



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
JULIANE KOKOTT
presentate il 28 marzo 2019¹

Causa C-197/18

**Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland,
Robert Prandl,
Comune di Zillingdorf**
Parte interessata:

Bundesministerin für Nachhaltigkeit und Tourismus (Ministra federale per lo sviluppo sostenibile e il turismo), in precedenza Bundesminister für Land und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Ministro federale dell'agricoltura e delle foreste, dell'ambiente e delle risorse idriche)

(domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Verwaltungsgericht Wien [Tribunale amministrativo di Vienna, Austria])

«Domanda di pronuncia pregiudiziale – Ambiente – Direttiva 91/676/CEE – Protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole – Rischio di superamento dei valori limite o delle soglie di allarme – Obbligo di elaborare un programma d'azione – Effetto diretto – Diritti degli interessati»

I. Introduzione

1. Già nel 1991 l'Unione ha adottato disposizioni volte ad affrontare il problema della contaminazione da nitrati delle acque, segnatamente, la direttiva sulle acque reflue², la quale disciplina, in particolare, la realizzazione e la gestione degli impianti per il trattamento delle acque reflue, e la direttiva nitrati³, che riguarda i nitrati provenienti dall'attività agricola. L'obiettivo principale di tali misure è, in primo luogo, la tutela degli ecosistemi da un eccessivo apporto di sostanze nutritive. Allo stesso tempo, tuttavia, il nitrato è anche associato a pericoli per la salute, soprattutto per i neonati più piccoli⁴. Pertanto, la direttiva sull'acqua potabile⁵ prevede un valore limite di 50 mg/l di nitrati, un valore che figura anche nella direttiva nitrati.

¹ Lingua originale: il tedesco.

² Direttiva 91/271/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1991, concernente il trattamento delle acque reflue urbane (GU 1991, L 135, pag. 40).

³ Direttiva 91/676/CEE del Consiglio, del 12 dicembre 1991, relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole (GU 1991, L 375, pag. 1).

⁴ Umweltbundesamt (Agenzia federale per l'ambiente, Germania) (<https://www.umweltbundesamt.de/faqs-zu-nitrat-im-grund-trinkwasser#textpart-4>).

⁵ Direttiva 98/83/EG del Consiglio, del 3 novembre 1998, concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano (GU 1998, L 330, pag. 32) nella versione di cui alla direttiva (UE) 2015/1787 della Commissione, del 6 ottobre 2015, recante modifica degli allegati II e III della direttiva 98/83/CE del Consiglio concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano (GU 2015, L 260, pag. 6).

2. I ricorrenti nel procedimento principale, un fornitore di acqua, un soggetto privato e un Comune, chiedono pertanto misure idonee a garantire che il contenuto di nitrati nelle acque sotterranee sia inferiore a 50 mg/l. Gli organismi competenti, invece, contestano il diritto dei ricorrenti di richiedere tali misure. Inoltre, è controverso se siano necessarie ulteriori misure e se le disposizioni che le prevedono siano dotate di effetto diretto.

3. Tale procedimento offre un'ulteriore occasione alla Corte per esaminare la questione relativa all'individuazione dei soggetti legittimati ad invocare le disposizioni del diritto dell'Unione in materia di ambiente dinanzi ai giudici nazionali. E, per la prima volta, occorre discutere entro quali limiti sia possibile invocare la direttiva nitrati dinanzi ai giudici medesimi.

II. Contesto normativo

A. Convenzione di Aarhus

4. Ai sensi dell'articolo 2 («Definizioni»), punti 4 e 5, della Convenzione di Aarhus⁶ si intende per:

«4. “pubblico”, una o più persone fisiche o giuridiche e, ai sensi della legislazione o della prassi nazionale, le associazioni, le organizzazioni o i gruppi costituiti da tali persone;

5. “pubblico interessato”, il pubblico che subisce o può subire gli effetti dei processi decisionali in materia ambientale o che ha un interesse da far valere al riguardo; ...».

5. L'articolo 3, paragrafo 6, della Convenzione attiene al rapporto con i diritti esistenti:

«La presente convenzione non implica alcuna deroga ai diritti esistenti in tema di accesso alle informazioni, partecipazione del pubblico ai processi decisionali e accesso alla giustizia in materia ambientale».

6. L'articolo 9, paragrafo 3, della Convenzione prevede il diritto di adire un organo giurisdizionale:

«In aggiunta, e ferme restando le procedure di ricorso di cui ai paragrafi 1 e 2, ciascuna Parte provvede affinché i membri del pubblico che soddisfino i criteri eventualmente previsti dal diritto nazionale possano promuovere procedimenti di natura amministrativa o giurisdizionale per impugnare gli atti o contestare le omissioni dei privati o delle pubbliche autorità compiuti in violazione del diritto ambientale nazionale».

B. Diritto dell'Unione

1. Direttiva nitrati

7. Il considerando 6 della direttiva nitrati riguarda la finalità di tutela della direttiva medesima:

«considerando che per tutelare la salute umana, le risorse viventi e gli ecosistemi acquatici e per salvaguardare altri usi legittimi dell'acqua è pertanto necessario ridurre l'inquinamento idrico causato o provocato da nitrati provenienti da fonti agricole ed impedire un ulteriore inquinamento di questo tipo; ...».

⁶ Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale del 1998 (GU 2005, L 124, pag. 4), approvata con decisione 2005/370/CE del Consiglio, del 17 febbraio 2005 (GU 2005, L 124, pag. 1).

8. Il successivo considerando 13 attiene all'ambito temporale delle misure di protezione:

«considerando che è noto che, in taluni Stati membri, la situazione dell'idrogeologia è tale che solo dopo parecchi anni le misure di protezione potrebbero dar luogo ad un miglioramento della qualità delle acque».

9. L'articolo 1 della direttiva medesima ne definisce gli obiettivi specifici:

«La presente direttiva mira a:

- ridurre l'inquinamento delle acque causato direttamente o indirettamente dai nitrati di origine agricola;
- prevenire qualsiasi ulteriore inquinamento di questo tipo».

10. La nozione di inquinamento è definita dal successivo articolo 2, lettera j), nei termini seguenti:

«(...) si intende lo scarico effettuato direttamente o indirettamente dall'uomo nell'ambiente idrico di sostanze o di energia le cui conseguenze siano tali da mettere in pericolo la salute umana, nuocere alle risorse biologiche e recare danno agli ecosistemi acquatici, compromettere le attività ricreative od ostacolare altri usi legittimi delle acque».

11. Ai sensi del successivo articolo 3, paragrafo 1., gli Stati membri devono, in linea di principio, individuare le zone vulnerabili:

«Le acque inquinate e quelle che potrebbero essere inquinate se non si interviene ai sensi dell'articolo 5 sono individuate dagli Stati membri conformemente ai criteri di cui all'allegato I».

12. Tuttavia, il paragrafo 5 del medesimo articolo 3 prevede una deroga:

«Gli Stati membri sono esonerati dall'obbligo di individuare le zone vulnerabili specifiche se stabiliscono e applicano i programmi d'azione previsti all'articolo 5 conformemente alla presente direttiva in tutto il territorio nazionale».

13. In base a quanto esposto nella domanda di pronuncia pregiudiziale, l'Austria si avvale della deroga prevista dall'articolo 3, paragrafo 5, della direttiva nitrati.

14. L'articolo 5 della direttiva stessa disciplina i cosiddetti programmi d'azione:

«(1) (...) gli Stati membri, per il conseguimento degli obiettivi di cui all'articolo 1, fissano programmi d'azione per quanto riguarda le zone vulnerabili designate.

(2) (...)

(3) (...)

4. I programmi d'azione sono attuati entro quattro anni dalla loro fissazione e comprendono le misure vincolanti seguenti:

- a) le misure di cui all'allegato III;
- b) le misure che gli Stati membri hanno prescritto nel codice o nei codici di buona pratica agricola fissati ai sensi dell'articolo 4, a meno che non siano state sostituite da quelle di cui all'allegato III.

5. Nel quadro dei programmi d'azione gli Stati membri prendono inoltre le misure aggiuntive o azioni rafforzate che essi ritengono necessarie se, dall'inizio o alla luce dell'esperienza tratta dall'attuazione dei programmi d'azione, risulta evidente che le misure di cui al paragrafo 4 non sono sufficienti per conseguire gli obiettivi di cui all'articolo 1. Ai fini della scelta di dette misure o azioni, gli Stati membri tengono conto della loro efficacia e dei loro costi in relazione ad altre misure possibili di prevenzione.

6. Gli Stati membri elaborano ed applicano opportuni programmi di controllo al fine di valutare l'efficacia dei programmi d'azione fissati ai sensi del presente articolo.

