



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE

JULIANE KOKOTT

del 3 dicembre 2020¹

Causa C-559/19

Commissione europea

contro

Regno di Spagna

(Deterioramento dell'area naturale della Doñana)

«Ambiente – Direttiva 2000/60/CE – Quadro per l'azione dell'Unione in materia di acque – Direttiva 92/43/CEE – Conservazione degli habitat naturali e della flora e della fauna selvatiche – Deterioramento dei corpi idrici sotterranei nell'area naturale della Doñana – Assenza di un'ulteriore caratterizzazione per i corpi idrici o gruppi di corpi idrici sotterranei nell'area naturale della Doñana che sono stati definiti a rischio rispetto all'obiettivo – Misure di base e supplementari adeguate del piano di gestione per il distretto idrografico del Guadalquivir – Deterioramento di diversi habitat naturali»

Indice

I.	Introduzione	3
II.	Contesto normativo	4
	A. Direttiva quadro sulle acque	4
	B. Direttiva Habitat	8
III.	Fatti e procedimento precontenzioso	9
IV.	Conclusioni	10
V.	Valutazione giuridica	11
	A. Sulle conclusioni della Spagna	11

¹ Lingua originale: il tedesco.

B. Il divieto di deterioramento di cui all'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva Habitat	12
1. Oggetto e ricevibilità del motivo	12
2. Criterio dell'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva Habitat	13
3. Ambito di applicazione	14
a) Incidenza sugli habitat protetti	15
b) Applicabilità ratione temporis del divieto di deterioramento	16
c) Assenza di confutazione da parte della Spagna	18
4. Conclusione intermedia	19
C. Obbligo di ulteriore caratterizzazione dei corpi idrici sotterranei ai sensi dell'articolo 5, in combinato disposto con il punto 2.2, dell'allegato II, della direttiva quadro sulle acque . . .	19
1. Caratterizzazione nei piani di gestione	20
2. Erronea valutazione dei rischi nel primo piano di gestione 2009-2015	20
3. Secondo piano di gestione	21
a) Riconoscimento della violazione da parte della Spagna	22
b) Sulla ripartizione territoriale dei corpi idrici sotterranei	22
c) Sul numero di punti di misurazione	22
d) Lacune nella stima dell'estrazione	23
4. Conclusione intermedia	24
D. Il divieto di deterioramento dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), punto i), della direttiva quadro sulle acque	24
1. Oggetto del motivo di ricorso	24
2. Sul deterioramento	25
a) Passaggio da un buono stato ad un cattivo stato	25
b) Deterioramento di un cattivo stato	25
i) Nozione di deterioramento	26
ii) Argomenti relativi al bilancio dell'estrazione	28
iii) Argomenti relativi alle acque superficiali e agli ecosistemi terrestri	29
c) Sulla giustificazione del deterioramento	30

3. Conclusione intermedia	30
E. I programmi di misure ai sensi dell'articolo 11 della direttiva quadro sulle acque	31
1. Misure specifiche per l'attuazione dell'obbligo di miglioramento e del divieto di deterioramento della direttiva quadro sulle acque	31
a) Regularizzazione	32
b) Assegnazione di fondi	32
c) Apporto di acque superficiali a fini di irrigazione	32
2. Prevenzione del deterioramento di un sito protetto – Estrazione di acqua presso Matalascañas	33
3. Conclusione intermedia	34
VI. Spese	34
VII. Conclusione	35

I. Introduzione

1. Nel sud-ovest della Spagna è sita l'area naturale della Doñana nella quale, conformemente alla direttiva Habitat² e alla direttiva «Uccelli»³, sono stati istituiti importanti siti protetti. Vi si trovano tuttavia, per lo più al di fuori di tali siti protetti, anche le più importanti zone europee di coltivazione di «frutti rossi», soprattutto fragole, per l'irrigazione delle quali vengono estratti significativi volumi di acque sotterranee. Tale estrazione è superiore alla capacità di ravvenamento delle acque sotterranee, quantomeno in alcune zone, ragion per cui il livello delle acque sotterranee è in calo da molti anni.

2. La Commissione vi ravvisa violazioni dei divieti di deterioramento previsti dalla direttiva quadro sulle acque⁴ e dalla direttiva Habitat e promuove, pertanto, il presente procedimento contro la Spagna.

3. Per quanto riguarda la direttiva quadro sulle acque, si tratta del deterioramento dello stato quantitativo delle acque sotterranee in tutta la zona della Doñana. Si pone la questione di come debba essere intesa la nozione di deterioramento in tale contesto: se essa si riferisca alla riduzione delle risorse idriche sotterranee o se l'utilizzo immutato delle acque sotterranee, ad esempio per l'irrigazione di superfici agricole, sia considerato solo come continuazione dello stato esistente, senza ulteriore deterioramento. Tale è la questione fondamentale di cui al presente procedimento.

² Direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (GU 1992, L 206, pag. 7) come modificata dalla direttiva 2013/17/UE del Consiglio del 13 maggio 2013 (GU 2013, L 158, pag. 193).

³ Direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici (GU 2010, L 20, pag. 7), come modificata dalla direttiva 2013/17/UE del Consiglio, del 13 maggio 2013 (GU 2013, L 158, pag. 193).

⁴ 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), nella versione della direttiva 2014/101/UE della Commissione, del 30 ottobre 2014 (GU 2014, L 311, pag. 32).

4. Inoltre, è necessario chiarire, alla luce della direttiva quadro sulle acque, come debba essere valutato lo stato originario delle acque sotterranee e quali sono le misure che uno Stato membro deve adottare per migliorare un cattivo stato quantitativo delle acque sotterranee.

5. Per contro, l'asserita violazione della direttiva Habitat non riguarda le acque sotterranee, che non sono direttamente protette da tale direttiva, bensì la modifica degli habitat tutelati nei suddetti siti protetti. La questione controversa è, in particolare, se l'abbassamento del livello delle acque sotterranee abbia come conseguenza l'inaridirsi di tali habitat naturali.

II. Contesto normativo

A. *Direttiva quadro sulle acque*

6. L'articolo 1 della direttiva quadro sulle acque ne definisce gli obiettivi:

«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;

(...)

contribuendo quindi a:

– garantire una fornitura sufficiente di acque superficiali e sotterranee di buona qualità per un utilizzo idrico sostenibile, equilibrato ed equo,

– (...))»

7. L'articolo 2 della direttiva quadro sulle acque contiene, tra l'altro, le seguenti definizioni:

«(...)

11. “falda acquifera”: uno o più strati sotterranei di roccia o altri strati geologici di porosità e permeabilità sufficiente da consentire un flusso significativo di acque sotterranee o l'estrazione di quantità significative di acque sotterranee;

12. “corpo idrico sotterraneo”: un volume distinto di acque sotterranee contenute da una o più falde acquifere;

(...)

26. “stato quantitativo”: espressione del grado in cui un corpo idrico sotterraneo è modificato da estrazioni dirette e indirette;

27. “risorse idriche sotterranee disponibili”: velocità annua media di ravvenamento globale a lungo termine del corpo idrico sotterraneo meno la velocità annua media a lungo termine del flusso necessario per raggiungere gli obiettivi di qualità ecologica per le acque superficiali connesse, di cui all'articolo 4, al fine di evitare un impoverimento significativo dello stato ecologico di tali acque nonché danni rilevanti agli ecosistemi terrestri connessi;

28. “buono stato quantitativo”: stato definito nella tabella 2.1.2 dell'allegato V;

(...)».

8. Il punto 2.1.2 dell'allegato V, della direttiva quadro sulle acque, definisce il buono stato quantitativo delle acque sotterranee come segue:

«Il livello di acque sotterranee nel corpo sotterraneo è tale che la media annua dell'estrazione a lungo termine non esaurisca le risorse idriche sotterranee disponibili.

Di conseguenza, il livello delle acque sotterranee non subisce alterazioni antropiche tali da:

- impedire il conseguimento degli obiettivi ecologici specificati all'articolo 4 per le acque superficiali connesse,
- comportare un deterioramento significativo della qualità di tali acque,
- recare danni significativi agli ecosistemi terrestri direttamente dipendenti dal corpo idrico sotterraneo.

Inoltre, alterazioni della direzione di flusso risultanti da variazioni del livello possono verificarsi, su base temporanea o permanente, in un'area delimitata nello spazio; tali inversioni non causano tuttavia l'intrusione di acqua salata o di altro tipo né imprimono alla direzione di flusso alcuna tendenza antropica duratura e chiaramente identificabile che possa determinare siffatte intrusioni».

9. L'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), della direttiva quadro sulle acque, prevede il divieto di deterioramento e l'obbligo di miglioramento con riguardo alle acque sotterranee:

- «i) gli Stati membri attuano le misure necessarie per impedire o limitare l'immissione di inquinanti nelle acque sotterranee e per impedire il deterioramento dello stato di tutti i corpi idrici sotterranei, salva l'applicazione dei paragrafi 6 e 7 e salvo il paragrafo 8 del presente articolo e salva l'applicazione dell'articolo 11, paragrafo 3, lettera j);
- ii) gli 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 g);

iii) (...)».

10. L'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), della direttiva quadro sulle acque, include le aree protette negli obiettivi di qualità della medesima:

«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».

11. Ai sensi dell'articolo 6 e dell'allegato IV della direttiva quadro sulle acque, in tale disposizione rientrano, tra l'altro, i siti protetti ai sensi delle direttive «Habitat» e «Uccelli».

12. L'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva quadro sulle acque, consente di prorogare il termine previsto per il raggiungimento del buono stato delle acque:

«A condizione che non si verifichi un ulteriore deterioramento dello stato del corpo idrico in questione, è possibile prorogare i termini fissati dal paragrafo 1 allo scopo di conseguire gradualmente gli obiettivi per quanto riguarda i corpi idrici, e che sussistano tutte le seguenti condizioni:

(...)».

13. L'articolo 4, paragrafo 7 della direttiva quadro sulle acque consente, a determinate condizioni, di discostarsi dagli obiettivi ambientali, indipendentemente dai termini fissati per l'obbligo di miglioramento.

14. L'articolo 5 della direttiva quadro sulle acque disciplina il rilevamento dello stato delle acque:

«(1) Gli Stati membri provvedono affinché, per ciascun distretto idrografico, o parte di distretto idrografico internazionale compreso nel loro territorio, siano effettuati, secondo le specifiche tecniche che figurano negli allegati II e III, e completati entro quattro anni dall'entrata in vigore della presente direttiva:

— un'analisi delle caratteristiche del distretto,

— un esame dell'impatto delle attività umane sullo stato delle acque superficiali e sulle acque sotterranee, e

— un'analisi economica dell'utilizzo idrico.

(2) Le analisi e gli esami di cui al paragrafo 1 sono riesaminati ed eventualmente aggiornati entro tredici anni dall'entrata in vigore della presente direttiva e, successivamente, ogni sei anni».

15. L'allegato II, punto 2.1, della direttiva quadro sulle acque, disciplina la prima caratterizzazione dello stato dei corpi idrici sotterranei, incluso, in particolare, «appurare in che misura essi rischiano di non conseguire gli obiettivi fissati nell'articolo 4 per ciascun corpo idrico sotterraneo». Il punto 2.2 prevede una caratterizzazione ulteriore in determinati casi:

«A seguito della prima caratterizzazione, gli Stati membri ne effettuano una ulteriore per i corpi idrici o gruppi di corpi idrici sotterranei che sono stati definiti a rischio, al fine di valutare più precisamente l'entità del rischio in questione e di individuare le eventuali misure da attuare a norma dell'articolo 11. Di conseguenza, la caratterizzazione ulteriore contiene informazioni pertinenti sull'impatto delle attività umane e, se del caso, informazioni circa:

- un inventario dei sistemi superficiali connessi, compresi gli ecosistemi terrestri e i corpi idrici superficiali con cui il corpo idrico sotterraneo ha una connessione dinamica;
- le stime delle direzioni e delle velocità di scambio dell'acqua fra il corpo idrico sotterraneo e i sistemi superficiali connessi;
- i dati sufficienti per calcolare la velocità annua media di ravvenamento globale a lungo termine;
- (...).

