'attuazione di piani di gestione, al pari di qualsiasi permesso di costruzione in un'area per la quale esista un piano di potenziamento del territorio, deve essere rilasciato in conformità con il piano medesimo.

79. Di conseguenza, a meno che non si tratti di progetti pressoché privi di alcun impatto sullo stato dei corpi idrici e dunque sulla gestione di un distretto idrografico, essi rientrano nell'ambito del divieto generale di deterioramento dello stato dei corpi idrici, potendo al contempo essere autorizzati in applicazione del sistema delle deroghe previste all'articolo 4 della DQA.

80. Per contro, l'interpretazione proposta dal governo tedesco priverebbe di qualsiasi effetto la DQA, risultando possibile adottare piani di gestione meramente teorici, privi di alcun nesso e impatto sulle misure individuali.

81. Orbene, come si evince dagli atti, lo stato ecologico del Weser è già considerato critico. Il BUND ha affermato, senza essere contraddetto in merito, che il Weser è oggetto di una serie di potenziamenti da anni. Tenuto conto della gravità e del numero dei problemi relativi alla salinizzazione ad opera del potassio e gli apporti antropogenici di sostanze nutritive, è poco probabile che il Weser ritrovi, in un futuro prossimo, un buono stato ecologico o un buon potenziale ecologico⁵³. La medesima conclusione si evince chiaramente anche dal piano di gestione attuale del 2009 del Weser, secondo il quale gli obiettivi della DQA non potranno essere conseguiti prima del 2015, il che implica il ricorso a deroghe e proroghe⁵⁴. Lo stesso governo tedesco ammette, nelle proprie osservazioni scritte, che il progetto di potenziamento in questione viene preso in considerazione nel programma di misure ai fini della pianificazione, il che, a mio avviso, lo ricollega all'ambito degli obblighi incombenti agli Stati membri in forza della DQA.

82. Di conseguenza, assoggettare un progetto come il potenziamento del Weser al divieto di deterioramento ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), punto i), della DQA, costituisce non solo una mera applicazione della DQA, bensì anche la misura più adeguata al fine di preservare l'effetto utile della DQA, quale formulato nel suo articolo 1.

83. È pur vero che un'interpretazione della DQA di tal genere conduce necessariamente alla conclusione che la maggior parte dei progetti soggetti ad autorizzazione e idonei a comportare un deterioramento rientreranno nell'ambito di una deroga ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 7, della DQA sebbene essi ricadano, in linea di principio, nell'ambito del divieto di deterioramenti. Tuttavia, un

52 — V. paragrafo 62 delle conclusioni dell'avvocato generale Kokott nella causa *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias e a.* (EU:C:2011:651).

53 — Il BUND rimanda al piano di gestione del Weser (http://www.fgg-weser.de/Download_Dateien/bwp2009_weser_091222.pdf), dal quale si evince che, nei settori interessati del Weser inferiore, la maggior parte dei corpi idrici superficiali in questione ha un potenziale ecologico scarso, e taluni affluenti del Weser, parimenti interessati dal progetto di potenziamento, hanno addirittura un potenziale ecologico cattivo.

54 — V. piano di gestione cit., capitolo 5, pag. 6 e seguenti. Inoltre, il BUND precisa che la Commissione ha avviato al riguardo un procedimento per inadempimento nei confronti della Repubblica federale tedesca, iscritto al ruolo n. 2012/4081 (la lettera di diffida della Commissione è datata 21 giugno 2012), adducendo che il piano di gestione sarebbe insufficiente a tal riguardo.

approccio del genere mi sembra adeguato, in quanto consente l'attuazione di progetti che rispondono ad altri imperativi (segnatamente economici), rispettando al contempo l'oggetto e gli obiettivi principali della DQA, nella misura in cui permettono di munire l'autorizzazione delle condizioni e dei limiti adeguati.

5. Proposta di soluzione della prima e della quarta questione pregiudiziale

84. Alla luce del complesso delle suesposte considerazioni, ritengo che il divieto di deterioramento e l'obbligo di miglioramento previsti all'articolo 4 della DQA siano applicabili ai procedimenti di autorizzazione dei progetti individuali. Ne consegue che, in tale fase, fatte salve eventuali deroghe accordate in conformità delle disposizioni del diritto dell'Unione applicabili⁵⁵, gli Stati membri sono tenuti a negare l'autorizzazione di un progetto individuale idoneo a compromettere lo scopo di detta direttiva.