Gli Stati membri che applicano l'articolo 5 in tutto il territorio nazionale controllano il contenuto di nitrati delle acque (superficiali e sotterranee) in punti di controllo prescelti, onde poter stabilire l'entità dell'inquinamento nelle acque da nitrati di origine agricola.

7. Gli Stati membri riesaminano e, se del caso, rivedono i propri programmi d'azione, inclusa qualsiasi misura supplementare adottata ai sensi del paragrafo 5, per lo meno ogni quattro anni. Essi informano la Commissione di qualsiasi modifica dei propri programmi d'azione».

15. Il successivo articolo 10, paragrafo 1, disciplina l'obbligo degli Stati membri di presentare una relazione:

«In merito al periodo quadriennale decorrente dalla notifica della presente direttiva e ad ogni periodo quadriennale successivo, gli Stati membri presentano alla Commissione una relazione contenente le informazioni specificate all'allegato V».

16. L'allegato I della direttiva medesima stabilisce i criteri per l'istituzione di zone vulnerabili. La lettera A), punto 2, riguarda le acque sotterranee:

«qualora le acque dolci sotterranee contengano oltre 50 mg/l di nitrati o possano contenere più di 50 mg/l di nitrati se non si interviene ai sensi dell'articolo 5».

17. L'allegato V, punto 4, lettera e), della direttiva stessa impone agli Stati membri di fornire alla Commissione previsioni sull'efficacia dei loro programmi d'azione:

«le previsioni effettuate dagli Stati membri circa i tempi probabili entro cui si ritiene che le acque individuate in conformità dell'articolo 3, paragrafo 1, possano rispettare le misure del programma d'azione, con l'indicazione del grado di incertezza delle previsioni».

2. Direttiva sull'acqua potabile

18. L'articolo 5, paragrafi 1 e 2, della direttiva sull'acqua potabile disciplina gli standard minimi per l'acqua potabile:

«1. Per i parametri che figurano nell'allegato I gli Stati membri fissano i valori applicabili alle acque destinate al consumo umano.

2. I valori fissati a norma del paragrafo 1 non possono essere meno rigorosi di quelli indicati nell'allegato I. ...».

19. Conformemente all'allegato I, parte B, della direttiva medesima, il valore limite per i nitrati è di 50 mg/l.

3. *Direttiva quadro sulle acque*

20. L'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), ii), della direttiva quadro sulle acque⁷ specifica gli obiettivi ambientali relativi alle acque sotterranee:

«[G]li Stati membri proteggono, migliorano e ripristinano i corpi idrici sotterranei, e assicurano un equilibrio tra l'estrazione e il ravvenamento delle acque sotterranee al fine di conseguire un buono stato delle acque sotterranee 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, salvo il paragrafo 8 e salva l'applicazione dell'articolo 11, paragrafo 3, lettera j)».

21. Il paragrafo 1, lettera c), del medesimo articolo 4 contempla un regime speciale per le aree protette:

«gli Stati membri si conformano a tutti gli standard e agli obiettivi entro 15 anni dall'entrata in vigore della presente direttiva, salvo diversa disposizione della normativa comunitaria a norma della quale le singole aree protette sono state istituite».

22. Il paragrafo 4 dello stesso articolo 4 consente di prorogare i termini di cui al precedente paragrafo 1, fino a dodici anni.

4. *Direttiva sulle acque sotterranee*

23. L'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva sulle acque sotterranee⁸ specifica quando un corpo idrico sotterraneo è in buono stato.

«Un corpo o gruppo di corpi idrici sotterranei è considerato in buono stato chimico allorché:

- a) (...)
- b) i valori per le norme di qualità delle acque sotterranee elencati nell'allegato I e... non sono superati in nessun punto di monitoraggio in tale corpo o gruppo di corpi idrici sotterranei; ovvero
- c) (...).

24. L'allegato I, punto 1, della direttiva medesima stabilisce una norma di qualità delle acque sotterranee pari a 50 mg/l di nitrati.

C. *Normativa austriaca*

25. L'uso delle acque sotterranee è disciplinato dall'articolo 10, paragrafo 1, del Wasserrechtsgesetz (legge sul diritto delle acque) in modo tale che il proprietario del suolo non debba chiedere alcuna autorizzazione per l'utilizzazione delle acque stesse per le esigenze domestiche e commerciali nel caso in cui l'estrazione abbia luogo solo con il ricorso a pompe o argani azionati a mano oppure il prelievo presenti un ragionevole nesso di proporzionalità rispetto al proprio suolo.

⁷ 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 2000, L 327, pag. 1) nel testo di cui alla direttiva 2014/101/UE della Commissione del 30 ottobre 2014 (GU 2014, L 311, pag. 32).

⁸ 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 2006, L 372, pag. 19) nel testo di cui alla direttiva 2014/80/UE della Commissione del 20 giugno 2014 (GU 2014, L 182, pag. 52).

III. Fatti e domanda di pronuncia pregiudiziale

26. Il Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland, il sig. Robert Prandl e il Comune di Zillingdorf (Austria) chiedevano all'allora Ministero federale dell'agricoltura e delle foreste (Austria), dell'ambiente e delle risorse idriche una modifica del programma d'azione, adottato sotto forma di regolamento nazionale, ai fini dell'attuazione dell'articolo 5, paragrafo 4, della direttiva nitrati, in modo da rispettare la direttiva nitrati e garantire la protezione concessa dalla direttiva stessa, in particolare della salute umana nell'uso di acque sotterranee attinte dal corpo idrico sotterraneo su cui insisterebbero le sorgenti delle tre parti in causa.

27. Il Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland, è il quarto maggiore fornitore d'acqua in Austria. Esso provvede alle relative forniture idriche, disponendo di oltre 45 punti di prelievo dell'acqua, segnatamente pozzi e sorgenti e rifornendo una media annuale di circa 160 000 persone. Esso è un ente di diritto pubblico, precisamente un'associazione di più Comuni e, in forza di un regolamento nazionale, è tenuto a garantire la funzione di fornitura pubblica di acqua, inclusa la riscossione della relativa tassa, in un'area specificamente individuata. I proprietari dei terreni con strutture insistenti nella sua area di fornitura sono tenuti, di regola, ad allacciare tali edifici alla rete di approvvigionamento. Il Wasserleitungsverband è inoltre autorizzato, a seguito di emanazione di un apposito regolamento, a riscuotere la tassa per la fornitura di acqua (di qualità tale da consentire un uso potabile). Esso adotta le misure volte a ridurre il valore dei nitrati contenuti nelle acque sotterranee destinate ad uso potabile al di sotto dei 50 mg/l prima della fornitura ai consumatori.

28. Il sig. Robert Prandl, un soggetto privato residente nella Bassa Austria, provvede attualmente al proprio fabbisogno di acqua non potabile attingendola dal pozzo ubicato nella proprio fondo, senza peraltro poterla utilizzare come acqua potabile a causa degli elevati valori di nitrati. Di conseguenza, egli si approvvigiona da un fornitore pubblico di acqua per l'intero fabbisogno di acqua potabile.

29. Il Comune di Zillingdorf si trova nella Bassa Austria e gestisce una sorgente d'acqua ad uso non potabile per finalità locali. La sorgente era originariamente di acqua potabile, ma, per effetto dell'alta contaminazione da nitrati, è stata declassata a punto di prelievo di acqua non potabile.

30. I superamenti del valore di 50 mg/l di nitrati nelle acque sotterranee erano, all'epoca della presentazione della domanda, e sono attualmente (presso i singoli punti di campionamento del Wasserleitungsverband) superiori al 100%. Al momento della presentazione della domanda, il pozzo del sig. Prandl presentava valori di nitrati di 59 mg/l, ma era al di sotto del valore di 50 mg/l nel dicembre del 2017. Certamente i valori sono variabili, cosicché non si può ritenere che ci sia un superamento permanente del valore di 50 mg/l. Al momento della presentazione della domanda, la sorgente del Comune presentava una contaminazione da nitrati di 71 mg/l, la quale rimaneva parimenti elevata anche nel dicembre del 2017.

31. È pacifico che nessuna acqua che presenti un valore di nitrati superiore a 50 mg/l venga utilizzata direttamente come acqua potabile. Non sono noti altri pericoli diretti per la salute immediatamente riconducibili agli elevati valori di nitrati delle fonti d'acqua in questione.

32. È altresì incontestabile che con il programma d'azione di cui all'articolo 5, paragrafo 4, della direttiva nitrati siano state adottate e continuino ad essere adottate misure allo scopo di realizzare gli obiettivi della direttiva. Risulta altresì chiaramente che i valori di nitrati delle acque sotterranee nelle aree definite dai tre richiedenti fossero costantemente elevati per un certo periodo e siano rimasti tali.