16. L'articolo 11, paragrafo 1, della direttiva quadro sulle acque, stabilisce quali misure debbano essere adottate dagli Stati membri per realizzare gli obiettivi della direttiva:

(1) «Per ciascun distretto idrografico o parte di distretto idrografico internazionale compreso nel suo territorio, ciascuno Stato membro prepara un programma di misure, che tiene conto dei risultati delle analisi prescritte dall'articolo 5, allo scopo di realizzare gli obiettivi di cui all'articolo 4. (...)

(2) Ciascun programma annovera le “di base” indicate al paragrafo 3 e, ove necessario, “misure supplementari”.

(3) Con l'espressione “misure di base” si intendono i requisiti minimi del programma, in particolare:

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

(...)

c) misure volte a garantire un impiego efficiente e sostenibile dell'acqua, per non compromettere la realizzazione degli obiettivi di cui all'articolo 4;

(...)

e) misure di controllo dell'estrazione delle acque dolci superficiali e sotterranee e dell'arginamento delle acque dolci superficiali, compresi la compilazione di uno o più registri delle estrazioni e l'obbligo di un'autorizzazione preventiva per l'estrazione e l'arginamento. Dette misure sono periodicamente riesaminate e, se del caso, aggiornate. Gli Stati membri possono esentare dalle misure di controllo le estrazioni e gli arginamenti che non hanno alcun impatto significativo sullo stato delle acque;

(...)

(4) Per “misure supplementari” si intendono i provvedimenti studiati e messi in atto a complemento delle misure di base, con l'intento di realizzare gli obiettivi fissati a norma dell'articolo 4. L'allegato VI, parte B, presenta un elenco non limitativo di tali misure supplementari.

(...)».

B. Direttiva Habitat

17. L'articolo 1, lettera e), della direttiva Habitat, definisce come segue lo stato di conservazione soddisfacente di un habitat naturale:

«Lo “stato di conservazione” di un habitat naturale è considerato “soddisfacente” quando:

- la sua area di ripartizione naturale e le superfici che comprende sono stabili o in estensione,
- la struttura e le funzioni specifiche necessarie al suo mantenimento a lungo termine esistono e possono continuare ad esistere in un futuro prevedibile e
- lo stato di conservazione delle specie tipiche è soddisfacente ai sensi della lettera i)».

18. L'articolo 6, paragrafi 2, 3 e 4, della direttiva Habitat, contiene le disposizioni fondamentali della protezione dei siti:

«(2) Gli Stati membri adottano le opportune misure per evitare nelle zone speciali di conservazione il degrado degli habitat naturali e degli habitat di specie nonché la perturbazione delle specie per cui le zone sono state designate, nei limiti in cui tale perturbazione potrebbe avere conseguenze significative per quanto riguarda gli obiettivi della presente direttiva.

(3) Qualsiasi piano o progetto non direttamente connesso e necessario alla gestione del sito ma che possa avere incidenze significative su tale sito, singolarmente o congiuntamente ad altri piani e progetti, forma oggetto di una opportuna valutazione dell'incidenza che ha sul sito, tenendo conto degli obiettivi di conservazione del medesimo. Alla luce delle conclusioni della valutazione dell'incidenza sul sito e fatto salvo il paragrafo 4, le autorità nazionali competenti danno il loro accordo su tale piano o progetto soltanto dopo aver avuto la certezza che esso non pregiudicherà l'integrità del sito in causa e, se del caso, previo parere dell'opinione pubblica.

(4) Qualora, nonostante conclusioni negative della valutazione dell'incidenza sul sito e in mancanza di soluzioni alternative, un piano o progetto debba essere realizzato per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale o economica, lo Stato membro adotta ogni misura compensativa necessaria per garantire che la coerenza globale di

Natura 2000 sia tutelata. Lo Stato membro informa la Commissione delle misure compensative adottate.

(...)».

III. Fatti e procedimento precontenzioso

19. L'area naturale della Doñana è situata nel sud-ovest della penisola iberica, nella comunità autonoma spagnola dell'Andalusia. Essa comprende, tra l'altro, il parco nazionale di Doñana (fondato nel 1969) e il parco naturale di Doñana (denominato anche parco naturale ambientale di Doñana o parco naturale Preparque, fondato nel 1989 e ampliato nel 1997). Nel 2006 la Commissione ha inserito tre importanti siti protetti, segnatamente ZECA/LIC ES0000024 Doñana,⁵ ZECA/LIC ES6150009 Doñana Norte y Oeste⁶ und ZEC ES6150012 Dehesa de Estero e Montes de Mogueri,⁷ nell'elenco provvisorio dei siti di importanza comunitaria per la regione biogeografica mediterranea⁸. Il primo di tali siti è una zona speciale di conservazione ai sensi della direttiva «Uccelli» dal 1987⁹.

20. Secondo i formulari standard, nei siti sono presenti il tipo di habitat prioritario 3170*, stagni temporanei mediterranei, e i tipi di habitat 92A0, foreste a galleria di *Salix alba* e *Populus alba*, e 92D0, gallerie e forteti ripari meridionali (*Nerio-Tamaricetea* e *Securinegion tinctoriae*). Per contro, i tipi di habitat 91B0, frassineti termofili a *Fraxinus angustifolia*, e 9330, foreste di *Quercus suber*, sono presenti solo in due siti, ma sono assenti nel sito ZEC ES6150012 «Dehesa del Estero y Montes de Moguer».

21. Tali siti protetti comprendono solo parti dell'area naturale della Doñana, che costituisce oggetto del presente procedimento. Ai fini dell'applicazione della direttiva quadro sulle acque, ai sensi dell'articolo 13, nel primo piano di gestione, Plan Hidrológico del Guadalquivir 2009-2015¹⁰ (piano idrologico del Guadalquivir 2009-2015), tale habitat naturale è stato quasi interamente raggruppato in un unico corpo idrico sotterraneo, Almonte – Marismas¹¹. Tale ripartizione amministrativa corrisponde, in linea di massima, alla falda acquifera recante lo stesso nome che, tuttavia, secondo la Spagna, include anche un corpo idrico sotterraneo limitrofo. Il corpo idrico sotterraneo Almonte- Marismas non era stato incluso nell'articolo 41 di tale piano, come uno dei corpi idrici sotterranei per i quali l'obiettivo di un buono stato quantitativo è stato classificato a rischio. Nel complesso, l'obiettivo generale era, piuttosto, quello di raggiungere un buono stato entro il 2015¹².

⁵ <https://natura2000.eea.europa.eu/Natura2000/SDF.aspx?site=ES0000024&release=10>.

⁶ <https://natura2000.eea.europa.eu/Natura2000/SDF.aspx?site=ES6150009&release=10>.

⁷ <https://natura2000.eea.europa.eu/Natura2000/SDF.aspx?site=ES6150012&release=10>.

⁸ Decisione 2006/613/CE della Commissione, del 19 luglio 2006, che adotta, a norma della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, l'elenco di siti di importanza comunitaria per la regione biogeografica mediterranea (notificata con il numero C(2006) 3261) (GU 2009, L 259, pag. 1).

⁹ <https://natura2000.eea.europa.eu/Natura2000/SDF.aspx?site=ES0000024&release=10>, n. 1.7.

¹⁰ Real Decreto 355/2013, de 17 de mayo, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir (Boletín Oficial del Estado n. 121 del 21 maggio 2013, Sez. I, pag. 38229).

¹¹ TABLA T.II.1. – n. 0551.

¹² TABLA T.VI.5.

22. Nel secondo piano di gestione, il Plan Hidrológico del Guadalquivir 2016-2021 (Piano idrologico del Guadalquivir 2016-2021)¹³, il corpo idrico sotterraneo Almonte-Marismas è stato suddiviso. Dei cinque nuovi corpi idrici sotterranei, tre, Almonte (ES050MSBT000055101), Marismas (ES050MSBT000055102) e La Rocina (ES050MSBT00000055105), presentano un cattivo stato quantitativo¹⁴. Tutti e tre presentano un livello delle acque sotterranee basso¹⁵ e negli ultimi due viene altresì estratta acqua sotterranea in eccesso rispetto al ravvenamento¹⁶.

23. A seguito di varie denunce e di un'interrogazione presentata al Parlamento europeo, la Commissione ha avviato un'indagine, sulla base della quale il 17 ottobre 2014 ha chiesto alla Spagna, ai sensi dell'articolo 258 del TFUE, di presentare le proprie osservazioni circa possibili violazioni della direttiva quadro sulle acque e della direttiva Habitat per quanto riguarda le acque sotterranee nella zona della Doñana. In seguito alla risposta della Spagna, il 29 aprile 2016 la Commissione ha inviato un parere motivato a tale Stato membro in merito alle stesse censure, ingiungendo allo stesso di porre rimedio alla situazione entro il 29 giugno 2016. Nonostante le ulteriori risposte della Spagna, la Commissione ha infine presentato il presente ricorso il 22 luglio 2019.

IV. Conclusioni

24. La Commissione europea chiede che la Corte voglia:

dichiarare che, non avendo adottato le misure necessarie al fine di prevenire il deterioramento dello stato dei corpi idrici sotterranei nell'area della Doñana, non avendo effettuato un'ulteriore caratterizzazione di quelli che presentano un rischio, senza nemmeno definire le misure necessarie, e non avendo incluso nel programma di misure del Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir (piano di gestione del bacino idrografico per il distretto idrografico del Guadalquivir) misure di base e complementari adeguate, il Regno di Spagna è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), in combinato disposto con l'articolo 1, lettera a), e con il punto 2.1.2 dell'allegato V; dell'articolo 5, in combinato disposto con il punto 2.2 dell'allegato II; e dell'articolo 11, paragrafi 1 e 3, lettere a), c) ed e), e paragrafo 4, della direttiva quadro sulle acque;

dichiarare che, non avendo adottato le misure appropriate per evitare il degrado degli habitat naturali e degli habitat delle specie che hanno motivato la designazione delle zone qui considerate (ZEPA/LIC ES0000024 Doñana, ZEPA/LIC ES6150009 Doñana nord e ovest e ZEPA ES6150012 Dehesa del Estero e Montes de Moguer), il Regno di Spagna è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 2, in combinato disposto con l'articolo 7, della direttiva Habitat;

condannare il Regno di Spagna alle spese.

¹³ Real Decreto 1/2016, de 8 de enero, por el que se aprueba la revisión de los Planes Hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar, y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tago, Guadiana y Ebro (Boletín Oficial del Estado n. 16 del 19 gennaio 2016, Sez. I, pag. 2972).

¹⁴ Allegato VII del secondo piano di gestione, pag. 68 e allegato 3.

¹⁵ Allegato VII del secondo piano di gestione, pag. 60 (La Rocina non è inclusa in tale tabella, ma ciò risulta anche dalla tabella alla pag. 68 e dall'allegato 3).

¹⁶ Allegato VII del secondo piano di gestione, pag. 56.

25. Il Regno di Spagna conclude il proprio controricorso affermando che il mancato rispetto della direttiva quadro sulle acque e della direttiva Habitat, eccepito dalla Commissione nel presente procedimento, non sarebbe stato in alcun modo dimostrato. Al contrario, la Spagna avrebbe descritto gli sforzi costanti attuati negli ultimi anni, sotto forma di piani e di misure di gestione, diretti ad invertire l'impatto negativo prodotto nell'area naturale protetta della Doñana dalle attività promosse decenni prima dell'adozione degli strumenti legislativi dell'Unione.

26. Solo in sede di controp replica, la Spagna chiede espressamente che la Corte voglia:

dichiarare il ricorso irricevibile o, per lo meno, respingerlo, e

condannare l'istituzione ricorrente alle spese.