C – Sulla nozione di «deterioramento» ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), punto i), della DQA (seconda e terza questione)

1. Osservazioni delle parti

85. Con la seconda e la terza questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, quali siano le condizioni in presenza delle quali si debba ritenere sussistente un «deterioramento» dello stato dei corpi idrici ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), punto i) della DQA. Rilevo, in via incidentale, che l'articolazione fra le questioni sollevate proposta dal giudice del rinvio mi sembra inadeguata, risultando impossibile risolvere la questione relativa al sistema di classificazione senza avere preliminarmente esaminato la nozione di «deterioramento» in sé.

86. Il giudice del rinvio richiama considerazioni svolte dall'amministrazione che ha adottato la decisione di approvazione. Ne risulta che, pur avendo rilevato che il potenziamento del Weser comporterebbe modifiche negative dello stato attuale dei corpi idrici, l'amministrazione stessa è cionondimeno del parere che un siffatto deterioramento all'interno di una classe non dovrebbe essere considerato quale deterioramento del potenziale ecologico o dello stato ecologico di un corpo idrico, concludendo, dunque, nel senso dell'assenza di deterioramento ai sensi dell'articolo 27 della WHG, il quale recepisce l'articolo 4, paragrafo 1, della DQA⁵⁶. Per contro, basandosi, segnatamente, sul tenore dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a, punto i), della DQA, il giudice del rinvio è del parere che non si possa ritenere che la nozione di «deterioramento» riguardi unicamente alterazioni che si traducono in una classificazione in una classe inferiore ai sensi dell'allegato V della DQA.

55 — A tal riguardo, ritengo che occorra prendere in considerazione non solo le deroghe previste all'articolo 4 della DQA, bensì anche l'insieme della normativa applicabile nel settore dell'acqua che può interferire con la direttiva quadro. Per una presentazione dell'insieme delle direttive pertinenti in materia, v. il paragrafo 43 delle mie conclusioni nella causa Commissione/Germania (C-525/12, EU:C:2014:449).

56 — L'articolo 27 della WHG, intitolato «Obiettivi di gestione per quanto attiene alle acque superficiali», prevede che: «1) Nella misura in cui esse non sono qualificate come artificiali o fortemente modificate ai sensi dell'articolo 28, le acque superficiali sono gestite in maniera tale da 1.) evitare il deterioramento del loro stato ecologico e del loro stato chimico e 2.) preservare o raggiungere un buono stato ecologico e un buono stato chimico. 2) Le acque superficiali qualificate come artificiali o fortemente modificate ai sensi dell'articolo 28 sono gestite in maniera tale da 1.) evitare il deterioramento del loro potenziale ecologico e del loro stato chimico e 2.) preservare o raggiungere un buon potenziale ecologico e un buono stato chimico».

87. Per quanto attiene alla seconda questione, secondo il BUND e la Commissione, il «deterioramento» ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), punto i), della DQA, non dipende unicamente dalle modifiche delle classi di stato, dal momento che la DQA vieta *ogni deterioramento pertinente* all'interno della medesima classe. A tal riguardo, essi fanno valere che tale disposizione vieta in maniera generale il deterioramento dello stato dei corpi idrici superficiali [v. punto i)] e rimanda all'allegato V della DQA solo in relazione all'obbligo di miglioramento [v. punti ii) e iii)], e dunque alla classificazione ivi prevista.

88. Per quanto attiene alla terza questione, il BUND fa valere che il «deterioramento» ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), punto i), della DQA, corrisponde a ogni intervento che si ripercuota negativamente sullo stato delle acque o che superi una soglia de minimis risultante dal principio di proporzionalità, inclusi, in linea di principio, gli effetti negativi locali e di breve durata. Da parte sua, la Commissione ritiene che sussista un deterioramento qualora lo stato di almeno uno degli elementi di qualità che servono a valutare lo stato ecologico delle acque superficiali ai sensi dell'allegato V della DQA scenda di una classe.

89. Per contro, i governi tedesco, olandese, polacco e del Regno Unito ritengono che per «deterioramento» si debbano intendere unicamente le alterazioni che si traducono in una classificazione in una categoria inferiore, definita ai sensi dell'allegato V della DQA. Il governo tedesco e, in sostanza, anche i governi polacco e del Regno Unito ritengono che, sebbene l'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), punto i), della DQA, non rinvii all'allegato V della DQA, la classificazione prevista sia indirettamente applicabile. Inoltre, nonostante la sua proposta di soluzione della terza questione pregiudiziale, il governo olandese suggerisce di interpretare il «deterioramento» rispetto a diversi elementi di qualità o a sostanze, piuttosto che al livello dello stato ecologico globale. Infine, il governo francese ha esposto, all'udienza, la tesi secondo la quale la nozione di deterioramento corrisponderebbe unicamente ad un declassamento globale dello stato ecologico, conformemente ai criteri di cui all'allegato V della DQA.