33. Nella Bassa Austria vige l'obbligo di allacciamento alla rete pubblica di approvvigionamento idrico. Tuttavia, sarebbe consentito al sig. Prandl di utilizzare un pozzo, senza necessità di autorizzazione, in forza della normativa nazionale, fatti salvi alcuni limiti imposti dalla legge. L'approvvigionamento idrico del sig. Prandl e del Comune di Zillingdorf non ha luogo tramite il Wasserleitungsverband, ma con il ricorso ad altri fornitori pubblici di acqua. Non sussiste alcun pericolo diretto per la salute derivante dagli elevati valori di nitrati.

34. La domanda dei tre richiedenti veniva respinta con il provvedimento ora impugnato dinanzi al Verwaltungsgericht Wien (Tribunale amministrativo di Vienna, Austria) per inammissibilità della domanda derivante dall'insussistenza di diritti pubblici soggettivi ovvero sull'assenza di un interesse diretto. Il Verwaltungsgericht (Tribunale amministrativo) sottopone pertanto alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

Se l'articolo 288 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 5, paragrafo 4, ovvero con l'articolo 5, paragrafo 5, in combinato disposto con l'allegato I, lettera A), punto 2, della direttiva nitrati, debba essere interpretato nel senso che

- a) un fornitore pubblico di acqua, il quale provveda alla fornitura di acqua potabile e nell'ambito di tale attività, prima di distribuire l'acqua potabile agli utenti (con obbligo di allacciamento), provveda a depurare l'acqua ad elevato contenuto di nitrati attinta dalle sorgenti a sua disposizione, al fine di ottenere un valore inferiore ai 50 mg/l di concentrazione di nitrati nell'acqua prima della distribuzione agli utenti, e sia tenuto per legge alla fornitura di acqua anche in una determinata zona geografica, sia direttamente interessato, ai sensi della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (nella specie, per effetto di carente trasposizione della direttiva 91/676/CEE del Consiglio, del 12 dicembre 1991), laddove sia interessato da pretesi piani d'azione inadeguati (per superamento del valore di 50 mg/l di concentrazione di nitrati nell'acqua nell'area geografica di detto fornitore), nel senso di essere tenuto a provvedere alla depurazione dell'acqua, essendogli conseguentemente riconosciuti diritti soggettivi, nell'ambito della direttiva nitrati,
 - a.1) alla modifica di un programma d'azione già adottato e volto alla trasposizione a livello nazionale della direttiva nitrati (ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 4, di detta direttiva) affinché siano adottate misure più rigorose per conseguire gli obiettivi di cui all'articolo 1 della direttiva nitrati e, in concreto, un valore massimo di 50 mg/l di concentrazione di nitrati nelle acque sotterranee nei singoli punti di prelievo,
 - a.2) all'adozione di misure supplementari o azioni rafforzate (conformemente all'articolo 5, paragrafo 5, della direttiva nitrati) allo scopo di realizzare gli obiettivi di cui all'articolo 1 di detta direttiva e, in concreto, di raggiungere un valore massimo di 50 mg/l di concentrazione di nitrati nelle acque sotterranee nei singoli punti di prelievo.
- b) un consumatore, il quale sia autorizzato per legge all'uso dell'acqua attinta dal proprio pozzo nel limite dell'autoconsumo e non la utilizzi a causa dei suoi valori elevati di nitrati (non potendo utilizzarla, al momento della proposizione della domanda oggetto del procedimento e potendola invece utilizzarla, al momento della proposizione della presente domanda di pronuncia pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione, tuttavia è prevedibile, con certezza, essendo tuttavia da attendersi un nuovo aumento del valore di nitrati oltre i 50 mg/l di concentrazione nell'acqua), ma riceva la fornitura di acqua potabile da un operatore pubblico, sia direttamente interessato, ai sensi della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (nella specie, per effetto di carente trasposizione della direttiva 91/676/CEE del Consiglio, del 12 dicembre 1991), laddove sia interessato da pretesi piani d'azione inadeguati, per superamento del valore di 50 mg/l di concentrazione di nitrati nell'acqua attinta dal suo punto di prelievo (pozzo), nel senso di

non potersi avvalere del diritto di uso delle acque sotterranee di sua proprietà, conferitogli in maniera limitata dalla legge, ed essendogli conseguentemente riconosciuti diritti soggettivi, nell'ambito della direttiva nitrati,

- b.1) alla modifica di un programma d'azione già adottato e volto alla trasposizione a livello nazionale della direttiva nitrati (ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 4, di detta direttiva) affinché siano adottate misure più rigorose per conseguire gli obiettivi di cui all'articolo 1 della direttiva nitrati e, in concreto, un valore massimo di 50 mg/l di concentrazione di nitrati nelle acque sotterranee nei singoli punti di prelievo,
 - b.2) all'adozione di misure supplementari o azioni rafforzate (conformemente all'articolo 5, paragrafo 5, della direttiva nitrati) allo scopo di realizzare gli obiettivi di cui all'articolo 1 di detta direttiva e, in concreto, di raggiungere un valore massimo di 50 mg/l di concentrazione di nitrati nelle acque sotterranee nei singoli punti di prelievo.
- c) un Comune, in quanto ente pubblico, il quale utilizzi ovvero metta a disposizione una sorgente comunale sotto la propria gestione, destinata alla fornitura di acqua potabile esclusivamente come acqua sorgiva ad uso non potabile – senza pregiudicare, in tal modo, la fornitura di acqua potabile – sia direttamente interessato, in conseguenza di valori superiori ai 50 mg/l di concentrazione di nitrati nell'acqua, ai sensi della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (nella specie, per effetto di eventuale carente trasposizione della direttiva 91/676/CEE del Consiglio, del 12 dicembre 1991, per effetto di piani d'azione corrispondentemente inadeguati), dal superamento del valore di 50 mg/l di concentrazione di nitrati nell'acqua attinga dal proprio punto di prelievo, restandone dunque precluso l'uso come acqua potabile ed essendo conseguentemente riconosciuti al Comune diritti soggettivi, nell'ambito della direttiva nitrati,
- c.1) alla modifica di un programma d'azione già adottato e volto alla trasposizione a livello nazionale della direttiva nitrati (ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 4, di detta direttiva) affinché siano adottate misure più rigorose per conseguire gli obiettivi di cui all'articolo 1 della direttiva nitrati e, in concreto, un valore massimo di 50 mg/l di concentrazione di nitrati nelle acque sotterranee nei singoli punti di prelievo,
 - c.2) all'adozione di misure supplementari o azioni rafforzate (conformemente all'articolo 5, paragrafo 5, della direttiva nitrati) allo scopo di realizzare gli obiettivi di cui all'articolo 1 di detta direttiva e, in concreto, di raggiungere un valore massimo di 50 mg/l di concentrazione di nitrati nelle acque sotterranee nei singoli punti di prelievo.

Fermo restando, tuttavia, che, in tutti e tre i casi, la tutela della salute dei consumatori è comunque garantita – nei casi sub b) e c) – dal prelievo dell'acqua effettuata da fornitori di acqua potabile (con obbligo e diritto di allacciamento) ovvero – nel caso sub a) – per effetto dell'adozione di adeguate misure di depurazione.

35. Hanno presentato osservazioni scritte il Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland, il sig. Robert Prandl e il comune di Zillingdorf, quali ricorrenti nel procedimento principale, nonché la Repubblica d'Austria, il Regno dei Paesi Bassi e la Commissione europea. Oltre ad essi, anche la Repubblica di Polonia ha preso parte all'udienza del 6 febbraio 2019.

IV. Valutazione giuridica

36. La domanda di pronuncia pregiudiziale mira ad accertare se, ai sensi della direttiva nitrati, le tre parti ricorrenti nel procedimento principale, un'impresa pubblica che fornisce acqua potabile, un Comune che gestisce una sorgente e un soggetto privato detentore di un pozzo, in base alla direttiva nitrati, siano legittimati a chiedere agli organismi competenti l'adozione di misure non ricomprese nell'esistente programma nazionale d'azione volto all'attuazione della direttiva nitrati e finalizzate a raggiungere una concentrazione di nitrati nelle acque sotterranee inferiore a 50 mg/l.

37. A tal fine, discuterò innanzi tutto entro quali limiti le parti ricorrenti, in linea di principio, possano invocare le disposizioni della direttiva nitrati, per poi esaminare le condizioni alle quali potrebbe configurarsi il diritto di ottenere misure di più ampia portata al fine di garantire una corrispondente riduzione della concentrazione di nitrati.