27. Le parti hanno presentato osservazioni scritte e, all'udienza del 17 settembre 2020, hanno svolto osservazioni orali.

V. Valutazione giuridica

28. La Commissione ritiene che la Spagna abbia violato il divieto di deterioramento previsto dalla direttiva quadro sulle acque per quanto riguarda le acque sotterranee nella zona della Doñana e, parallelamente, il divieto di deterioramento previsto dalla direttiva Habitat per quanto riguarda diversi habitat nelle aree protette della Doñana. Inoltre, la Spagna sarebbe venuta meno agli obblighi di accertamento ad essa incombenti in forza della direttiva quadro sulle acque e non avrebbe adottato le misure necessarie, previste da tale direttiva, al fine di conseguire un buono stato delle acque sotterranee.

29. Sebbene la Commissione si concentri a tal proposito in via prioritaria sulla direttiva quadro sulle acque, esaminerò inizialmente la direttiva Habitat (v., al riguardo, sub B), dal momento che sul divieto di deterioramento in questo settore esiste già una giurisprudenza consolidata. Pur non potendo tale giurisprudenza essere trasposta direttamente all'interpretazione del divieto di deterioramento della direttiva quadro sulle acque (v., al riguardo, sub D), essa consente quantomeno un confronto. Tuttavia, prima di analizzare questo secondo divieto di deterioramento, esaminerò il motivo di ricorso relativo agli obblighi di valutazione della Spagna ai sensi della normativa in materia di acque (v., al riguardo, sub C), dal momento che tale valutazione costituisce il fondamento per la prosecuzione del recepimento della direttiva quadro sulle acque, compreso il divieto di deterioramento. Infine, esaminerò la contestazione delle misure previste dalla Spagna nell'area naturale della Doñana (v., al riguardo, sub E). In primo luogo, occorre peraltro stabilire se la Spagna abbia presentato conclusioni valide (v., al riguardo, sub A).

A. Sulle conclusioni della Spagna

30. Nel controricorso la Spagna non ha presentato conclusioni formali sebbene, ai sensi dell'articolo 124, paragrafo 1, lettera c), del regolamento di procedura, tale atto debba contenere le conclusioni della parte convenuta. Il fatto che la Spagna abbia presentato conclusioni formali nella replica non può porre rimedio ad un'eventuale violazione dell'articolo 124, paragrafo 1, lettera c), dal momento che la replica può solo integrare il controricorso ai sensi dell'articolo 126,

paragrafo 1. Conformemente a ciò, l'articolo 127, paragrafo 1, ammette la deduzione di motivi nuovi in corso di causa solo se si basano su elementi di diritto e di fatto emersi durante il procedimento. Lo stesso deve valere, a maggior ragione, per quanto riguarda le conclusioni.

31. Si deve tuttavia riconoscere che il regolamento di procedura non impone una forma specifica per le conclusioni. Ne consegue che queste ultime possono essere presentate non solo espressamente, ma anche implicitamente. Pertanto, anche la conclusione che chiude il controricorso può essere intesa come conclusione implicita. Nei limiti in cui la Spagna vi afferma che le violazioni della direttiva quadro sulle acque e della direttiva Habitat fatte valere dalla Commissione non sarebbero dimostrate, tale Stato membro chiede implicitamente che il ricorso sia respinto in quanto infondato.

32. Per contro, nel controricorso non vi è alcuna indicazione in merito alle conclusioni relative alle spese con riferimento alla replica. Esse sono quindi tardive e, pertanto, irricevibili.

B. Il divieto di deterioramento di cui all'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva Habitat

33. La Commissione ritiene che, non avendo adottato le misure appropriate per evitare il degrado degli habitat naturali e degli habitat delle specie che hanno motivato la designazione delle zone ZEPA/LIC ES0000024 Doñana, ZEPA/LIC ES6150009 Doñana nord e ovest e ZEPA ES6150012 Dehesa del Estero e Montes de Moguer, la Spagna è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 2, in combinato disposto con l'articolo 7, della direttiva Habitat.

34. In proposito, prima che gli argomenti delle parti possano essere valutati in tale ottica, occorre precisare anzitutto l'oggetto del motivo e, successivamente, i requisiti della prova della violazione dell'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva Habitat.

1. Oggetto e ricevibilità del motivo

35. Con tale motivo, la Commissione sostiene che taluni habitat nei tre siti protetti designati in forza della direttiva Habitat sono stati deteriorati in seguito all'abbassamento del livello delle acque sotterranee. La Commissione ha iscritto tali siti nell'elenco dei siti di importanza comunitaria il 19 luglio 2006; pertanto, l'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva Habitat, si applica agli stessi a partire da tale data, conformemente all'articolo 4, paragrafo 5.

36. È vero, a tal riguardo, che uno di tali siti era stato designato già nel 1987 in forza della direttiva «Uccelli» ed era quindi assoggettato inizialmente all'articolo 4 di tale direttiva e, dal 1994, in forza dell'articolo 7 della direttiva Habitat, alla tutela di cui all'articolo 6, paragrafo 2. Tuttavia, la Commissione non invoca un'incidenza negativa diretta o indiretta sulle specie di uccelli protette, pertanto, tale protezione è irrilevante nell'ambito del presente procedimento.

37. La Spagna considera tale motivo irricevibile nella parte in cui riguarda la zona ES6150012 «Dehesa del Estero y Montes de Moguer», in quanto si tratterebbe di un ampliamento dell'oggetto del procedimento. Tale zona non sarebbe sita nell'ex corpo idrico sotterraneo Almonte-Marismas, ma sarebbe assegnata a un corpo idrico sotterraneo limitrofo. Nel parere motivato, tuttavia, la Commissione avrebbe limitato l'oggetto del procedimento al primo corpo idrico sotterraneo.

38. Tale argomento deve essere respinto. La Commissione ha infatti esplicitamente incluso tale zona nel procedimento precontenzioso fin dall'inizio¹⁷. Inoltre, ai fini di una violazione della direttiva Habitat è irrilevante che un sito protetto sia assegnato a un corpo idrico sotterraneo definito nell'ambito dell'attuazione della direttiva quadro sulle acque. Il sito protetto era ed è, pertanto, oggetto del procedimento.

39. Inoltre, nella controreplica, la Spagna riconosce che anche il corpo idrico sotterraneo limitrofo farebbe parte della stessa formazione geologica della *falda acuífera* Almonte-Marismas. Esso sarebbe separato dalla ripartizione amministrativa del *corpo idrico sotterraneo* Almonte-Marismas solo ai fini dell'applicazione della direttiva quadro sulle acque. Di conseguenza, se tale qualificazione dovesse dare adito a malintesi quanto alla portata del motivo, la stessa Spagna ne sarebbe all'origine. Di fatto, tuttavia, non vi è alcun indizio di malintesi da parte della Spagna.

2. Criterio dell'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva Habitat

40. La Commissione contesta alla Spagna di aver violato l'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva Habitat, avendo tollerato l'estrazione di acque sotterranee nell'area naturale della Doñana. Ai sensi di tale disposizione, gli Stati membri adottano le opportune misure per evitare nelle zone speciali di conservazione il degrado degli habitat naturali e degli habitat di specie nonché la perturbazione delle specie per cui le zone sono state designate, nella misura in cui tale perturbazione potrebbe avere conseguenze significative per quanto riguarda gli obiettivi della direttiva stessa.

41. Al fine di accertare una violazione dell'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva Habitat, la Commissione non è tenuta a provare un nesso di causa ed effetto tra l'attività e il degrado di tali siti protetti.

42. Piuttosto, nell'interpretare tale articolo occorre tener presente che tale disposizione è volta ad assicurare lo stesso livello di tutela dell'articolo 6, paragrafo 3¹⁸. Di conseguenza, lo stesso criterio deve valere per entrambe le disposizioni¹⁹.

43. Ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, un piano o progetto è ammissibile solo se non sussiste alcun ragionevole dubbio scientifico quanto all'assenza di effetti pregiudizievoli per gli obiettivi di conservazione del sito interessato²⁰. Al fine di garantire tale presupposto, l'articolo 6, paragrafo 3, prima frase, prevede una valutazione ex ante dell'incidenza di un piano o un progetto su un sito protetto, quando è probabile che un piano o progetto abbia incidenze significative su detto sito²¹.

¹⁷ Si vedano, ad esempio, i punti 79 e 83 dell'invito a presentare osservazioni [allegato A.1, (pagg. 72 e 73) del ricorso] e i punti 58 e 62 del parere motivato [allegato A.3, (pagg. 187 e 188) del ricorso].

¹⁸ Sentenze del 4 marzo 2010, Commissione/Francia, (C-241/08, EU:C:2010:114, punto 30), e del 24 novembre 2011, Commissione/Spagna (Alto Sil) (C-404/09, EU:C:2011:768, punto 142).

¹⁹ Cfr. mie conclusioni nella causa Commissione/Bulgaria (Kaliakra) (C-141/14, EU:C:2015:528, paragrafo 86) e Commissione/Grecia (Kyparissia) (C-504/14, EU:C:2016:105, paragrafo 40).

²⁰ Sentenze del 7 settembre 2004, Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punto 59), dell'8 novembre 2016, Lesoochranárské zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, punto 42), e del 29 luglio 2019, Inter-Environnement Wallonie e Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, punto 120).

²¹ Sentenze del 7 settembre 2004, Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punto 43), del 17 aprile 2018, Commissione/Polonia (foresta di Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, punto 111), e del 29 luglio 2019, Inter-Environnement Wallonie e Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, punto 134).

In tal caso, l'autorizzazione può essere concessa solo se la valutazione esclude ogni ragionevole dubbio scientifico quanto all'assenza di effetti pregiudizievoli per l'integrità del sito in causa²².

44. In assenza di una valutazione dell'incidenza con tale esito è pertanto sufficiente, per provare una violazione dell'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva Habitat, dimostrare la probabilità che un'attività provochi detti effetti pregiudizievoli²³.

45. La prova agevolata di una violazione dell'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva Habitat, ha come conseguenza che l'accertamento di una violazione non implica necessariamente l'incompatibilità definitiva dell'attività di cui trattasi con l'articolo 6. Piuttosto, attraverso un'adeguata valutazione che soddisfi i requisiti di cui all'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva Habitat, lo Stato membro può fugare qualsiasi ragionevole dubbio scientifico che l'attività incida negativamente sui siti protetti. In alternativa, può giustificare l'attività ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 4, della direttiva Habitat²⁴.

46. Certamente siffatta interpretazione dell'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva Habitat, stabilisce obblighi di valutazione con riferimento ad attività per le quali, in ultima analisi, è possibile dimostrare che non pregiudicano l'integrità di siti protetti. Tuttavia, questa è una conseguenza necessaria del livello di tutela assicurato in egual misura dall'articolo 6, paragrafo 2 e dall'articolo 6, paragrafo 3. Anche nell'ambito di applicazione dell'articolo 6, paragrafo 3, è possibile che la misura in esame non pregiudichi, in ultima analisi, gli obiettivi di conservazione del sito.

47. Tale livello di tutela è peraltro giustificato in quanto espressione del principio di precauzione, poiché solo in tal modo è possibile identificare ed impedire piani, progetti e altre attività che possano recare pregiudizio all'integrità dei siti²⁵.

3. Ambito di applicazione

48. Ne consegue che il motivo in oggetto è fondato, se la Commissione dimostra la probabilità che l'estrazione delle acque sotterranee abbia incidenze significative sugli habitat o sulle specie nei tre siti protetti citati.

49. Esaminerò quindi in prosieguo l'incidenza sugli habitat protetti (v., al riguardo, sub a), l'applicabilità *ratione temporis* del divieto di deterioramento dal 19 luglio 2006 (v., al riguardo, sub b) e il tentativo della Spagna di confutare le argomentazioni della Commissione (v., al riguardo, sub c).

²² Sentenze del 17 aprile 2018, Commissione/Polonia (foresta di Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, punto 114), e del 29 luglio 2019, Inter-Environnement Wallonie e Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, punto 120).