2. Sul meccanismo di classificazione dello stato ecologico dei corpi d'acqua⁵⁷ fissato dalla DQA

90. In via preliminare, rilevo che sia i dubbi nutriti dal giudice del rinvio sia le divergenze fra le parti scaturiscono dal dibattito dottrinale che contrappone i sostenitori della teoria secondo la quale la nozione di deterioramento corrisponderebbe ad una classificazione in una categoria inferiore ai sensi dell'allegato V della DQA (*teoria detta «delle classi»*) ai sostenitori della teoria secondo la quale la nozione di deterioramento corrisponderebbe a ogni modifica dello stato dei corpi idrici (*teoria detta «dello status quo»*). Tali teorie rappresentano, dunque, due posizioni estreme nell'interpretazione della nozione di deterioramento ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), punto i), della DQA. Orbene, al fine di poter analizzare detta nozione, mi sembra indispensabile completare tale quadro con uno studio più approfondito degli aspetti tecnici risultanti dalla DQA⁵⁸.

91. Come menzionato in precedenza, la valutazione dello stato delle acque superficiali si fonda sull'analisi dello stato ecologico, che comprende cinque classi⁵⁹.

57 — La presente analisi non riguarda acque sotterranee e corpi idrici fortemente modificate o artificiali.

58 — Per la presentazione dettagliata del sistema di classificazione, v. Common Implementation Strategy, Guidance Document n. 13 intitolato «Overall approach to the classification of ecological status and ecological potential».

59 — Per quanto riguarda lo stato chimico, la DQA prevede due classi.

92. Occorre tuttavia sottolineare che ciascuna classe, incluso lo stato elevato dello stato ecologico, viene determinata in funzione *dello scarto* rispetto a *condizioni di riferimento* ai sensi del punto 1.2 dell'allegato V della DQA, ossia a valori di norma associati ad un tipo di corpo idrico inalterato. Si tratta, dunque, delle condizioni naturali delle acque superficiali, tipiche di ciascun tipo di corpo idrico⁶⁰, ma che non vengono definite dalla DQA.

93. Si ritiene che un buono stato ecologico ai sensi dell'allegato V della DQA corrisponda pertanto ad una distorsione moderata risultante dall'attività umana rispetto allo stato di norma associato al tipo di corpo idrico superficiale inalterato. In altre parole, più lo scarto è rilevante rispetto allo stato vergine o storico dei corpi idrici, più lo stato ecologico di un corpo idrico sarà considerato degradato.

94. Ai fini della valutazione dello stato ecologico, gli Stati membri devono basarsi sugli *elementi di qualità biologica* che ne costituiscono il fondamento, completati dagli *elementi fisico-chimici* e dagli *elementi idromorfologici*⁶¹. Ciascuno di detti elementi di qualità comprende un lungo elenco dei parametri⁶². Per i fiumi, i laghi, le acque di transizione e costiere sono previsti elenchi separati.

95. Al fine di quantificare poi lo scarto fra le condizioni normali e lo status attuale di un corpo idrico, gli Stati membri sono tenuti ad elaborare *rapporti di qualità ecologica* (in prosieguo: «RQE»). Il RQE rapporta i valori dei parametri biologici riscontrati in un dato corpo idrico superficiale a quelli constatabili nelle condizioni di riferimento applicabili al medesimo corpo⁶³. Il rapporto è espresso come valore numerico compreso tra 0 e 1: i valori prossimi a 1 tendono allo stato ecologico elevato, quelli prossimi a 0 allo stato ecologico cattivo.