A. Sulla invocabilità della direttiva nitrati

38. Per quanto riguarda la legittimazione delle tre parti nel procedimento principale ad invocare la direttiva nitrati, l'Austria e i Paesi Bassi sostengono che la contaminazione da nitrati delle sorgenti non costituirebbe un concreto pericolo per la salute, poiché l'approvvigionamento pubblico di acqua fornirebbe una quantità sufficiente di acqua potabile che non presenterebbe elevati valori di nitrati. Al pari della Polonia, fanno presente il rischio costituito dall'ammissione di un'azione popolare.

39. Tale argomento non è convincente.

40. In mancanza di norme stabilite dal diritto dell'Unione sulle modalità di controllo giurisdizionale, spetta all'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro disciplinare tali modalità in forza del principio di autonomia procedurale, garantendo, al contempo, che dette modalità, da un lato, non siano meno favorevoli di quelle che disciplinano situazioni analoghe assoggettate al diritto interno (principio di equivalenza) e, dall'altro, non rendano in pratica impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione (principio di effettività)⁹.

41. Il principio di effettività è particolarmente rilevante nel caso di specie. Infatti, sarebbe incompatibile con il carattere vincolante che l'articolo 288 TFUE riconosce alle direttive escludere, in linea di principio, che gli obblighi da esse imposti possano essere fatti valere dagli interessati¹⁰. Quantomeno le persone fisiche o giuridiche direttamente interessate da un rischio di violazione delle disposizioni delle direttive devono, quindi, poter ottenere dalle autorità competenti, eventualmente adendo i giudici preposti, il rispetto dei relativi obblighi¹¹.

42. Il presupposto della titolarità di un interesse assicura che la possibilità di far valere le disposizioni della direttiva direttamente applicabili non sfoci in un'azione popolare.

43. Nel procedimento principale, l'interesse diretto dei ricorrenti deriva già dal fatto che la contaminazione da nitrati delle acque sotterranee pregiudica l'uso legittimo delle rispettive sorgenti. Inoltre, il pericolo per la salute derivante dalla contaminazione da nitrati, quantomeno nel caso del sig. Prandl, è alla base del suo interesse diretto.

⁹ V., in tal senso, le sentenze del 16 dicembre 1976, Rewe-Zentralfinanz e Rewe-Zentral (33/76, EU:C:1976:188, punto 5), del 27 giugno 2013, Agrokonstulting, C-93/12, EU:C:2013:432, punti 35 e 36), e del 22 febbraio 2018, INEOS Köln (C-572/16, EU:C:2018:100, punto 42).

¹⁰ Sentenze del 7 settembre 2004, Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punto 66), del 25 luglio 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, punto 37), dell'8 novembre 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, punto 44), e del 20 dicembre 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, punto 34).

¹¹ In tal senso sentenze del 25 luglio 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, punto 39), e del 26 maggio 2011, Stichting Natuur en Milieu e a. (cause riunite da C-165/09 a C-167/09, EU:C:2011:348, punto 100).

a) *Sugli ostacoli all'uso delle sorgenti*

44. Finora, per quanto riguarda le persone fisiche, la Corte ha ritenuto che le considerazioni sull'interesse diretto valgano in modo particolare per una direttiva volta alla tutela della salute della popolazione ovvero della sanità pubblica¹². Tale è la finalità della direttiva nitrati, come emerge dal suo sesto considerando e dall'articolo 2, lettera j)¹³. Tuttavia, l'interesse prioritario dei ricorrenti, nel caso di specie, si basa solo indirettamente sulla tutela della salute.

45. Ciò è possibile in quanto la Corte si è limitata a rilevare che le considerazioni sull'invocabilità delle disposizioni del diritto dell'Unione in materia ambientale varrebbero *in modo particolare* per le disposizioni volte alla tutela della salute. La sentenza Folk, in cui il pregiudizio dei diritti di pesca era sufficiente a giustificare l'invocabilità della direttiva sulla responsabilità ambientale¹⁴ in combinato disposto con la direttiva quadro sulle acque¹⁵, dimostra che sono configurabili anche altre forme di interesse.

46. Nel procedimento principale, tutti e tre i ricorrenti sono titolari di un interesse diretto in quanto, alla luce della domanda di pronuncia pregiudiziale, essi hanno il diritto di utilizzare le rispettive sorgenti per la produzione di acqua potabile, ma non possono esercitare tale diritto senza sottoporre l'acqua ad un ulteriore trattamento. Infatti, l'acqua contenente un valore di nitrati superiore a 50 mg/l non può essere utilizzata come acqua potabile per effetto del valore limite stabilito per motivi di tutela della salute dall'articolo 5 e all'allegato I, parte B, della direttiva sull'acqua potabile.

47. Il fatto che tale interesse rientri nella finalità di tutela della direttiva nitrati e debba pertanto essere giuridicamente rilevante risulta in particolare dall'articolo 2, lettera j), il quale afferma che la direttiva è diretta a prevenire gli ostacoli all'uso legittimo delle acque.

48. Alla luce di quanto esposto nella domanda di pronuncia pregiudiziale, l'uso delle sorgenti per la produzione di acqua potabile è legittimo. Contrariamente a quanto sostenuto dall'Austria, a tal riguardo non è necessaria la titolarità di un diritto per poter prelevare ovunque acque sotterranee aventi la qualità dell'acqua potabile. La stessa nozione di «legittimo» adoperata nelle versioni tedesca e olandese della direttiva indica che oggetto di prevenzione dev'essere già l'ostacolo ad un uso consentito dell'acqua, non occorrendo, dunque, un diritto necessariamente suscettibile di esecuzione. Le versioni francese e inglese sono ancora più chiare al riguardo, in quanto adoperano le nozioni di «légitime» e «legitimate». Sarei incline ad interpretare le menzionate versioni linguistiche come riferite all'uso autorizzato dell'acqua.

49. Inoltre, l'allegato I, lettera A), punto 1, della direttiva nitrati, in cui il valore limite dei nitrati ai fini dell'individuazione delle acque dolci superficiali vulnerabili è determinato da un rinvio alla direttiva, ora abrogata, concernente la qualità delle acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile¹⁶ negli Stati membri, mostra che l'uso dell'acqua come acqua potabile ricade nella finalità di tutela della direttiva nitrati¹⁷.

12 Sentenze del 25 luglio 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, punto 37), del 26 maggio 2011, Stichting Natuur en Milieu e a. (cause riunite da C-165/09 a C-167/09, EU:C:2011:348, punto 94), e del 19 novembre 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, punto 55).

13 V. anche sentenza del 29 aprile 1999, Standley e a. (C-293/97, EU:C:1999:215, punto 34).

14 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 2004, L 143, pag. 56) nella versione modificata dalla direttiva 2009/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009 (GU 2009, L 140, pag. 114).

15 Sentenza del 1° giugno 2017 (C-529/15, EU:C:2017:419, punti da 47 a 49).

16 Direttiva 75/440/CEE del Consiglio del 16 giugno 1975 (GU 1975, L 194, pag. 26).

17 V. sentenza del 29 aprile 1999, Standley e a. (C-293/97, EU:C:1999:215, punto 34).

50. È quindi sufficiente che l'uso come acqua potabile sia consentito per essere interessati da un'eventuale violazione della direttiva nitrati, la quale pregiudichi l'uso delle acque sotterranee come acqua potabile. Ove sussista un siffatto interesse, occorre che sia possibile, in linea di principio, richiedere il rispetto della direttiva nitrati.

51. Resta irrilevante, al riguardo, il fatto che un soggetto, quale il Wasserleitungsverband, sia in grado di ripercuotere su terzi gli eventuali maggiori oneri. Infatti, anche tale necessità costituisce un ostacolo all'uso consentito delle acque sotterranee.

52. Inoltre, una conseguenza della necessità di dimostrare la sussistenza di un interesse risiede nel fatto che, nel procedimento principale, i ricorrenti non possono chiedere in Austria il rispetto, in generale, della direttiva nitrati, ma solo nella misura in cui ne siano interessate le acque sotterranee dagli stessi utilizzate. Appare pertanto dubbio che il sig. Prandl o il Comune di Zillingdorf siano interessati dalla qualità del corpo idrico sotterraneo Parndorfer Platte, descritto come particolarmente contaminato nella loro memoria depositata unitamente al Wasserleitungsverband.

b) Sulla tutela della salute

53. Inoltre, anche il pericolo per la salute derivante dalla contaminazione da nitrati può essere considerato quale fondamento di un interesse diretto, quantomeno per quanto riguarda la persona del sig. Prandl.