²³ Sentenze del 24 novembre 2011, Commissione/Spagna (Alto Sil) (C-404/09, EU:C:2011:768, punto 142), del 14 gennaio 2016, Commissione/Bulgaria (Kaliakra) (C-141/14, EU:C:2016:8, punto 58) e del 10 novembre 2016, Commissione/Grecia (Kyparissia) (C-504/14, EU:C:2016:847, punto 29). Cfr., anche, sentenze del 14 gennaio 2016, Grüne Liga Sachsen e a. (C-399/14, EU:C:2016:10, punto 42), e del 7 novembre 2018, Coöperatie Mobilisation for the Environment e a. (C-293/17 e C-294/17, EU:C:2018:882, punto 85).

²⁴ Cfr. mie conclusioni nella causa Commissione/Bulgaria (Kaliakra) (C-141/14, EU:C:2015:528, paragrafo 86) e Commissione/Grecia (Kyparissia) (C-504/14, EU:C:2016:105, paragrafo 40), nonché, sull'articolo 6, paragrafo 4, sentenze del 24 novembre 2011, Commissione/Spagna (Alto Sil) (C-404/09, EU:C:2011:768, punti 156 e 192), e del 10 novembre 2016, Commissione/Grecia (Kyparissia) (C-504/14, EU:C:2016:847, punto 30).

²⁵ Cfr. sentenze del 7 settembre 2004, Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punto 58), e del 17 aprile 2018, Commissione/Polonia (foresta di Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, punto 118).

a) Incidenza sugli habitat protetti

50. Poiché la direttiva Habitat non tutela le acque sotterranee in quanto tali, l'estrazione di acque sotterranee non viola direttamente l'articolo 6, paragrafo 2, di tale direttiva.

51. Piuttosto, la Commissione contesta alla Spagna il fatto che l'estrazione ha come conseguenza un abbassamento dei livelli delle acque sotterranee che pregiudicherebbe, in particolare, la presenza del tipo di habitat prioritario 3170*, stagni temporanei mediterranei, ma anche altri tipi di habitat collegati alle acque superficiali. Si tratta dei tipi di habitat 92A0, foreste a galleria di *Salix alba* e *Populus alba*, 92D0, gallerie e forteti ripari meridionali (*Nerio-Tamaricetea* e *Securinegion tinctoriae*), nonché 91B0, frassineti termofili a *Fraxinus angustifolia*. La Commissione fa inoltre riferimento al tipo di habitat 9330, foreste di *Quercus suber*. Ad eccezione degli ultimi due tipi di habitat, assenti nella zona ES6150012 «Dehesa del Estero y Montes de Moguer», tali tipi di habitat sono presenti in tutte le zone in questione²⁶.

52. La Spagna obietta che molti dei corpi idrici dunali non corrispondono al tipo di habitat degli stagni temporanei. Un deterioramento di questo tipo di habitat sarebbe, pertanto, di fatto escluso. Tuttavia, tale argomentazione si limita a mere affermazioni che sono incompatibili con le opere scientifiche prodotte dalla Commissione e con i dati spagnoli contenuti nei formulari standard relativi alle aree protette, ma non si basano su prove autonome. Si deve pertanto presumere la presenza di tale tipo di habitat.

53. Due studi presentati dalla Commissione²⁷ e altri studi da essa citati²⁸ sostengono l'ipotesi che, a causa dell'abbassamento del livello delle acque sotterranee provocato dall'eccessiva estrazione, le acque basse sono sempre più spesso in secca e dipendono ora principalmente dalle precipitazioni. Esse sarebbero, pertanto, maggiormente compromesse nei periodi di siccità. Lo conferma una comunicazione del Consejo Superior de investigaciones Científicas (Consiglio superiore per la ricerca scientifica) spagnolo al Mediatore andaluso²⁹. Parimenti, in uno studio presentato dalla Spagna si ritiene possibile che le perdite subite da un corpo idrico permanente e da uno stagno temporaneo in prossimità della località turistica di Matalascañas siano causate dall'estrazione delle acque sotterranee che vi ha luogo³⁰.

54. La Commissione sostiene altresì che l'estrazione delle acque sotterranee incide sull'integrità degli altri habitat citati, situati nei siti protetti, che dipendono dalle acque superficiali. Essa fa riferimento, al riguardo, a diversi studi che dimostrano che tali habitat subiscono cambiamenti

²⁶ V. supra, paragrafo 20

²⁷ Díaz Paniagua, C., "Funcionalidad de los sistemas acuáticos temporales de Doñana en la conservación de flora y fauna", in: *Oficina de Coordinación de la Investigación, Estación Biológica de Doñana*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Resultados de la Investigación en el Espacio Natural De Doñana, 2009, pagg. da 42 a 48, [allegato A.14 (pag. 528) del ricorso], nonché Manzano, M., e Custodio, E., El acuífero de Doñana y su relación con el medio natural, in: García-Novo F e Marín C. (a cura di) *Doñana, Agua y Biosfera*, Confederación hidrográfica del Guadalquivir, Ministerio de Medio Ambiente, Madrid, 2016, pagg. da 133 a 142 [allegato A.21 (pag. 932) del ricorso].

²⁸ Díaz-Paniagua, C. e Aragonés D., Permanent and temporary ponds in Doñana National Park (SW Spain) are threatened by desiccation, *Limnetica*, 34 (2): 407- 424 (2015), Bustamante J., Aragonés D. and Afán I., Effect of Protection Level in the Hydroperiod of Water Bodies on Doñana's Aeolian Sands, *Remote Sensing* 8, 867 (2016).

²⁹ Allegato A.26 (pag. 1259) del ricorso.

³⁰ Tragsatec, *Seguimiento por teledetección de la superficie inundada de las lagunas de los mantos eólicos de Doñana y de la masa vegetal de su entorno* (maggio 2016), pag. 53, [allegato B.9 (pagg. 1195 {1247}) del controricorso].

pregiudizievoli a causa dell'abbassamento del livello delle acque sotterranee causato dall'estrazione eccessiva di acqua come, ad esempio, la riduzione della vegetazione dipendente dall'umidità³¹.

55. Infine, la Commissione menziona indizi di un deterioramento del tipo di habitat 9330, foreste di *Quercus suber*³².

56. La Commissione ha quindi fornito elementi di prova scientifici a fondamento del fatto che l'estrazione delle acque sotterranee ha abbassato il livello della falda acquifera e che ciò ha comportato la probabilità di un'incidenza sulla presenza dei tipi di habitat citati presenti nelle aree protette.

57. La Spagna obietta che le acque sotterranee rivestirebbero scarsa importanza ai fini della conservazione degli stagni temporanei in particolare, in quanto sarebbero alimentati principalmente dall'acqua piovana. Tuttavia, anche supponendo che tale affermazione sia corretta, da ciò non consegue che il livello delle acque sotterranee non svolga alcun ruolo. Tale ruolo assume maggiore rilievo nei periodi di scarse precipitazioni, poiché in tali periodi solo le acque sotterranee possono alimentare il livello di tali stagni.

58. Di conseguenza, la Spagna non ha confutato gli argomenti della Commissione relativi alla probabilità che l'estrazione delle acque sotterranee praticata nell'area naturale della Doñana incida sull'integrità dei citati habitat tutelati nei siti protetti.

b) Applicabilità ratione temporis del divieto di deterioramento

59. La Spagna contesta, peraltro, anche l'argomento della Commissione secondo cui i problemi connessi alle acque sotterranee nell'area naturale della Doñana risalgono a prima che l'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva Habitat, divenisse applicabile.

60. Questo argomento solleva una seria obiezione: il divieto di deterioramento di cui all'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva Habitat, può riguardare solo i pregiudizi verificatisi dopo che tale disposizione è divenuta applicabile, vale a dire, nella fattispecie, dopo il 19 luglio 2006. Per contro, il fatto che taluni habitat nei siti protetti siano stati distrutti o danneggiati in precedenza è innanzitutto irrilevante ai fini di tale normativa. Ciò è vero, in particolare, per l'abbassamento del livello della falda acquifera provocato dall'estrazione delle acque sotterranee prima dell'applicabilità del divieto di deterioramento, fatto il cui verificarsi è indiscusso nella fattispecie.

61. Il divieto di deterioramento non impone neppure automaticamente la riduzione o la sospensione di un'estrazione delle acque sotterranee praticata in precedenza. È vero che una tale misura aumenterebbe il livello delle acque sotterranee, migliorando così la situazione, tuttavia, il divieto di deterioramento non è un obbligo di miglioramento. Esso non impone, pertanto, l'obbligo di migliorare lo stato degli habitat protetti.

³¹ Trick, Th. e Custodio, E., Hydrodynamic characteristics of the western Doñana Region (area of El Abalario), Huelva, Spain, *Hydrogeology Journal* 2004, 12: 321- 335, Custodio, E., Manzano, M. e Montes, C. (2008), Perspectiva general del papel y gestión de las aguas subterráneas en el Área de Doñana, Sudoeste de España, *Boletín Geológico y Minero*, 119(1): 81- 92 [allegato A.22 (pag. 943) del ricorso], e Custodio E., Manzano M. e Montes C., *Las aguas subterráneas en Doñana: Aspectos ecológicos y sociales*, Agencia Andaluza del Agua, Consejería de Medio Ambiente (2009) [allegato A.23 (pag. 956) del ricorso].

³² Custodio e a. (2009) [cit. alla nota 31, pag. 192 (pag. 1147)].

62. Di conseguenza, l'argomento della Commissione deve essere respinto nella parte in cui esige misure di ripristino o di miglioramento di habitat che, come ripetutamente sottolineato dalla Spagna, sono stati danneggiati molto prima dell'applicabilità dell'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva Habitat.

63. Tuttavia, nell'ipotesi in cui un'attività continuativa, quale l'estrazione di acque sotterranee, contribuisca ad un ulteriore deterioramento della presenza dei tipi di habitat o delle specie protetti, l'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva Habitat, è applicabile. Sebbene il sito protetto sia, in una certa misura, già compromesso da tale attività, tale impatto si esaurisce nei pregiudizi che si sono verificati prima dell'individuazione del sito protetto. Per contro, nuovi pregiudizi all'integrità dei siti protetti violano il divieto di deterioramento.

64. Considerazioni sulla certezza del diritto e sulla fiducia nella prosecuzione di una determinata attività non modificano tale conclusione. Esse possono giustificare, a determinate condizioni, una deroga all'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva Habitat, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 4³³, ma non possono modificare l'interpretazione della nozione di deterioramento³⁴.

65. La maggior parte degli studi presentati o citati dalla Commissione riguarda il periodo precedente il 19 luglio 2006, vale a dire prima dell'applicabilità dell'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva Habitat, o non fornisce dettagli precisi quanto al momento in cui i pregiudizi di cui trattasi si sono verificati. Tali studi non dimostrano, quindi, che i pregiudizi da essi individuati debbano essere considerati come una violazione di tale disposizione.

66. Peraltro, una relazione del 2016, secondo la quale l'estrazione di acque sotterranee per oltre due decenni ha comportato un progressivo abbassamento del livello delle acque sotterranee, contiene, di fatto, elementi indicativi di un deterioramento a partire dal 19 luglio 2006³⁵. Nella stessa ottica, nella comunicazione al Mediatore andaluso si afferma che la falda acquifera della Doñana e i suoi dintorni mostrano un andamento negativo tra il 1994 e il 2015, con un calo significativo dell'1,13% all'anno, largamente superiore a quanto potrebbe essere attribuito ai cambiamenti registrati nelle precipitazioni nella regione³⁶. L'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva Habitat, era applicabile ai tre siti protetti almeno durante gli ultimi nove anni di tale evoluzione.