96. È pertanto solo in questa fase avanzata che gli Stati membri suddividono i RQE di ciascuna categoria di acque superficiali in cinque classi, tramite un valore limite *degli elementi di qualità biologica* che indica il confine fra queste diverse classi (elevato, buono, sufficiente, scarso e cattivo)⁶⁴. I valori limite devono essere fissati mediante *l'operazione di intercalibrazione*⁶⁵, consistente nel confrontare i risultati di classificazione dei sistemi nazionali di monitoraggio per ciascun elemento biologico e per ciascun tipo di corpo idrico superficiale comune tra gli Stati membri nello stesso gruppo di intercalibrazione geografico, e nel valutare la coerenza dei risultati con le definizioni normative di cui all'allegato V, punto 1.2, della DQA⁶⁶. L'operazione di intercalibrazione serve tuttavia unicamente a delimitare gli stati delle classi «elevato», «buono» e «sufficiente»⁶⁷. I valori limite degli Stati membri figurano nella «decisione intercalibrazione» adottata dalla Commissione⁶⁸.

60 — Per la presentazione dei tipi A e B e categorie dei corpi, v. allegati II e V della DQA.

61 — Per ciascun tipo di corpo idrico, gli Stati membri verificano dunque le condizioni idromorfologiche e fisico-chimiche che rappresentano i valori degli elementi di qualità figuranti al punto 1.1 dell'allegato V della DQA. Gli Stati sono parimenti chiamati ad individuare condizioni biologiche di riferimento che rappresentano i valori degli elementi di qualità figuranti al punto 1.2 dell'allegato V della DQA.

62 — V. punto 1.2.1 dell'allegato V della DQA. Per gli elementi di qualità biologica, si tratta, segnatamente, della stima del fitoplancton, di macrofite e fitobentos, dei macroinvertebrati bentonici e della fauna ittica. Per gli elementi idromorfologici, si tratta della stima della massa e della dinamica del flusso, della connessione con il corpo idrico sotterraneo, della continuità fluviale, delle caratteristiche del solco fluviale, delle variazioni della larghezza e della profondità, della struttura dello stato della zona ripariale. Per gli elementi di qualità fisico-chimici, si tratta della stima della salinità, delle condizioni di ossigenazione, delle condizioni termiche, del pH e degli inquinanti specifici.

63 — Ai sensi del punto 1.4.1, sub ii), dell'allegato V della DQA.

64 — Ai sensi del punto 1.2, dell'allegato V, della DQA.

65 — Prescritto ai punti 1.4.1, sub da iv) a ix), dell'allegato V della DQA.

66 — V. considerando 5 della decisione della Commissione, del 20 settembre 2013, che istituisce, a norma della direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, i valori delle classificazioni dei sistemi di monitoraggio degli Stati membri risultanti dall'esercizio di intercalibrazione e che abroga la decisione 2008/915/CE (GU L 266, pag. 1).

67 — V. allegato V, punto 1.4.1, sub iii), della DQA.

68 — V. decisione della Commissione, del 20 settembre 2013, menzionata supra alla nota a piè di pagina 66.

97. Infine, la regola prioritaria, invocata dalla Commissione, è quella descritta dalla formula «*one out all out*»⁶⁹. In conformità di detto principio, un corpo idrico è classificato nella classe immediatamente inferiore non appena il rapporto di uno degli elementi di qualità scende al di sotto del livello corrispondente alla classe attuale. Tale tecnica è legata alla definizione dello «stato delle acque superficiali» fornita dall'articolo 2, punto 17, della DQA il quale deve essere determinato dal valore più basso del suo stato ecologico e chimico.

3. Conseguenze sull'interpretazione della nozione di «deterioramento» ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), punto i), della DQA

98. Alla luce dell'analisi suesposta, è chiaro che il sistema di classificazione costituisce uno strumento di portata trasversale sul quale si basa il sistema di gestione fissato dalla DQA. Ciò è confermato dall'articolo 2, punto 21, della DQA, il quale rimanda alla classificazione ai sensi dell'allegato V della DQA. Detto allegato qualifica tali classificazioni dello stato ecologico come «definizioni normative».

99. Cionondimeno, è parimenti pacifico che la determinazione dei valori limite fra le classi si traduca nell'adozione di forbici estremamente larghe. Pertanto, le classi non sono altro che uno strumento che limita l'azione fortemente dettagliata degli Stati membri, consistente nel determinare gli elementi di qualità che rispecchiano uno stato reale di un corpo idrico determinato. Mi sembra dunque che è segnatamente per questo motivo che l'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), punto i), della DQA non rimanda all'allegato V della medesima, dal momento che la nozione di deterioramento, concetto classico del diritto delle acque, è una nozione di portata globale in tale settore, eccedente la tecnicità della DQA.