54. Tuttavia, la Corte non ha assunto il pericolo concreto e inevitabile per la salute quale presupposto a tal riguardo. Ciò è particolarmente evidente nella sentenza *Stichting Natuur en Milieu e a.*, la quale verteva sui limiti nazionali di emissione di alcuni inquinanti. Il fatto che una violazione di tali limiti sia accompagnata o meno da un pericolo per la salute dipende dalla distribuzione delle sostanze inquinanti¹⁸. Indipendentemente da ciò, tuttavia, la Corte ha rilevato che vi sono singoli direttamente interessati legittimati ad ottenere il rispetto di tali limiti¹⁹.

55. Non vedo alcun motivo per accogliere una posizione più restrittiva nei confronti di tale giurisprudenza nell'adozione del criterio dell'interesse diretto. Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 3, TUE, dell'articolo 37 della Carta dei diritti fondamentali e dell'articolo 191, paragrafo 2, TFUE, la politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela. Secondo la disposizione da ultimo menzionata, essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva. Sarebbe con ciò incompatibile subordinare a un pericolo concreto e inevitabile per la salute l'attuazione in via giurisdizionale del diritto dell'Unione in materia di ambiente. In tal caso, infatti, vi sarebbe il rischio che i danni alla salute si verificassero prima dell'effettiva attuazione.

56. Di conseguenza, almeno le persone fisiche, dunque, nella fattispecie principale, il sig. Prandl, sono legittimate ad invocare la direttiva nitrati in relazione al deterioramento della qualità delle acque sotterranee che subiscono.

57. Il Wasserleitungsverband e il Comune sono invece persone giuridiche, ragion per cui non sono direttamente interessati da eventuali pericoli per la salute. È pur vero che, in particolare per quanto riguarda il Comune, si può ritenere che esso abbia la funzione, in base alla normativa nazionale, di tutelare la salute dei suoi abitanti. Anche il Wasserleitungsverband potrebbe svolgere analoghe funzioni nei confronti dei suoi clienti. Tuttavia, la domanda di pronuncia pregiudiziale non contiene alcuna indicazione al riguardo e non è quindi opportuno approfondire tale considerazione.

¹⁸ A titolo esemplificativo, cfr. le mie conclusioni nella causa *Craeynest* (C-723/17, EU:C:2019:168, paragrafi 68 e segg., in particolare paragrafo 85).

¹⁹ Sentenza del 26 maggio 2011, *Stichting Natuur en Milieu e a.* (cause riunite da C-165/09 a C-167/09, EU:C:2011:348, punti 94 e da 99 a 103).

c) Sulla Convenzione di Aarhus

58. La menzionata interpretazione della nozione di interesse si evince già direttamente dai principi fondamentali del diritto dell'Unione. Inoltre, essa rappresenta peraltro la corretta attuazione degli obblighi derivanti dall'articolo 9, paragrafo 3, della Convenzione di Aarhus in combinato disposto con l'articolo 47, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali. Ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 3, i membri del pubblico che soddisfano i criteri previsti dal diritto nazionale possono promuovere procedimenti di natura amministrativa o giurisdizionale per impugnare gli atti o contestare le omissioni delle pubbliche autorità compiuti in violazione del diritto ambientale nazionale, mentre l'articolo 47, paragrafo 1, dispone che ogni persona i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un organo giurisdizionale.

59. Tale diritto non avrebbe alcun effetto pratico e sarebbe invero vanificato qualora fosse consentito, ricorrendo ai criteri previsti dal diritto nazionale, di precludere del tutto l'accesso alla giustizia a talune categorie di «membri del pubblico» e, a maggior ragione, del «pubblico interessato», i quali soddisfano i requisiti di cui all'articolo 2, punto 5, della Convenzione di Aarhus²⁰.

60. Ai sensi dell'articolo 2, punto 5, della Convenzione di Aarhus, per pubblico interessato s'intende il pubblico che subisce o può subire gli effetti dei processi decisionali in materia ambientale o che ha un interesse da far valere al riguardo. A termini dell'articolo 2, punto 4, il pubblico è costituito da persone fisiche e/o giuridiche.

61. Per i motivi suesposti, tutti i ricorrenti nel procedimento principale sono interessati dall'inquinamento delle acque sotterranee con riguardo alle loro sorgenti e soddisfano, quindi, i requisiti di cui all'articolo 2, punto 5, della Convenzione di Aarhus.

62. Per ragioni di completezza, va osservato che la presenza dell'articolo 9, paragrafo 3, della Convenzione di Aarhus non può essere considerata affatto come una restrizione della possibilità di avvalersi del diritto dell'Unione in materia ambientale. Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 6, infatti, la Convenzione non implica alcuna deroga ai diritti esistenti in tema di accesso alla giustizia in materia ambientale. Il riferimento fatto dall'articolo 9, paragrafo 3, ai criteri previsti dal diritto nazionale non giustifica pertanto la limitazione del ricorso al diritto dell'Unione.

d) Conclusione intermedia

63. Di conseguenza, va rilevato che un fornitore pubblico di acqua, un soggetto privato e un Comune quale ente pubblico sono legittimati, in linea di principio, ad invocare la direttiva nitrati laddove essi siano interessati dall'inquinamento da nitrati delle acque sotterranee, ad esempio in quanto ostacolati nell'uso delle proprie sorgenti per la produzione legittima di acqua potabile.

B. Sulla legittimazione a chiedere l'adozione di misure intese al rispetto del valore limite di 50 mg/l di nitrati nelle acque sotterranee

64. Resta peraltro tuttora aperta la questione se i ricorrenti nel procedimento principale siano legittimati a far valere il diritto di ottenere misure intese al rispetto del valore limite di 50 mg/l di nitrati nelle acque sotterranee.

²⁰ Sentenza del 20 dicembre 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, punto 46).

65. In tutti i casi in cui le disposizioni di una direttiva appaiano, dal punto di vista sostanziale, incondizionate e sufficientemente precise, tali disposizioni possono essere invocate dai singoli dinanzi ai giudici nazionali nei confronti dello Stato, ove quest'ultimo non abbia recepito nei termini tale direttiva nel diritto interno o non l'abbia recepita correttamente²¹. Una precisione sufficiente può mancare, in particolare quando le disposizioni in questione consentono l'esercizio di un potere discrezionale. In tali casi, tuttavia, sussiste almeno il diritto di far verificare da un giudice se la legislazione nazionale e la sua applicazione siano rimaste nei limiti della discrezionalità tracciata dalla direttiva²².

66. Il fatto che – come sottolinea l'Austria – la direttiva sia stata trasposta correttamente non può rilevare al riguardo. In caso di corretta trasposizione, le parti interessate devono poter invocare la pertinente normativa; in caso di carente trasposizione, quantomeno le corrispondenti disposizioni della direttiva. A parere dei ricorrenti, inoltre, la direttiva nitrati non sarebbe stata comunque applicata correttamente.

67. L'articolo 5, paragrafo 4, nonché l'articolo 4 e gli allegati II e III della direttiva nitrati contengono prescrizioni vincolanti che, almeno in parte, non lasciano alcun margine di discrezionalità. Ricordo, a titolo di esempio, la limitazione del quantitativo massimo di effluenti di allevamento che può essere applicato per ettaro, come stabilito dall'allegato III, sezione 1, punto 2²³. Dato che i soggetti interessati dall'inquinamento da nitrati possono, in linea di principio, invocare la direttiva, essi dovrebbero poter richiedere altresì l'applicazione di tali quantitativi massimi e di analoghi requisiti.

68. Tuttavia, la domanda di pronuncia pregiudiziale è volta ad accertare se sussista il diritto dei ricorrenti nel procedimento principale di ottenere misure intese a garantire una concentrazione di nitrati nelle acque sotterranee inferiore a 50 mg/l.

69. Un diritto di tal genere potrebbe fondarsi sull'articolo 5, paragrafi 4 e 5, della direttiva nitrati. L'articolo 5, paragrafo 4, prevede che nelle zone vulnerabili ovvero in Austria in tutto il territorio nazionale siano attuati i programmi d'azione il cui contenuto è determinato dall'allegato III, nonché dall'articolo 4 e dall'allegato II. A norma dell'articolo 5, paragrafo 5, nel quadro dei programmi d'azione gli Stati membri prendono inoltre le misure aggiuntive o azioni rafforzate che essi ritengono necessarie se, dall'inizio o alla luce dell'esperienza tratta dall'attuazione dei programmi d'azione, risulta evidente che le misure di cui all'articolo 5, paragrafo 4 non sono sufficienti per conseguire gli obiettivi di cui all'articolo 1.

70. Le parti interessate sono particolarmente in disaccordo sulla stessa necessità di raggiungere un valore di nitrati inferiore a 50 mg/l, ma anche sull'ambito temporale di attuazione e sulla discrezionalità di cui dispongono gli Stati membri.