67. Inoltre, il piano di gestione del sito protetto Doñana Norte y Oeste elaborato dalle autorità spagnole, che la Commissione esamina nella replica, caratterizza lo stato di conservazione degli habitat ripariali come «insoddisfacente – cattivo» a causa dell'abbassamento del livello delle acque sotterranee³⁷. Secondo la definizione di stato di conservazione soddisfacente di cui all'articolo 1, lettera e), della direttiva Habitat, ciò significa che le aree che tali habitat occupano nella zona si stanno ritirando e che la loro sopravvivenza a lungo termine è dubbia. Di conseguenza, le stesse autorità spagnole prevedono che lo stato di tali habitat continuerà a deteriorarsi a causa dell'evoluzione delle acque sotterranee.

³³ V. sopra paragrafo 45, e le mie conclusioni nella causa Commissione/Bulgaria (Kaliakra) (C-141/14, EU:C:2015:528, paragrafo 134).

³⁴ Cfr. sentenza del 9 luglio 2020, *Naturschutzbund Deutschland - Landesverband Schleswig-Holstein* (C-297/19, EU:C:2020:533, punto 48), e conclusioni dell'avvocato generale Sharpston nella causa *Stadt Papenburg* (C-226/08, EU:C:2009:440, paragrafi 59 e segg., segnatamente, paragrafo 65).

³⁵ Cit. alla nota 27, pag. 142 (pag. 943 dell'allegato al ricorso).

³⁶ Cit. alla nota 29, pag. 1261 dell'allegato al ricorso.

³⁷ Plan de Gestión de la Zona Especial de Conservación Doñana Norte y Oeste [ES6150009] (Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, Número 103 - Viernes, 31 maggio 2019, pag. 85 (pag. 219)).

68. La Commissione ha pertanto sufficientemente dimostrato la probabilità che l'attuale pratica di estrazione delle acque sotterranee nell'area naturale della Doñana provoca, dal 19 luglio 2006, il deterioramento degli habitat nei tre siti protetti.

c) Assenza di confutazione da parte della Spagna

69. Attualmente spetta in linea di principio alla Spagna confutare gli elementi indicativi di tale probabilità. Poiché l'articolo 6, paragrafo 2 e l'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva Habitat, assicurano lo stesso livello di tutela, deve essere applicabile il criterio di valutazione dell'incidenza per l'ambiente di cui all'articolo 6, paragrafo 3,³⁸. Secondo il medesimo, un'attività è consentita solo a condizione che le autorità competenti abbiano acquisito la certezza che il piano o progetto è privo di effetti pregiudizievoli duraturi per l'integrità del sito interessato. Ciò avviene quando non sussiste alcun dubbio ragionevole da un punto di vista scientifico quanto all'assenza di tali effetti³⁹.

70. La Spagna deve pertanto escludere ogni dubbio ragionevole da un punto di vista scientifico quanto al fatto che la continuazione dell'attuale pratica di estrazione delle acque sotterranee non sia pregiudizievole per l'integrità degli habitat tutelati nei siti protetti.

71. A tal fine essa si basa, in particolare, su altri due studi, solo uno dei quali è stato presentato alla Corte. Tale studio conferma inoltre proprio il fatto che molte acque superficiali sono collegate alla falda acquifera e sono influenzate dall'abbassamento del livello delle acque sotterranee⁴⁰.

72. L'altra opera⁴¹ non è purtroppo disponibile ma, secondo le indicazioni fornite dalla Spagna nel corso del procedimento precontenzioso, essa si limita a dimostrare l'esistenza, da diverse centinaia di anni, di un'evoluzione naturale a lungo termine dell'inaridimento e della scomparsa delle lagune nella regione dunale della Doñana. Tale evoluzione non esclude tuttavia la possibilità che la continuazione della pratica dell'estrazione delle acque sotterranee comprometta ulteriormente gli habitat menzionati.

73. Di conseguenza, la Spagna non ha confutato gli argomenti della Commissione. Piuttosto, sarebbe necessaria una valutazione scientifica completa per stabilire dove i tipi di habitat menzionati dalla Commissione erano presenti nei tre siti protetti a partire dal 19 luglio 2006 e per escludere la possibilità che avessero subito un pregiudizio dall'estrazione di acque sotterranee, contrariamente a quanto indicato dalla Commissione⁴².

74. Infine, la Spagna invoca gli interessi socio-economici connessi al proseguimento dell'estrazione delle acque sotterranee. Tali interessi possono infatti giustificare il pregiudizio all'integrità di siti protetti, secondo i criteri stabiliti dall'articolo 6, paragrafo 4, della direttiva

³⁸ V., supra, paragrafi 42 e 44.

³⁹ Sentenze del 7 settembre 2004, Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punto 59), dell'8 novembre 2016, Lesoochranárské zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, punto 42), e del 17 aprile 2018, Commissione/Polonia (foresta di Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, punto 117).

⁴⁰ Cit. alla nota 30, pagg. 7, 13.

⁴¹ Sousa Martín, A., e García Murillo, P., *Historia ecológica y evolución de las lagunas peridunales del Parque Nacional de Doñana*. Serie Técnica «Naturaleza y Parques Nacionales», Editada por el Organismo Autónomo Parques Nacionales, Ministerio de Medio Ambiente.

⁴² V., sui requisiti di tale valutazione, sentenza del 7 novembre 2018, Holohan e a. (C-461/17, EU:C:2018:883, punti da 37 a 40).

Habitat⁴³. Peraltro, tale giustificazione presuppone, anzitutto, un'adeguata valutazione dell'incidenza dell'estrazione delle acque sotterranee sui siti protetti interessati e il rispetto degli altri requisiti di tale disposizione⁴⁴. Attualmente già difetta l'adeguata valutazione, per cui neppure questo argomento dedotto dalla Spagna può essere accolto. Inoltre, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 4, secondo comma, della direttiva Habitat, in caso di deterioramento del tipo di habitat prioritario 3170*, stagni temporanei mediterranei, la Spagna avrebbe dovuto richiedere anche il parere della Commissione.

4. Conclusione intermedia

75. Si deve pertanto constatare che la Spagna ha violato l'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva Habitat, dal momento che la Commissione ha dimostrato la probabilità di incidenza significativa sui tipi di habitat tutelati nei siti protetti ZEPA/LIC ES0000024 Doñana, ZEPA/LIC ES6150009 Doñana Norte y Oeste e ZEPA ES6150012 Dehesa del Estero y Montes de Moguer, in conseguenza dell'estrazione delle acque sotterranee a partire dal 19 luglio 2006.

C. Obbligo di ulteriore caratterizzazione dei corpi idrici sotterranei ai sensi dell'articolo 5, in combinato disposto con il punto 2.2, dell'allegato II, della direttiva quadro sulle acque

76. Con il secondo motivo, la Commissione contesta alla Spagna di non avere applicato correttamente l'articolo 5, paragrafo 1, in combinato disposto con il punto 2.2, dell'allegato II, della direttiva quadro sulle acque, in quanto non avrebbe effettuato una caratterizzazione ulteriore dei corpi idrici sotterranei dell'area della Doñana che presenterebbero il rischio di non raggiungere gli obiettivi di qualità stabiliti all'articolo 4.

77. Ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, della direttiva quadro sulle acque, gli Stati membri provvedono affinché per ciascun distretto idrografico sia effettuato, in particolare, un esame dell'impatto delle attività umane sullo stato delle acque sotterranee, secondo le specifiche tecniche di cui agli allegati II e III, e sia completato entro quattro anni dall'entrata in vigore di tale direttiva, ossia entro il 22 dicembre 2004. L'articolo 5, paragrafo 2, prevede che le analisi e gli esami di cui al paragrafo 1 siano riesaminati ed eventualmente aggiornati entro 13 anni dall'entrata in vigore della direttiva, ossia entro il 22 dicembre 2013, e successivamente ogni sei anni.

78. Il punto 2.1 dell'allegato II della direttiva quadro sulle acque precisa i dettagli di tale prima caratterizzazione. Il punto 2.2 prevede che, a seguito della prima caratterizzazione, gli Stati membri ne effettuino una ulteriore per i corpi idrici sotterranei che sono stati definiti a rischio rispetto all'obiettivo. Ciò dovrebbe consentire loro di valutare più precisamente l'entità del rischio in questione e di individuare le eventuali misure da attuare a norma dell'articolo 11.

⁴³ Cfr. sentenze del 24 novembre 2011, Commissione/Spagna (Alto Sil) (C-404/09, EU:C:2011:768, punti 156 e 192), e del 10 novembre 2016, Commissione/Grecia (Kyparissia) (C-504/14, EU:C:2016:847, punto 30), nonché mie conclusioni nella causa Commissione/Bulgaria (Kaliakra) (C-141/14, EU:C:2015:528, paragrafo 134) e Commissione/Grecia (Kyparissia) (C-504/14, EU:C:2016:105, paragrafo 58).

⁴⁴ Sentenze del 20 settembre 2007, Commissione/Italia (Santa Caterina) (C-304/05, EU:C:2007:532, punto 83), del 17 aprile 2018, Commissione/Polonia (foresta di Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, punto 191), e del 29 luglio 2019, Inter-Environnement Wallonie e Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, punto 150).

1. Caratterizzazione nei piani di gestione

79. A sostegno di tale motivo, la Commissione fa valere, innanzitutto, che nell'ambito del piano di gestione 2009-2015, la Spagna ha valutato erroneamente il rischio di violazione dell'articolo 4, della direttiva quadro sulle acque, avendo definito come soddisfacente, in tale documento, lo stato del corpo idrico sotterraneo Almonte-Marismas. Tali lacune non sarebbero state colmate con il piano per gli anni 2016-2021. La Commissione riconosce che la suddivisione in cinque corpi idrici sotterranei, tre dei quali presentano un cattivo stato quantitativo, consente una migliore valutazione della situazione. Nondimeno persisterebbero carenze.

80. È sorprendente che la critica della Commissione sulla caratterizzazione dei corpi idrici sotterranei si fondi sul contenuto dei piani di gestione. In effetti, la caratterizzazione e il piano di gestione sono documenti distinti, disciplinati da disposizioni diverse, segnatamente, gli articoli 5 e 13 della direttiva quadro sulle acque, per i quali sono previsti requisiti diversi. In particolare, la caratterizzazione deve essere predisposta diversi anni prima del piano di gestione e funge poi da base per il contenuto di quest'ultimo. Di conseguenza, il piano di gestione 2009-2015 rimanda anche a documenti precedenti, che conterrebbero una prima diagnosi dello stato dei corpi idrici⁴⁵ e, nella sua controreplica, la Spagna fa riferimento a una prima relazione ai sensi dell'articolo 5 della direttiva quadro sulle acque, che sarebbe stata pubblicata nel 2004 e nel 2005.

81. Essa non sostiene, peraltro, che la Commissione contesta i documenti non corretti, ma afferma di essersi conformata all'articolo 5 della direttiva quadro sulle acque nei due piani di gestione criticati dalla Commissione.

82. Tale approccio sarebbe difficilmente compatibile con l'articolo 5 della direttiva quadro sulle acque, dal momento che la caratterizzazione deve essere effettuata diversi anni prima della pubblicazione dei piani di gestione. Tuttavia, a sua volta, la Commissione non contesta questa violazione del termine.

83. Occorre quindi rispondere in modo dettagliato alle censure della Commissione e, se del caso, verificare se siano confutate dai piani di gestione.

2. Erronea valutazione dei rischi nel primo piano di gestione 2009-2015

84. I fatti non contestati dimostrano che la Spagna, nell'ambito del piano di gestione 2009-2015, ha valutato erroneamente il rischio di carenze nel raggiungimento degli obiettivi dell'articolo 4 della direttiva quadro sulle acque.

85. In base al secondo piano di gestione, tre dei corpi idrici parziali presentano infatti un cattivo stato quantitativo, sebbene il primo piano di gestione prevedesse che il corpo idrico sotterraneo complessivo Almonte-Marismas avrebbe dovuto raggiungere un buono stato entro il 2015.