100. Di conseguenza, fra le due teorie contrapposte menzionate supra, sono dell'avviso che l'interpretazione più equilibrata e coerente rispetto agli obiettivi risultanti dagli articoli 1 e 4 della DQA, sia quella di ritenere che la nozione di «deterioramento dello stato di un corpo idrico superficiale» debba essere valutata rispetto a ogni sostanza o elemento di qualità rientrante nella valutazione dello stato ecologico ai sensi della DQA, senza che ciò si traduca sempre in una modifica di classificazione.

101. Infatti, si deve rammentare che, adottando la DQA, il legislatore ha voluto sottolineare l'importanza dell'approccio ecologico nella gestione dell'acqua. È questo l'approccio sotteso anche alla classificazione delle acque superficiali, il quale esige diversi requisiti sotto il profilo del loro stato ecologico e del loro stato chimico. Tale approccio risulta avvalorato dall'applicazione del principio «*one out all out*», il quale costituisce un'espressione particolare del principio di precauzione⁷⁰. Cionondimeno, rilevo che l'applicazione di tale principio rende poco utile il sistema di classificazione quale eventuale strumento decisionale operativo, dal momento che esso lo priva della sua funzione di mezzo (matematico) degli indicatori dello stato di un corpo idrico interessato.

102. Infatti, l'applicazione della regola «*one out all out*» in combinato con la teoria delle classi mi sembra comportare risultati controproducenti. In tal senso, al pari della Commissione, ritengo che l'adozione della teoria delle classi rischi di comportare l'esclusione delle acque della classe più bassa dall'ambito di applicazione del divieto di deterioramento, nonché l'indebolimento della tutela delle acque facenti parte delle classi superiori. Orbene, alla luce della finalità della DQA, tale tipo di corpi

69 — Figurante al punto 1.4.2, sub i), dell'allegato V, della DQA.

70 — Secondo la dottrina, esso comporta tuttavia, nella maggior parte dei casi, il passaggio ad una classe inferiore, v. Josefsson, H., e Baaner, L., «The Water Framework Directive: A Directive for the Twenty-First Century?», *Journal of Environmental Law*, vol. 23, 2011, n. 3, pag. 471.

idrici merita un'attenzione particolare nell'ambito della gestione delle acque. È vero che, secondo il principio «one out all out», il deterioramento di un solo parametro è sufficiente a declassare tutto il corpo. Orbene, successivamente ad un siffatto declassamento, tutti gli altri parametri potrebbero deteriorarsi senza che ciò comporti alcun deterioramento ai sensi della teoria delle classi⁷¹.

103. Valutare la nozione di deterioramento nell'ottica delle classi farà dunque fuoriuscire dalla sfera di applicazione della DQA innumerevoli modifiche dello stato degli elementi di qualità, il che compromette la realizzazione dell'obiettivo di tale direttiva.

104. Inoltre, senza voler inserirsi in una discussione scientifica condotta in relazione alla DQA, rilevo l'esistenza di più osservazioni critiche con riferimento al modello di classificazione⁷². Pertanto, mi sembra che, in realtà, detto sistema sfoci, nella maggior parte dei casi, in risultati approssimativi o insoddisfacenti, nel senso che esso non rispecchia uno stato attuale dell'ecosistema.

105. Per contro, se la nozione di «deterioramento» viene interpretata facendo riferimento ad un elemento di qualità o ad una sostanza, il divieto di deterioramento conserva tutto il suo effetto utile, in quanto include ogni cambiamento idoneo a compromettere la realizzazione dell'obiettivo principale della DQA.

106. Infine, rilevo che più parti richiamano il medesimo documento di orientamento della Commissione⁷³, traendone al contempo conclusioni opposte. Secondo tale documento, «nell'ambito dell'articolo 4, paragrafo 7, gli obiettivi di prevenzione del deterioramento dello stato ecologico fanno riferimento a mutamenti di classe piuttosto che all'interno delle classi. Gli Stati membri non hanno pertanto bisogno di ricorrere all'articolo 4, paragrafo 7, in relazione ad alterazioni all'interno di una classe».

107. A tal riguardo, rilevo una certa confusione fra la nozione di deterioramento e una violazione delle disposizioni della DQA in sé. Infatti, mi sembra che detto documento confermi la tesi secondo la quale lo Stato membro è tenuto ad adottare tutte le misure che consentono di raggiungere un buono stato dei corpi idrici, segnatamente attuando gli obiettivi ambientali previsti all'articolo 4 della DQA. Per contro, lo Stato membro non è passibile di alcuna sanzione, qualora, malgrado tutti i suoi sforzi, detto stato non sia stato raggiunto. In ogni caso, come precisato dal governo tedesco, tale documento, per quanto utile possa essere, non ha valore vincolante. Esso non costituisce, inoltre, una comunicazione della Commissione ai sensi della giurisprudenza nel settore del diritto della concorrenza o delle sanzioni pecuniarie⁷⁴.