1. Il valore di 50 mg/l di nitrati

71. L'Austria e i Paesi Bassi contestano che la direttiva nitrati imponga un obbligo di prevenire una contaminazione delle acque sotterranee oltre 50 mg/l ovvero di ridurre una maggiore contaminazione già esistente in modo da non superare tale valore.

21 Sentenze del 19 gennaio 1982, Becker (8/81, EU:C:1982:7, punto 25), del 24 gennaio 2012, Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, punto 33), e del 6 novembre 2018, Bauer e Willmeroth (cause riunite C-569/16 e C-570/16, EU:C:2018:871, punto 70).

22 Sentenze del 24 ottobre 1996, Kraaijeveld e a. (C-72/95, EU:C:1996:404, punto 56), del 7 settembre 2004, Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punto 66), del 25 luglio 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, punto 46), del 26 maggio 2011, Stichting Natuur en Milieu e a. (cause riunite da C-165/09 a C-167/09, EU:C:2011:348, punti da 100 a 103), del 5 settembre 2012, Rahman e a. (C-83/11, EU:C:2012:519, punto 25), nonché dell'8 novembre 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, punto 44).

23 Sentenze del 2 ottobre 2003, Commissione/Paesi Bassi (C-322/00, EU:C:2003:532, punto 113), e del 4 settembre 2014, Commissione/Francia (C-237/12, EU:C:2014:2152, punto 129).

a) La responsabilità dell'attività agricola

72. Si deve riconoscere che le misure previste dalla direttiva nitrati non affrontano, in generale, il problema dell'inquinamento da nitrati delle acque. Ai sensi dell'articolo 1, infatti, l'inquinamento delle acque causato direttamente o indirettamente dai nitrati di *origine agricola* dev'essere ridotto e deve essere prevenuto qualsiasi ulteriore inquinamento di questo tipo.

73. Di conseguenza, qualora la contaminazione da nitrati non fosse imputabile all'attività agricola, non potrebbero essere adottate misure ai sensi della direttiva nitrati. Tuttavia, non è necessario che l'inquinamento sia causato esclusivamente dall'attività agricola²⁴. Anzi, sono necessarie misure già nel caso in cui lo scarico di composti azotati di origine agricola contribuisca significativamente all'inquinamento²⁵. In passato, la Corte ha già considerato significativo il fatto che l'agricoltura vallona fosse responsabile per il 19% dell'azoto totale nel bacino della Mosa e per il 17% per quello della Schelda, e che entrambi i corsi d'acqua affluiscono nel mare del Nord, oggetto di un processo di eutrofizzazione²⁶. Ciò dimostra che anche un contributo relativamente limitato dell'attività agricola all'inquinamento da azoto è sufficiente a far sorgere gli obblighi previsti dalla direttiva nitrati.

74. Il fatto che gli scarichi di azoto provenienti dall'agricoltura austriaca contribuiscano significativamente alla contaminazione da nitrati delle acque sotterranee nella zona in cui i ricorrenti nel procedimento principale gestiscono le loro sorgenti si evince già dal fatto che l'Austria applica *in loco* programmi d'azione ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 4, della direttiva nitrati. Ciò non sarebbe necessario nel caso in cui l'attività agricola non vi apportasse un contributo significativo.

b) I limiti di ammissibilità della contaminazione da nitrati delle acque sotterranee

75. Laddove l'attività agricola contribuisca significativamente all'inquinamento da nitrati, sia l'articolo 3, paragrafo 1, e l'allegato I, lettera A, punto 2, della direttiva nitrati e la definizione di inquinamento di cui all'articolo 2, lettera j), in combinato disposto con la direttiva sull'acqua potabile, inducono a concludere che la contaminazione delle acque sotterranee oltre 50 mg/l di nitrati debba essere considerato inquinamento. In tal caso, gli Stati membri devono adottare misure conformemente all'articolo 5 della direttiva nitrati.

76. Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva nitrati, le acque inquinate e quelle che potrebbero essere inquinate in assenza di intervento ai sensi dell'articolo 5 sono individuate dagli Stati membri conformemente ai criteri di cui all'allegato I. Ai sensi dell'allegato I, lettera A), punto 2, della direttiva nitrati, la disciplina è la medesima qualora le acque dolci sotterranee contengano oltre 50 mg/l di nitrati o possano contenere più di 50 mg/l di nitrati se²⁷ non si interviene ai sensi dell'articolo 5.

77. Qualora però una zona, le cui acque sotterranee contengano oltre 50 mg/l, sia considerata inquinata, è necessario prevenire o eliminare detta contaminazione ai sensi dell'articolo 1 della direttiva nitrati.

²⁴ Sentenze del 29 aprile 1999, Standley e a. (C-293/97, EU:C:1999:215, punto 30), dell'8 settembre 2005, Commissione/Spagna (C-416/02, EU:C:2005:511, punto 69), e del 22 settembre 2005, Commissione/Belgio (C-221/03, EU:C:2005:573, punto 84).

²⁵ Sentenze del 29 aprile 1999, Standley e a. (C-293/97, EU:C:1999:215, punto 35), e del 22 settembre 2005, Commissione/Belgio (C-221/03, EU:C:2005:573, punto 87).

²⁶ Sentenza del 22 settembre 2005, Commissione/Belgio (C-221/03, EU:C:2005:573, punto 86).

²⁷ Come indicato dal rapporto con l'articolo 3, paragrafo 1, e confermato, in particolare, dalle versioni inglese e francese dell'allegato I, lettera A, punto 2, la congiunzione «und» di cui alla versione tedesca dev'essere intesa nel senso di «qualora».

78. Inoltre, a termini dell'articolo 2, lettera j), della direttiva, per inquinamento si intende lo scarico effettuato direttamente o indirettamente nell'ambiente idrico di composti azotati di origine agricola, le cui conseguenze siano tali da mettere in pericolo la salute umana, nuocere alle risorse viventi e all'ecosistema acquatico, compromettere le attrattive o ostacolare altri usi legittimi delle acque.

79. Una contaminazione delle acque sotterranee oltre 50 mg/l di nitrati deve quindi essere considerata inquinamento per il solo fatto che ostacoli l'uso legittimo di sorgenti per la produzione di acqua potabile. Ai sensi dell'articolo 5 e dell'allegato I, parte B, della direttiva sull'acqua potabile, all'acqua potabile si applica un valore limite di 50 mg/l di nitrati.

80. La distinzione compiuta dall'Austria tra acqua non trattata e acqua potabile non mette in discussione tale conclusione.

81. Invero la direttiva nitrati non costituisce il fondamento di un diritto di utilizzare senza restrizioni le acque sotterranee come acqua potabile. Ad esempio, la direttiva nitrati non contiene disposizioni relative ad altri inquinanti o su contaminazioni da nitrati di origine non agricola.

82. Tuttavia, come si è osservato supra, la direttiva nitrati è intesa a garantire che la produzione di acqua potabile non sia ostacolata dalla contaminazione da nitrati delle acque in questione²⁸, almeno quando ciò sia imputabile in modo significativo all'attività agricola.

83. Tale interpretazione della direttiva nitrati è avvalorata dal fatto che l'articolo 4, paragrafo 2, e l'allegato I, punto 1, della direttiva sulle acque sotterranee fissa del pari un valore limite di 50 mg/l di nitrati per il buono stato delle acque sotterranee. È pur vero che l'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva sulle acque sotterranee menziona altresì criteri alternativi per il buono stato delle acque sotterranee. Inoltre, i termini prorogati per conseguire tale stato, conformemente all'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva quadro sulle acque, non sono ancora scaduti. Tuttavia, anche il criterio stabilito dalla direttiva sulle acque sotterranee dimostra che il valore contenuto nella direttiva nitrati deve essere decisivo per determinare la presenza di inquinamento.

84. Di conseguenza, le misure di attuazione della direttiva nitrati devono essere volte a prevenire o eliminare la contaminazione delle acque sotterranee oltre 50 mg/l di nitrati, qualora lo scarico di composti azotati di origine agricola contribuisca in modo significativo a tale inquinamento.

2. L'ambito temporale

85. In ogni caso, l'Austria sostiene altresì che non sia chiaro il termine entro il quale gli obiettivi dell'articolo 1 della direttiva nitrati debbano essere conseguiti.

86. È ben vero che la direttiva nitrati non fissa un termine entro il quale un inquinamento già presente debba essere ridotto in modo tale da scendere al di sotto del valore menzionato e senza il rischio di un nuovo superamento. Anzi, i relativi termini risultano dall'articolo 4, paragrafi 1 e 4, della direttiva quadro sulle acque in combinato disposto con la direttiva sulle acque sotterranee e non sono ancora scaduti a causa delle proroghe concesse.

²⁸ V. supra, paragrafi da 46 a 50.