86. Il rischio di tale risultato era noto anche alla Spagna dal momento che, già nel 2004, il Plan de Ordenación del Territorio del ámbito de Doñana (piano territoriale per l'area della Doñana) raccomandava di accertare l'eccessiva estrazione di acque sotterranee dalla falda acquifera. Nella

⁴⁵ Memoria del maggio 2013, sezione 1.2.4.1 (pag. 3).

replica, la Commissione cita al riguardo altre due relazioni spagnole del 2008 e del 2009⁴⁶. La Spagna stessa afferma, inoltre, che il rischio di carenze nel raggiungimento degli obiettivi sarebbe stato affrontato nella prima relazione degli anni 2004 e 2005, prevista dall'articolo 5 della direttiva quadro sulle acque⁴⁷. In definitiva, tale rischio corrisponde anche alla sistematica argomentazione della Spagna, secondo cui tale stato è il risultato dell'estrazione delle acque sotterranee nella zona della Doñana, praticata da lungo tempo.

87. La Spagna sostiene che, in sede di elaborazione del primo piano di gestione, si sarebbe concluso per l'assenza di rischi sulla base di criteri generali e rispetto alla situazione esistente in altre zone della Spagna. Tuttavia, alla luce delle precedenti affermazioni, non contestate, tale argomento non è sufficiente a dimostrare che, nel primo piano di gestione, la Spagna fosse legittimata ad escludere il rischio di carenze nel raggiungimento degli obiettivi. In particolare, non è sufficiente constatare che il corpo idrico sotterraneo Almonte-Marisma presenterebbe, nel complesso, un buono stato quantitativo. Piuttosto, come giustamente sottolineato dalla Commissione nella replica, una caratterizzazione ulteriore è già necessaria qualora sussista il rischio di uno stato cattivo. Orbene, siffatto rischio sussisteva già in base alle conoscenze riguardanti le parti del corpo idrico sotterraneo successivamente qualificate come aventi stato cattivo.

88. Si deve pertanto ritenere che, nell'ambito del primo piano di gestione, la Spagna abbia violato l'articolo 5, della direttiva quadro sulle acque, in quanto tale Stato membro non ha constatato il rischio di carenze nel raggiungimento degli obiettivi previsto al punto 2.1, dell'allegato II della direttiva e non ha fornito una caratterizzazione ulteriore conformemente al punto 2.2, dell'allegato II.

3. Secondo piano di gestione

89. Tuttavia, alla scadenza del termine stabilito dal parere motivato del 29 giugno 2016, il piano di gestione 2016-2021 dell'8 gennaio 2016 era già in vigore.

90. Ai sensi dell'articolo 258, secondo comma, del TFUE, la Commissione può adire la Corte con un ricorso per inadempimento solo qualora lo Stato membro interessato non si sia conformato al parere motivato entro il termine da essa impartitogli a tale scopo⁴⁸. Inoltre, l'esistenza di un inadempimento dev'essere valutata in relazione alla situazione dello Stato membro quale si presentava alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato⁴⁹.

91. Eccezionalmente, potrebbe essere possibile invocare violazioni passate, con effetti pregiudizievoli di vasta portata⁵⁰. Orbene, nella fattispecie, la violazione dell'articolo 5, della direttiva quadro sulle acque in quanto tale permane solo fino a quando la Spagna non avrà adottato le misure necessarie.

⁴⁶ Instituto Geológico y Minero de España, Evaluación de impactos de las extracciones en el acuífero de Almonte Marismas en la zona del Plan Especial de ordenación de los regadíos de la Corona Forestal de Doñana (2009) (allegato A.5 del ricorso), e comunicazione del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (consiglio superiore spagnolo per la ricerca scientifica) al Mediatore andaluso (allegato A.26).

⁴⁷ Punto 70 della controreplica.

⁴⁸ Sentenze del 31 marzo 1992, Commissione/Italia (C-362/90, EU:C:1992:158, punto 9), del 27 ottobre 2005, Commissione/Italia (C-525/03, EU:C:2005:648, punto 13), e del 18 maggio 2006, Commissione/Spagna (Iontra) (C-221/04, EU:C:2006:329, punti 22 e 23).

⁴⁹ Sentenze del 16 dicembre 1997, Commissione/Italia (C-316/96, EU:C:1997:614, punto 14), del 6 dicembre 2007, Commissione/Germania (C-456/05, EU:C:2007:755), e del 29 luglio 2019, Commissione/Austria (ingegneri civili, consulenti in materia di brevetti e veterinari) (C-209/18, EU:C:2019:632, punto 48).

⁵⁰ Sentenza del 27 marzo 2019, Commissione/Germania (OTIF) (C-620/16, EU:C:2019:256, punti da 43 a 52).

92. Pertanto, la Corte può constatare una violazione dell'articolo 5, della direttiva quadro sulle acque, solo se anche il secondo piano di gestione è incompatibile con tale disposizione.

93. A tale proposito, la Commissione argomenta che la Spagna ha riconosciuto le carenze del secondo piano di gestione, che la ripartizione territoriale dei corpi idrici sotterranei è inadeguata, che esistono pochi punti di misurazione e che la stima dell'estrazione delle acque sotterranee è incompleta. Tuttavia, solo l'ultima di tali censure è fondata.

a) Riconoscimento della violazione da parte della Spagna

94. Nella replica, la Commissione sostiene che la Spagna ha riconosciuto la violazione. Al riguardo, essa fa riferimento al fatto che la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir (confederazione idrografica del Guadalquivir) ha avviato un procedimento per dichiarare il «rischio di non pervenire a un buono stato quantitativo» per i tre corpi idrici sotterranei in questione che si trovano in un cattivo stato quantitativo. Tuttavia, non risulta che tale dichiarazione, prevista dalla legislazione nazionale, corrisponda alla caratterizzazione ulteriore di cui al punto 2.2, dell'allegato II, della direttiva quadro sulle acque, né che tale caratterizzazione sarebbe mancante in assenza della dichiarazione.

b) Sulla ripartizione territoriale dei corpi idrici sotterranei

95. Nel merito, la Commissione contesta innanzitutto la ripartizione territoriale dei corpi idrici sotterranei. Essa non spiega, tuttavia, in quale misura tale ripartizione costituirebbe una violazione della direttiva quadro sulle acque, né il motivo per cui tale ripartizione avrebbe impedito una valutazione adeguata dello stato delle acque sotterranee. Il suddetto argomento non risulta pertanto convincente.

c) Sul numero di punti di misurazione

96. La Commissione sostiene, inoltre, che la caratterizzazione dei corpi idrici sotterranei si basa su informazioni scientifiche insufficienti, vale a dire, su un numero insufficiente di punti di misurazione.

97. Essa non precisa, tuttavia, quali requisiti dell'articolo 5 e dell'allegato II della direttiva quadro sulle acque, non sono soddisfatti dalle misure di monitoraggio adottate dalla Spagna e non fa alcuna menzione delle disposizioni speciali per il monitoraggio dello stato delle acque, di cui all'articolo 8 e punto 2.2, dell'allegato V.

98. Inoltre, non sono convincenti neppure gli elementi invocati a sostegno dell'asserita violazione.

99. La Commissione si basa su presunte affermazioni contenute nel secondo piano di gestione e in uno studio relativo agli anni dal 2012 al 2013, dalle quali risulterebbe, in particolare, che per i corpi idrici sotterranei di La Rocina e Marismas de Doñana non esiste alcun punto di misurazione del livello delle acque sotterranee e per l'insieme dei cinque corpi idrici sotterranei esisterebbero solo circa 20 punti di misurazione. Di questi, solo quattro risalirebbero al periodo anteriore al 2015.

100. Tuttavia, in contrasto con quanto previsto dall'articolo 57, paragrafo 4, del regolamento di procedura, la Commissione non produce tali documenti, né specifica dove, in tali documenti, siano contenute siffatte dichiarazioni. Essa fa inoltre riferimento, in modo astratto, a un portale internet del governo spagnolo che fornisce accesso a informazioni geografiche, senza spiegare come accedere alle informazioni in questione su tale portale.

101. Pertanto, la Commissione non assolve l'onere della prova che le incombe nell'ambito di un ricorso proposto ai sensi dell'articolo 258 del TFUE⁵¹.

102. Tale argomento è del resto contraddetto anche dallo studio citato dalla Commissione e presentato dalla Spagna nel controricorso. In tale studio si afferma che il corpo idrico sotterraneo complessivo Almonte-Marisma esistente in quel momento era controllato in 174 punti di misurazione. Tali punti di misurazione sarebbero nettamente più numerosi che in altre zone della Spagna⁵².

103. La Spagna contesta peraltro tale censura, affermando che nell'intera area della Doñana sarebbero utilizzati ben 290 punti di misurazione del livello delle acque sotterranee, molto più che in tutto il resto del distretto idrografico del Guadalquivir. 170 di tali punti di misurazione presenterebbero serie temporali risalenti fino al 1994.

104. La Commissione non ha fornito alcuna risposta a tale argomento.

105. Le censure della Commissione relative ai punti di misurazione devono pertanto essere respinte nella loro interezza.

d) Lacune nella stima dell'estrazione

106. Infine, la Commissione eccepisce che i dati di estrazione delle acque sotterranee si basano sulle stime di uno studio risalente al 2008, che ignora l'estrazione illegale e l'estrazione per l'acqua potabile, in particolare per il turismo costiero.

107. La Spagna sottolinea, per contro, la qualità di tale studio e afferma, nella sua controreplica, che il volume di estrazione per acqua potabile di 5 hm³/anno, è minimo, rispetto ai 107 hm³/anno di estrazione per uso agricolo. La Spagna non affronta, tuttavia, le obiezioni specifiche della Commissione riguardanti la stima dell'estrazione illegale, ma si limita, nell'ambito del terzo motivo, a stimare per la Corte l'estensione delle superfici irrigate illegalmente (1100 ettari) e, su tale base, il numero di pozzi illegali (500).

108. Tale argomento della Spagna non è sufficiente per confutare la censura della Commissione. La caratterizzazione di un corpo idrico sotterraneo, la valutazione del rischio di peggioramento del suo stato quantitativo e lo sviluppo delle misure necessarie per conseguire un buono stato, richiedono una stima completa e accurata dell'estrazione delle acque sotterranee. Occorre quindi tener conto anche dell'estrazione di acqua potabile, che corrisponde tuttavia al 4-5% dell'estrazione legale a fini agricoli. In particolare, deve essere quantomeno stimata e debitamente tenuta in considerazione l'estrazione illegale. In assenza di tali elementi non è

⁵¹ Cfr. sentenza del 10 novembre 2016, Commissione/Grecia (Kyparissia) (C-504/14, EU:C:2016:847, punto 112).

⁵² Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, Informe del estado de la Masa de agua subterránea Almonte-Marismas – Año hidrológico 2012- 2013, marzo 2014, pag. 5 [allegato B.2 al controricorso, (pag. 89)].

possibile valutare correttamente lo stato del corpo idrico sotterraneo, né è prevedibile se le misure adottate siano sufficienti per conseguire un buono stato quantitativo delle acque sotterranee e in particolare per combattere l'estrazione illegale.

4. Conclusione intermedia

109. La Spagna ha quindi violato l'articolo 5, paragrafo 1, in combinato disposto con il punto 2.2, dell'allegato II, della direttiva quadro sulle acque, in quanto, nella stima dell'estrazione delle acque sotterranee, non ha tenuto conto dell'estrazione di acqua potabile e dell'estrazione illegale.

D. Il divieto di deterioramento dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), punto i), della direttiva quadro sulle acque

110. Con il primo motivo, la Commissione contesta alla Spagna di non aver adottato le misure necessarie al fine di prevenire il deterioramento dello stato dei corpi idrici sotterranei nell'area naturale della Doñana.

1. Oggetto del motivo di ricorso

111. Per quanto riguarda le acque sotterranee, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), punto i), della direttiva quadro sulle acque, gli Stati membri attuano le misure necessarie per impedire il deterioramento dello stato di tutti i corpi idrici sotterranei (divieto di deterioramento). Inoltre, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), punto ii), gli Stati membri proteggono, migliorano e ripristinano tutti i corpi idrici sotterranei al fine di conseguire un «buono stato» entro la fine del 2015 (obbligo di miglioramento).