108. In ogni caso, desidero sottolineare che né il tenore né la finalità della DQA consentono in alcun caso di confermare l'esistenza di una soglia de minimis ai fini di una teoria del deterioramento grave, nei termini presentati dal giudice del rinvio. Infatti, l'unica soglia minima degli obblighi di protezione dello stato delle acque è quella risultante dalla normativa dell'Unione già in vigore, in conformità del considerando 51 della DQA, in combinato con l'articolo 4, paragrafi 8 e 9 e con l'articolo 11, paragrafo 3, lettera a), della direttiva medesima.

71 — A tal riguardo, è sufficiente menzionare l'ipotesi in cui lo stato di un corpo idrico nel suo insieme debba essere qualificato come «cattivo» in ragione di un unico parametro. In un'ipotesi del genere, mentre non è formalmente possibile alcun deterioramento, sarà in realtà consentito ogni deterioramento con riferimento ai restanti parametri.

72 — In tal senso, in particolare, viene suggerito che sarebbe più ragionevole considerare uno stato elevato equivalente a condizioni di riferimento. Inoltre, è stato sottolineato che, per poter determinare dei limiti fra le classi, occorrerebbe basarsi su un'analisi meramente scientifica, la cui metodologia, in realtà, non è stata ancora determinata. V. uno studio di Van de Bund, W., e Solimini, A., *Ecological Quality ratios for Ecological Quality Assesments in Inland and Marine Waters*, Rebecca Deliverable 10, Joint Research Centre, Institute for Environment and Sustainability 2007, pag. 10.
http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/11111111/10875/2/6757%20-%20Deliverable_10_1%20recc.pdf. V. parimenti Moss, B., *The determination of ecological status in shallow lakes – a tested system (Ecoframe) for implementation of the European Water Framework Directive*, KOPS 2003.

73 — V. Guidance Document n. 20, intitolato «Exemptions to the Environmental Objectives», op. cit.

74 — V. sentenze Dansk Rørindustri e a./Commissione (C-189/02 P, C-202/02 P, da C-205/02 P a C-208/02 P e C-213/02 P, EU:C:2005:408, punti da 211 a 213), nonché Commissione/Portogallo (C-70/06, EU:C:2008:3, punto 34).

109. Alla luce di tutte le suesposte considerazioni, suggerisco di rispondere alla seconda e alla terza questione pregiudiziale nel senso che la nozione di deterioramento deve essere interpretata facendo riferimento a una sostanza o ad un elemento di qualità rientrante nella valutazione dello stato ecologico ai sensi dell'allegato V della DQA, senza che l'alterazione debba necessariamente tradursi in una modifica di classificazione. Una siffatta modifica di classificazione può cionondimeno risultare dall'alterazione qualora il valore di una sostanza o di un elemento di qualità ricada al di sotto del livello corrispondente alla classificazione attuale.

V – Conclusione

110. Propongo alla Corte di risolvere le questioni sollevate nei seguenti termini:

- 1) L'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), punto i), 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, come modificata dalla direttiva 2009/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, deve essere interpretato nel senso che gli Stati membri sono tenuti, salvo concessione di deroga in conformità delle disposizioni applicabili del diritto dell'Unione, a negare l'autorizzazione di un progetto qualora esso sia idoneo a provocare un deterioramento dello stato di un corpo idrico superficiale ovvero a compromettere il raggiungimento di un buono stato di un corpo idrico superficiale o di un buon potenziale ecologico o di un buono stato chimico delle acque superficiali alla data prevista dalla direttiva medesima.
- 2) La nozione di «deterioramento dello stato» di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera a) punto i), della direttiva 2000/60, come modificata dalla direttiva 2009/31, deve essere interpretata nel senso che essa riguarda alterazioni relative ad una sostanza o ad un elemento di qualità che rientra nella valutazione dello stato ecologico ai sensi dell'allegato V di detta direttiva, senza che l'alterazione debba necessariamente tradursi in una modifica della classificazione ai sensi di detto allegato. Una siffatta modifica della classificazione può cionondimeno risultare dall'alterazione qualora il valore di una sostanza o di un elemento di qualità ricada al di sotto del livello corrispondente alla classificazione attuale.