87. Occorre inoltre notare che la determinazione di scadenze vincolanti relative allo stato delle acque sotterranee può scontrarsi con difficoltà insormontabili nella prassi. Infatti, lo stesso considerando 13 della direttiva nitrati stabilisce che le condizioni geologiche locali sono tali che solo dopo parecchi anni le misure di protezione potrebbero dar luogo ad un miglioramento della qualità delle acque. Anche altri fattori, come la quantità di precipitazioni o l'evaporazione, sono del pari rilevanti²⁹.

88. Tuttavia, sebbene la direttiva nitrati non stabilisca il termine entro il quale gli obiettivi di cui all'articolo 1 debbano essere conseguiti, essa contiene norme vincolanti sul momento in cui occorre adottare le misure necessarie per conseguire tali obiettivi. Tale obbligo sorge, infatti, fin dall'inizio del primo programma d'azione o alla luce dell'esperienza acquisita nell'attuare i programmi d'azione e quindi fin dalla prima constatazione della loro necessità³⁰. In relazione a detto momento non sussiste alcun potere discrezionale.

89. Inoltre, l'articolo 5, paragrafo 7, della direttiva nitrati definisce l'ambito temporale nel quale gli Stati membri devono valutare l'esperienza summenzionata. In base a detta norma, gli Stati membri riesaminano i loro programmi d'azione almeno ogni quattro anni e, se del caso, li rivedono. In tale contesto, essi dovrebbero adottare, oltre quanto prescritto dall'articolo 5, paragrafo 4, della direttiva nitrati, le misure aggiuntive o le azioni rafforzate di cui all'articolo 5, paragrafo 5, ritenute necessarie³¹.

90. Qualora dal menzionato riesame periodico non risulti alcun miglioramento della situazione, occorre concludere, secondo la Corte, che i programmi d'azione sono insufficienti³². Gli Stati membri non possono quindi aspettare il momento in cui non esistano più dubbi ragionevoli sulla necessità di adottare misure supplementari o azioni rafforzate³³. Come sottolinea la Commissione, ciò è tanto più vero se l'inquinamento si protrae già da tempo.

91. Un potere discrezionale sussiste tuttalpiù in ordine alle rispettive misure e al relativo momento in cui gli obiettivi di cui all'articolo 1 della direttiva nitrati vengono realizzati.

92. Tuttavia, gli Stati membri devono esercitare detto potere indicando quali misure aggiuntive intendano adottare nonché quando le misure stesse dovrebbero conseguire i relativi obiettivi. Ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 1, e dell'allegato V, punto 4, lettera e), della direttiva nitrati, essi presentano ogni quattro anni alla Commissione una relazione contenente, inter alia, le loro previsioni circa i tempi probabili entro cui si ritiene che le acque a rischio di inquinamento possano rispettare le misure del programma d'azione.

93. Gli Stati membri devono pertanto riesaminare in maniera efficace ad intervalli quadriennali se i programmi d'azione esistenti volti all'attuazione della direttiva nitrati siano sufficienti a prevenire o eliminare una contaminazione delle acque sotterranee superiore a 50 mg/l di nitrati e adottare le misure integrative o le azioni di rafforzamento necessarie, qualora tale ipotesi non si realizzi.

29 Secondo una relazione del Ministero federale dell'agricoltura e delle foreste, dell'ambiente e delle risorse idriche della Repubblica d'Austria, dal titolo *Grundwasseralter in Österreich - mittlere Verweilzeiten in ausgewählten Grundwasserkörpern (Età delle acque sotterranee in Austria – tempi medi di ritenzione nei corpi idrici sotterranei*, aggiornato nel dicembre 2015, <https://www.bmnt.gv.at/wasser/wasserqualitaet/grundwasseralter.html>), la durata media di ritenzione delle acque sotterranee nelle aree interessate di cui al procedimento principale è compresa, in parte, tra gli 11 e i 25 anni, e, in parte, persino tra 25 e 50 anni.

30 Sentenze del 2 ottobre 2003, Commissione/Paesi Bassi (C-322/00, EU:C:2003:532, punto 166), e del 21 giugno 2018, Commissione/Germania (C-543/16, non pubblicata, EU:C:2018:481, punto 53).

31 Il riferimento della versione tedesca all'intero articolo 5 è manifestamente errato.

32 Sentenza del 21 giugno 2018, Commissione/Germania (C-543/16, non pubblicata, EU:C:2018:481, punto 61).

33 Sentenza del 21 giugno 2018, Commissione/Germania (C-543/16, non pubblicata, EU:C:2018:481, punti 63 e 64).

3. La valutazione dei programmi d'azione

94. Tuttavia, la valutazione in ordine alla sufficienza del programma d'azione esistente presuppone una previsione del suo impatto sulla contaminazione da nitrati delle acque sotterranee. Inoltre, può essere necessario stimare quali misure aggiuntive siano necessarie.

a) Sul parametro di esame

95. Già dal menzionato considerando 13 della direttiva nitrati si evince che detta valutazione non sia sempre agevole per quanto riguarda le acque sotterranee, in quanto il considerando afferma che le condizioni geologiche locali sono tali che solo dopo parecchi anni le misure di protezione potrebbero dar luogo ad un miglioramento della qualità delle acque. D'altronde, come del pari già esposto, altri fattori, quali la rispettiva quantità di precipitazioni o l'evaporazione, possono essere altrettanto rilevanti³⁴.

96. Il diritto dell'Unione consente di conferire agli organismi competenti degli Stati membri un ampio potere discrezionale nella valutazione di questioni così complesse, come ho recentemente esposto nelle mie conclusioni nella causa Craeynest³⁵. Anche la Corte ha già riconosciuto un margine di discrezionalità per quanto riguarda talune disposizioni della direttiva nitrati³⁶.

97. A differenza della questione sollevata nella causa Craeynest, vertente sulla qualità dell'aria³⁷, nel presente procedimento non risulta che l'inquinamento da nitrati delle acque sotterranee comporti gravi pericoli per la salute umana o per analoghi obiettivi di protezione dell'ambiente nell'Unione. Non è dunque necessario limitare il potere discrezionale degli organismi competenti.

98. Nell'esercizio di tale potere discrezionale, gli Stati membri devono peraltro tener conto della finalità della direttiva nitrati, consistente nella riduzione dell'inquinamento delle acque provocato da nitrati provenienti da fonti agricole³⁸. Essi devono inoltre garantire che gli obiettivi della politica dell'Unione in materia ambientale siano conseguiti conformemente ai requisiti di cui all'articolo 191, paragrafi 1 e 2, TFUE³⁹.

³⁴ V. nota 29.

³⁵ C-723/17, EU:C:2019:168, paragrafi 41 e segg.). In merito a tale questione cfr., in particolare, sentenze del 21 gennaio 1999, Upjohn (C-120/97, EU:C:1999:14, punto 35), e del 9 giugno 2005, HLH Warenvertrieb e Orthica (cause riunite C-211/03, C-299/03 e da C-316/03 a C-318/03, EU:C:2005:370, punto 76).

³⁶ Sentenze del 29 aprile 1999, Standley e a. (C-293/97, EU:C:1999:215, punti 37 e 39), del 2 ottobre 2003, Commissione/Paesi Bassi (C-322/00, EU:C:2003:532, punto 46), del 27 giugno 2002, Commissione/Francia (C-258/00, EU:C:2002:400, punto 53), e del 4 settembre 2014, Commissione/Francia (C-237/12, EU:C:2014:2152, punto 30).

³⁷ Su tale aspetto le mie conclusioni nella causa Craeynest (C-723/17, EU:C:2019:168, paragrafi 47 e 48 nonché 53 e segg.).

³⁸ Sentenze del 27 giugno 2002, Commissione/Francia (C-258/00, EU:C:2002:400, punto 53), del 2 ottobre 2003, Commissione/Paesi Bassi (C-322/00, EU:C:2003:532, punto 46), e del 4 settembre 2014, Commissione/Francia (C-237/12, EU:C:2014:2152, punto 30).

³⁹ Sentenze del 4 settembre 2014, Commissione/Francia (C-237/12, EU:C:2014:2152, punto 30), v. anche ex multis sentenza del 2 ottobre 2003, Commissione/Paesi Bassi (C-322/00, EU:C:2003:532, punto 45).

99. Sebbene l'autonomia procedurale degli Stati membri consenta ai giudici nazionali di sottoporre tali decisioni discrezionali a un rigoroso esame⁴⁰, il diritto dell'Unione non impone peraltro alcun obbligo a tal riguardo. In linea di principio, è sufficiente che essi limitino il sindacato giurisdizionale agli errori manifesti di valutazione e agli errori procedurali⁴¹. Inoltre, occorre anche verificare se gli organismi competenti abbiano esaminato in modo accurato e imparziale tutti gli elementi pertinenti della fattispecie⁴².

b) Sull'esame degli elementi pertinenti

100. Nel procedimento principale, il chiarimento di tutti gli elementi pertinenti assume una particolare importanza. L'articolo 5, paragrafo 6, prima frase, della direttiva nitrati contiene disposizioni applicabili al riguardo, in quanto esso prevede che gli Stati membri elaborino e applichino opportuni programmi di controllo al fine di valutare l'efficacia dei programmi d'azione.