112. Il motivo in oggetto riguarda solo il divieto di deterioramento. Esso è vincolante in ogni fase della procedura prevista dalla direttiva quadro sulle acque⁵³ ma, contrariamente a quanto ritenuto dalla Commissione, non si applicava già alla scadenza del termine di recepimento della direttiva quadro sulle acque il 22 dicembre 2003. Piuttosto, esso vincola gli Stati membri solo a partire dal 22 dicembre 2009, data entro la quale gli Stati membri erano tenuti ad elaborare e applicare i piani di gestione previsti dalla direttiva⁵⁴.

113. Occorre altresì precisare che la censura della Commissione riguarda unicamente il deterioramento dello stato quantitativo dei corpi idrici di cui trattasi, che la Commissione imputa all'estrazione delle acque sotterranee. Sebbene, stando ai documenti disponibili, esistano anche problemi connessi allo stato chimico delle acque sotterranee, in particolare a causa dell'inquinamento provocato dai nitrati, la Commissione non solleva censure al riguardo.

114. Infine, va notato che le lacune individuate nella caratterizzazione dello stato delle acque sotterranee nell'area naturale della Doñana sollevano dubbi in merito al fatto che la Spagna abbia adottato le misure necessarie per prevenire il deterioramento. Sia la valutazione complessivamente errata nel primo piano di gestione, sia la mancata considerazione delle estrazioni illegali delle acque sotterranee appaiono significative a questo proposito. Quest'ultima lacuna, in particolare, rende inoltre difficile una valutazione globale dell'evoluzione dello stato

⁵³ Sentenza del 28 maggio 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, punti 72 e 73).

⁵⁴ Sentenze dell'11 settembre 2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias e a. (C-43/10, EU:C:2012:560, punti 53 e 56), e del 4 maggio 2016, Commissione/Austria (Schwarze Sulm) (C-346/14, EU:C:2016:322, punto 49).

delle acque sotterranee. Peraltro, la Commissione omette di stabilire tale collegamento in relazione alla censura riguardante il deterioramento, cosicché esso non costituisce oggetto del presente procedimento.

2. Sul deterioramento

115. Al fine di dimostrare un deterioramento la Commissione cita, da un lato, i cambiamenti nella valutazione dello stato quantitativo delle acque sotterranee nei primi due piani di gestione dei bacini idrografici e, dall'altro, argomenti relativi all'estrazione delle acque sotterranee.

a) Passaggio da un buono stato ad un cattivo stato

116. La prima linea argomentativa della Commissione è che la Spagna avrebbe riconosciuto, nel suo piano di gestione per gli anni 2016-2021, il deterioramento quantitativo di tre corpi idrici sotterranei rispetto al piano per gli anni precedenti 2009-2015. Infatti, il piano per il primo periodo documentava un buono stato quantitativo delle acque sotterranee nella zona della Doñana, ma il piano per il secondo periodo documentava un cattivo stato di tre corpi idrici sotterranei interessati in questa zona.

117. Al riguardo, occorre riconoscere che il passaggio da un buono stato ad un cattivo stato costituisce un deterioramento.

118. L'attuale sviluppo non è tuttavia ancora sufficiente a dimostrare un deterioramento del corpo idrico sotterraneo. La differenza nella valutazione dello stato quantitativo è dovuta, infatti, alla circostanza che, per il primo periodo, il corpo idrico sotterraneo Almonte-Marisma è stato valutato nel suo insieme, mentre per il secondo periodo è stato suddiviso in cinque corpi idrici, tre dei quali presentano un cattivo stato.

119. Nulla indica che lo stato di tali corpi idrici sotterranei fosse migliore prima della suddivisione. Piuttosto, gli argomenti di fatto dedotti da entrambe le parti tendono a dimostrare che tale cattivo stato esisteva già nel primo periodo e prima ancora, ma che, attraverso il raggruppamento con altri due corpi idrici in un unico grande corpo idrico sotterraneo, tale stato è stato dissimulato, ovvero «diluìto»⁵⁵.

120. Nella replica, la Commissione sostiene che già prima dell'adozione del primo piano di gestione, era stato previsto di classificare lo stato dell'insieme del corpo idrico sotterraneo di Almonte-Marisma come cattivo. Ciò è corroborato dall'argomento della Spagna, secondo cui lo stato di tali corpi idrici sotterranei è il risultato dell'utilizzazione del suolo antecedente all'entrata in vigore della direttiva quadro sulle acque.

121. Pertanto, tale argomento della Commissione non può dimostrare un deterioramento del corpo idrico sotterraneo.

b) Deterioramento di un cattivo stato

122. Occorre pertanto esaminare se la Commissione abbia dimostrato che il cattivo stato dei tre corpi idrici sotterranei si è ulteriormente deteriorato.

⁵⁵ Al riguardo, paragrafi 21 e 22 supra.

i) Nozione di deterioramento

123. A tal fine, occorre innanzitutto determinare in quali condizioni si è in presenza di un deterioramento del cattivo stato quantitativo di un corpo idrico sotterraneo ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), punto i), della direttiva quadro sulle acque.

124. Ad oggi, la Corte si è limitata a dichiarare che anche i corpi idrici sotterranei in cattivo stato possono continuare a deteriorarsi⁵⁶ e che la soglia oltre la quale si accerta una violazione dell'obbligo di impedire il deterioramento dello stato di un corpo idrico deve essere la più bassa possibile⁵⁷.

125. Occorre altresì ricordare che tale divieto di deterioramento ha un oggetto diverso dal divieto di deterioramento sancito dalla direttiva Habitat. L'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva Habitat protegge taluni habitat e specie, mentre il divieto di deterioramento oggetto della controversia, di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), punto i), della direttiva quadro sulle acque, tutela lo stato quantitativo di un corpo idrico sotterraneo. Pertanto, l'accertata violazione dell'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva Habitat, non comporta ancora una violazione dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), punto i), della direttiva quadro sulle acque.

126. Il deterioramento dello stato quantitativo di un corpo idrico sotterraneo potrebbe, in accordo con la tesi della Commissione, intuitivamente dipendere dall'evoluzione della quantità di acqua sotterranea, cioè del livello delle acque sotterranee nel suolo. In tal senso, il suo abbassamento, vale a dire la riduzione della quantità di acqua sotterranea, costituirebbe un deterioramento dello stato quantitativo. Così inteso, il divieto di deterioramento vieterebbe l'estrazione di una quantità di acqua sotterranea superiore a quella di nuovo apporto. Secondo il piano di gestione 2016-2021, questo è quanto avviene in almeno due dei corpi idrici sotterranei interessati⁵⁸.

127. Tuttavia, la cessazione dell'estrazione eccessiva di acque sotterranee costituisce già l'obiettivo dell'*obbligo di miglioramento* di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), punto ii), della direttiva quadro sulle acque, di cui la Commissione non invoca la violazione. In base a tale disposizione, infatti, occorre assicurare un equilibrio tra l'estrazione e il ravvenamento delle acque sotterranee. Tale equilibrio corrisponde, peraltro, alla definizione di buono stato quantitativo di cui al punto 2.1.2, prima frase, dell'allegato V, il quale deve essere conseguito conformemente al principio del miglioramento.

128. Sarebbe tuttavia contraddittorio se il legislatore avesse creato, con il divieto di deterioramento e l'obbligo di miglioramento, due obblighi che vietano entrambi l'estrazione di acque sotterranee che superi il ravvenamento della falda acquifera.

129. I termini per l'attuazione di tali due obblighi illustrano tale contraddizione. A differenza del divieto di deterioramento, in vigore già a partire dalla fine del 2009, la conformità all'obbligo di miglioramento era prevista solo a partire dal 2015. Inoltre, l'articolo 4, paragrafo 4, consente, a determinate condizioni, di prorogare tali termini transitori fino al 2027 e la Spagna si avvale anche di tale proroga.

⁵⁶ Sentenze del 1° luglio 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, punto 69), e del 28 maggio 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, punti 97 e 98, nonché 110).

⁵⁷ Sentenze del 1° luglio 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, punto 67), e del 28 maggio 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, punto 101).

⁵⁸ V. supra, paragrafo 22.

130. Di conseguenza, il divieto di deterioramento in caso di cattivo stato quantitativo delle acque sotterranee non può imporre che l'estrazione delle acque sotterranee sia ridotta in misura tale da assicurare un equilibrio tra l'estrazione e il ravvenamento delle acque sotterranee, vale a dire che venga estratta una quantità di acqua inferiore a quella di nuovo apporto. Esso può solo imporre che non sia estratta una quantità di acqua superiore rispetto al passato, per non peggiorare ulteriormente le cause di un deterioramento del cattivo stato.

131. Per contro, il semplice abbassamento del livello delle acque sotterranee, vale a dire la riduzione delle riserve idriche sotterranee, non deve già essere considerato un deterioramento. Tale abbassamento o diminuzione è, infatti, la conseguenza inevitabile quando l'estrazione è superiore al ravvenamento.

132. La considerazione circa come dovrebbe essere conseguito il *miglioramento* di uno stato che permane cattivo conferma tale conclusione: un siffatto miglioramento non può essere limitato all'ipotesi di riduzione dell'estrazione al volume del nuovo apporto di acqua sotterranea perché, in tal caso, il buono stato quantitativo sarebbe già raggiunto; piuttosto, ogni riduzione dell'estrazione deve essere riconosciuta come miglioramento, anche se continua ad essere estratta una quantità d'acqua maggiore rispetto all'apporto idrico. Nondimeno, anche in questo caso il livello delle acque sotterranee continuerebbe molto probabilmente ad abbassarsi. La Spagna afferma altresì che tali miglioramenti avrebbero avuto luogo grazie alla chiusura di una grande azienda agricola.

133. Pertanto, sia la definizione di buono stato quantitativo, sia il rapporto tra il divieto di deterioramento e l'obbligo di miglioramento, portano alla conclusione, poco intuitiva, che né l'abbassamento del livello delle acque sotterranee, né l'estrazione eccessiva di acqua da un corpo idrico sotterraneo che non sia in buono stato quantitativo, giustificano di per sé il deterioramento del corpo idrico sotterraneo.

134. Un ulteriore deterioramento dello stato cattivo presupporrebbe, piuttosto, un aumento del deficit attuale, cioè uno sfruttamento *crescente*.

135. La fattispecie in esame dimostra che tale concezione restrittiva del divieto di deterioramento si basa molto probabilmente su considerazioni economiche del legislatore. Infatti, come teme la Spagna, la cessazione immediata dell'eccessiva estrazione nel 2009 avrebbe causato danni significativi, in particolare in agricoltura. Per contro, i periodi transitori, consentono di cercare soluzioni che tengano conto degli interessi dell'agricoltura, come l'apporto di acque superficiali da altre regioni o misure tecniche volte al risparmio idrico. Il divieto di deterioramento ha la funzione di impedire l'espansione di pratiche dannose, come l'aumento dell'estrazione di acqua di falda per l'irrigazione di ulteriori terreni.

136. L'integrazione della definizione di buono stato quantitativo di cui al punto 2.1.2, seconda frase, dell'allegato V, della direttiva quadro sulle acque, non modifica tale interpretazione restrittiva del divieto di deterioramento. Secondo tale disposizione, un corpo idrico sotterraneo in buono stato non subisce alterazioni antropiche, ossia causate dall'uomo tali, in particolare, da:

- impedire il conseguimento degli obiettivi ecologici specificati all'articolo 4 per le acque superficiali connesse,
- comportare un deterioramento significativo della qualità di tali acque, o

— recare danni significativi agli ecosistemi terrestri direttamente dipendenti dal corpo idrico sotterraneo.

137. Inoltre, questa parte della definizione riguarda anche le alterazioni della direzione di flusso nelle acque sotterranee che, tuttavia, non sono in discussione nel caso di specie.