101. Ciò significa, in particolare, che gli Stati membri non devono limitarsi alle misurazioni delle acque sotterranee, se esse, a causa delle condizioni geologiche e climatiche, sono inadeguate a dimostrare, nell'ambito del ciclo quadriennale di revisione, se i programmi d'azione siano efficaci⁴³. Sebbene il diritto dell'Unione non imponga agli Stati membri di fare l'impossibile, essi sono però tenuti, ove necessario, ad impiegare quantomeno metodi di misurazione alternativi riconosciuti come efficaci e compiere sforzi ragionevoli per sviluppare nuovi metodi adeguati, laddove ancora mancanti. In tal senso, la relazione austriaca sull'applicazione della direttiva nitrati descrive un progetto pilota per il campionamento delle cosiddette acque di drenaggio⁴⁴. Potrebbero essere parimenti presi in considerazione modelli di calcolo o misurazioni nel suolo al di sopra del livello delle acque sotterranee.

102. Sebbene sussistano margini di discrezionalità anche nella definizione di tali metodi e nella valutazione dei loro risultati, in quanto si tratta, del pari, di questioni scientifiche complesse, i giudici nazionali devono tuttavia essere in grado di verificare quantomeno se gli organismi competenti facciano o meno applicazione di tali metodi e se questi ultimi – e i risultati che ne derivano – siano scientificamente plausibili.

c) Sulla motivazione del programma d'azione

103. Inoltre, il giudice nazionale sarà tenuto ad esaminare se la motivazione del programma d'azione risponda a tutti i dubbi scientificamente fondati in merito alla sufficienza del programma con dichiarazioni comprensibili e, segnatamente, coerenti.

40 Cfr. le mie conclusioni nella causa Craeynest (C-723/17, EU:C:2019:168, paragrafo 39).

41 Sentenze del 21 gennaio 1999, Upjohn (C-120/97, EU:C:1999:14, punto 35), e del 9 giugno 2005, HLH Warenvertrieb e Orthica (cause riunite C-211/03, C-299/03 e da C-316/03 a C-318/03, EU:C:2005:370, punto 76). V., a tal riguardo, specificamente le mie conclusioni nella causa Craeynest (C-723/17, EU:C:2019:168, paragrafi da 38 a 51).

42 Sentenze del 9 marzo 2010, ERG e a. (cause riunite C-379/08 e C-380/08, EU:C:2010:127, punto 61), del 22 novembre 2012, M. (C-277/11, EU:C:2012:744, punto 88), del 18 luglio 2013, FIFA/Commissione (C-204/11 P, EU:C:2013:477, punto 20, e C-205/11 P, EU:C:2013:478, punto 21), del 5 novembre 2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, punto 48), e dell'11 dicembre 2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, punto 38).

43 V., in tal senso, sentenza del 21 giugno 2018, Commissione/Germania (C-543/16, non pubblicata, EU:C:2018:481, punti 67 e 68).

44 Ministero federale dell'agricoltura, e delle foreste, dell'ambiente e delle risorse idriche della Repubblica d'Austria, *EU Nitratrichtlinie 91/676/EWG - Österreichischer Bericht 2016 (Direttiva UE nitrati 91/676/CEE – Relazione austriaca 2016)*, pagg. 58 e 59.

104. Come giustamente osservato dalla Commissione nella valutazione del programma d'azione da parte degli organismi competenti assumono particolare rilevanza gli eventuali superamenti del valore di 50 mg/l di nitrati nelle acque sotterranee, la loro durata, nonché la tendenza. A tal riguardo, occorrerà esaminare gli argomenti dedotti dai ricorrenti nel procedimento principale, secondo cui, nonostante l'esistenza di programmi d'azione a partire dal 2003, la contaminazione da nitrati nelle acque sotterranee non è migliorata e, in alcuni casi, è addirittura peggiorata.

105. Un altro elemento che merita attenzione è l'eccedenza di azoto che, secondo la relazione dell'Austria sull'applicazione della direttiva nitrati, è in media pari, a decorrere dal 2007, a 30 kg/ha per anno⁴⁵. Una tale eccedenza è, quantomeno prima facie, in contrasto con l'articolo 5, paragrafo 4, e con l'allegato III, sezione 1, punto 3, della direttiva nitrati. In base a tali disposizioni, gli Stati membri sono tenuti a limitare l'applicazione al terreno di fertilizzanti agricoli e specificamente sulla base dell'equilibrio tra il fabbisogno prevedibile di azoto delle colture e l'apporto alle colture di azoto proveniente dal terreno e dalla fertilizzazione. Un'eccedenza di azoto, però, può essere difficilmente considerata come uno stato di equilibrio.

106. In ogni caso, i requisiti della motivazione del programma d'azione non devono essere confusi con la questione volta a stabilire se la valutazione compiuta dagli organismi competenti sia convincente. In linea di principio, i requisiti della motivazione risultano già soddisfatti se i motivi esposti consentono di esaminare se la valutazione sia manifestamente errata.

d) Sull'accertamento di un manifesto errore di valutazione

107. Infine, quanto all'accertamento di un manifesto errore di valutazione, la Corte non ha finora sviluppato una definizione generale. Tuttavia, dalla giurisprudenza emerge che una decisione non è viziata da un errore di tal genere se essa può essere adottata «ragionevolmente»⁴⁶. D'altro canto, in particolare, le evidenti contraddizioni o l'assenza di elementi a conferma delle conclusioni possono costituire un errore manifesto⁴⁷. È altresì possibile contestare tale valutazione dimostrando l'assenza di sua credibilità o plausibilità⁴⁸.

e) Conclusione intermedia

108. In sintesi, va affermato che i giudici nazionali devono poter verificare la valutazione dell'efficacia dei programmi d'azione e la decisione di adottare o meno misure integrative o azioni rafforzate, almeno con riguardo alla presenza di errori manifesti nonché alla questione se gli organismi competenti abbiano rispettato i limiti del proprio potere discrezionale e i requisiti procedurali, in particolare l'obbligo di motivazione, esaminando tutti gli elementi pertinenti.

⁴⁵ Citata supra, nota 44, pagg. 40 e 41.

⁴⁶ Sentenza del 12 marzo 2002, Omega Air e a. (cause riunite C-27/00 e C-122/00, EU:C:2002:161, punto 72).

⁴⁷ Sentenza del 22 novembre 2007, Spagna/Lenzing (C-525/04 P, EU:C:2007:698, punto 60).

⁴⁸ Sentenza del 14 giugno 2018, Lubrizol France/Consiglio (C-223/17 P, non pubblicata, EU:C:2018:442, punto 39).

V. Conclusione

109. Propongo pertanto alla Corte di rispondere alla domanda di pronuncia pregiudiziale nei seguenti termini:

- 1) Un fornitore pubblico di acqua, un soggetto privato e un Comune in quanto ente pubblico sono legittimati, in linea di principio, ad invocare la direttiva del Consiglio 91/676/CEE, del 12 dicembre 1991, relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole, laddove siano interessati dall'inquinamento delle acque sotterranee, ad esempio in quanto siano ostacolati nell'uso delle proprie sorgenti per la produzione legittima di acqua potabile.
- 2) Le misure di attuazione della direttiva 91/676 devono essere volte a prevenire o eliminare la contaminazione delle acque sotterranee oltre 50 mg/l di nitrati, qualora lo scarico di composti azotati provenienti da fonti agricole contribuisca in modo significativo a tale inquinamento.
- 3) Gli Stati membri devono riesaminare in maniera efficace ad intervalli quadriennali se i programmi d'azione esistenti volti all'attuazione della direttiva 91/676 siano sufficienti a prevenire o eliminare una contaminazione delle acque sotterranee superiore a 50 mg/l di nitrati e adottare le misure integrative o le azioni di rafforzamento necessarie, qualora tale ipotesi non si realizzi.
- 4) I giudici nazionali devono poter verificare la valutazione dell'efficacia dei programmi d'azione e la decisione di adottare o meno misure integrative o azioni rafforzate, almeno con riguardo alla presenza di errori manifesti nonché alla questione se gli organismi competenti abbiano rispettato i limiti del proprio potere discrezionale e i requisiti procedurali, in particolare l'obbligo di motivazione, esaminando tutti gli elementi pertinenti.