138. Le caratteristiche citate sono di natura qualitativa e integrano, quindi, la considerazione quantitativa di cui al punto 2.1.2, prima frase, dell'allegato V, della direttiva quadro sulle acque. Un corpo idrico sotterraneo che non soddisfi uno di tali criteri si trova in cattivo stato, indipendentemente da considerazioni quantitative.

139. Tuttavia, il deterioramento delle acque superficiali e degli ecosistemi terrestri di cui al secondo e terzo trattino del punto 2.1.2, seconda frase, dell'allegato V, della direttiva quadro sulle acque, non deve essere equiparato a un deterioramento dello stato quantitativo del corpo idrico sotterraneo di cui trattasi. Tale deterioramento potrebbe, dal canto suo, violare altri divieti di deterioramento previsti dal diritto dell'Unione, quali il divieto di deterioramento dei corpi idrici superficiali di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), punto i), della direttiva quadro sulle acque, o il divieto di deterioramento dei siti protetti di cui all'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva Habitat. Nel contesto dello stato dei corpi idrici sotterranei, tuttavia, siffatto deterioramento costituisce solo un'indicazione del fatto che tali corpi idrici sotterranei presentano un cattivo stato.

140. Inoltre, in determinati casi, tali indicazioni possono dimostrare, che lo stato quantitativo di un corpo idrico sotterraneo si deteriora quando passa da uno stato buono a uno cattivo. Né si può escludere che in taluni casi possano dimostrare un ulteriore deterioramento di un corpo idrico sotterraneo già considerato come avente uno stato quantitativo cattivo. Tuttavia, il semplice deterioramento delle acque superficiali e degli ecosistemi terrestri non è sufficiente in tal senso, in quanto esso è prevedibile in caso di ulteriore abbassamento del livello delle acque sotterranee. Ciò vale sia nel caso in cui l'estrazione rimanga invariata, sia quando il livello delle acque sotterranee si abbassa più lentamente perché l'estrazione è già stata ridotta. Piuttosto, il deterioramento delle acque superficiali e degli ecosistemi terrestri è indicativo di un deterioramento dello stato quantitativo delle acque sotterranee solo se progredisce in modo sufficientemente rapido da consentire l'ipotesi di un aumento dell'estrazione eccessiva delle acque sotterranee.

ii) Argomenti relativi al bilancio dell'estrazione

141. Per quanto riguarda l'estrazione eccessiva delle acque sotterranee, esistono indizi di un sovrasfruttamento continuo, ma non è stato dimostrato che esso sia in aumento. Tuttavia, solo un siffatto aumento costituirebbe una violazione del principio di non deterioramento⁵⁹.

142. La Commissione fa riferimento a diversi documenti delle autorità spagnole, come una relazione della Confederación Hidrográfica del Guadalquivir (Confederazione idrografica del Guadalquivir) sullo stato delle falde acquifere dell'area della Doñana per l'anno idrologico 2015-2016. Nelle sue conclusioni, la Confederazione avvertiva che «il mantenimento dell'attuale livello e tipo di utilizzo delle risorse idriche sotterranee (...) avrebbe compromesso il buono stato di tale falda acquifera e degli ecosistemi terrestri da essa dipendenti, come dimostra il fatto che tre dei cinque corpi idrici sotterranei che costituiscono il sistema non raggiungono un buono stato

⁵⁹ V. supra, paragrafo 134.

quantitativo»⁶⁰. Inoltre, il Defensor del Pueblo de España (difensore civico, Spagna), in una decisione del 10 agosto 2018, ha proposto alla Confederazione di qualificare i corpi idrici sotterranei di Almonte, Marismas e Rocina, come falde acquifere soggette a sfruttamento eccessivo e di coordinare in un programma d'azione i bacini idrografici, i diversi strumenti di pianificazione delle risorse idriche, l'attività agricola, nonché la protezione degli habitat naturali, al fine di assicurare l'uso sostenibile della risorsa⁶¹. Secondo quanto affermato da entrambe le parti, in risposta a tale proposta la Confederazione ha avviato il procedimento per constatare il «rischio di non pervenire a un buono stato quantitativo» per i tre corpi idrici sotterranei menzionati.

143. Nel controricorso, la Spagna non contesta tale argomento specifico della Commissione, ma sottolinea segnatamente che i problemi esistenti risalgono al periodo precedente l'applicabilità della direttiva quadro sulle acque e che le autorità competenti ha già compiuto notevoli sforzi per migliorare la situazione.

144. La Spagna indica tuttavia che, quantomeno per quanto riguarda i corpi idrici sotterranei Rocina e Marismas, l'estrazione supera la risorsa idrica sotterranea disponibile rispettivamente del 34% e del 7%. Nella sua replica, la Commissione sottolinea che le relazioni presentate dalla Spagna nel controricorso, riguardanti lo stato della falda acquifera negli anni 2013-2017 dimostrano il suo sfruttamento eccessivo. Nella sua controreplica, la Spagna riconosce che le acque sotterranee dei tre corpi idrici in cattivo stato diminuiscono più di quanto possa essere attribuito ad una minore piovosità.

145. Tale argomento, analogamente a molte indicazioni in merito al divieto di deterioramento ai sensi della direttiva Habitat⁶², equivale ad affermare che lo stato di almeno tre corpi idrici sotterranei è cattivo. Tuttavia, come nel caso del divieto di deterioramento ai sensi di detta direttiva, tale cattivo stato non significa che esso si sia deteriorato nel corso del periodo in questione⁶³. Al contrario, la Spagna ritiene che siano già stati apportati miglioramenti su molti punti.

146. Si deve pertanto concludere che la Commissione non ha dimostrato che il livello eccessivo di estrazione delle acque sotterranee è in aumento.

iii) Argomenti relativi alle acque superficiali e agli ecosistemi terrestri

147. La Commissione sostiene inoltre l'esistenza di un deterioramento delle acque superficiali e degli ecosistemi terrestri, che dimostrerebbe un deterioramento dello stato quantitativo del corpo idrico sotterraneo.

148. In particolare, essa si riferisce al deterioramento di tipi di habitat che configura una violazione del divieto di deterioramento di cui all'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva Habitat⁶⁴.

⁶⁰ Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, Informe de estado de los acuíferos del entorno de Doñana – Año hidrológico 2015 – 2016, aprile 2017 [allegato A.15 del ricorso, (pag. 674 dell'allegato)].

⁶¹ Sugerencia: Protección del agua subterránea de Almonte, Marismas y Rocina, en Doñana. Declaración de acuífero sobre explotado y aprobar un programa de actuación que garantice su uso sostenible, queja número 17012981, 10 agosto 2018 [allegato A.16 del ricorso, (pag. 870 dell'allegato)].

⁶² V., supra, paragrafi da 50 a 57.

⁶³ V., supra, paragrafi da 59 a 62.

⁶⁴ V., supra, paragrafi da 50 a 57.

149. Così facendo, tuttavia, la Commissione dimostra unicamente l'esistenza di indizi di un cattivo stato dei corpi idrici sotterranei interessati, ma non che tale stato si stia ulteriormente deteriorando.

150. Pertanto, deve essere respinta anche tale linea argomentativa della Commissione e, quindi, la censura relativa al deterioramento nel suo complesso.

c) Sulla giustificazione del deterioramento

151. Nell'ipotesi in cui la Corte dovesse comunque constatare un deterioramento dello stato quantitativo dei corpi idrici sotterranei oggetto della controversia, occorre esaminare la giustificazione.

152. La Spagna sostiene di essersi avvalsa, nel piano di gestione dei bacini idrografici 2016-2021, di una deroga ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva quadro sulle acque e, su tale base, di aver prorogato i termini per la realizzazione degli obiettivi di qualità di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), rispettivamente al 2022 e al 2027. Ciò sarebbe necessario in quanto la direttiva sui nitrati non sarebbe sufficientemente rispettata e le superfici ad uso agricolo non potrebbero essere ridotte⁶⁵.

153. Come correttamente spiegato dalla Commissione in udienza, tale argomento è irrilevante ai fini del presente motivo, poiché l'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva quadro sulle acque, non può giustificare un deterioramento delle acque sotterranee. Ciò risulta già dal divieto di deterioramento di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), punto i). Esso prevede che tale divieto sia soggetto all'applicazione dell'articolo 4, paragrafi 6 e 7, fatto salvo l'articolo 4, paragrafo 8, e fatta salva l'applicazione dell'articolo 11, paragrafo 3, lettera j). Tuttavia, a differenza dell'obbligo di miglioramento di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), punto ii), l'articolo 4, paragrafo 4, non vi è menzionato. Inoltre, l'articolo 4, paragrafo 4, precisa altresì che una proroga del periodo transitorio è ammissibile solo a condizione che non si verifichi un ulteriore deterioramento dello stato del corpo idrico in questione.

154. Un deterioramento può quindi essere giustificato solo ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 7, della direttiva quadro sulle acque⁶⁶. Tuttavia, in udienza la Spagna non invoca espressamente tale giustificazione. Non occorre quindi esaminarne ulteriormente i presupposti.

155. Se la Corte dovesse constatare un deterioramento delle acque sotterranee, tale deterioramento non sarebbe pertanto giustificato.

3. Conclusione intermedia

156. Alla luce delle considerazioni relative all'applicazione del divieto di deterioramento, tuttavia, la censura relativa alla sua violazione deve essere respinta.

⁶⁵ Pag. 19 dell'allegato VIII del secondo piano di gestione.

⁶⁶ Sentenze del 1° luglio 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, punto 50), del 4 maggio 2016, Commissione/Austria (Schwarze Sulm) (C-346/14, EU:C:2016:322, punto 64), e del 28 maggio 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, punto 75).

E. I programmi di misure ai sensi dell'articolo 11 della direttiva quadro sulle acque

157. Infine, con il suo terzo motivo, la Commissione sostiene che la Spagna non avrebbe inserito nel piano di gestione del bacino idrografico per il distretto idrografico del Guadalquivir le misure di base e complementari adeguate, venendo così meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi dell'articolo 11, paragrafi 1, 3, lettere a), c) ed e), e 4, della direttiva quadro sulle acque.

158. Ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 1, della direttiva quadro sulle acque, per ciascun distretto idrografico o parte di distretto idrografico internazionale compreso nel suo territorio, ciascuno Stato membro prepara un programma di misure, che tiene conto dei risultati delle analisi prescritte dall'articolo 5, allo scopo di realizzare gli obiettivi di cui all'articolo 4.

159. L'articolo 11, paragrafo 3, lettere a), c) ed e) di detta direttiva elenca alcune delle misure di base che devono essere incluse in tali programmi di misure. Il paragrafo 4 si riferisce ai provvedimenti studiati e messi in atto a complemento delle misure di base.

160. Al pari degli obiettivi dell'articolo 4 della direttiva quadro sulle acque, le critiche riassunte in tale motivo vertono su serie di interrogativi distinte.

161. La Commissione pone al centro delle proprie critiche alcune misure specifiche volte al raggiungimento di un buono stato quantitativo dei corpi idrici sotterranei di cui trattasi, vale a dire l'attuazione dell'obbligo di miglioramento ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), punto ii), della direttiva quadro sulle acque. Tali censure, tuttavia, non convincono (v. al riguardo sub 1).

162. In più, l'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), della direttiva quadro sulle acque, prevede al contempo, in relazione alle aree protette interessate, obblighi ai sensi della direttiva Habitat, dei quali si deve altresì tenere conto nell'ambito dell'articolo 11 della direttiva quadro sulle acque. Una contestazione della Commissione rientra in tale categoria. Essa è fondata (v., al riguardo, sub 2).

1. Misure specifiche per l'attuazione dell'obbligo di miglioramento e del divieto di deterioramento della direttiva quadro sulle acque

163. Le parti controvertono su diverse misure previste per migliorare lo stato quantitativo delle acque sotterranee, tale discussione non è tuttavia pertinente.

164. Il programma di misure deve essere idoneo ad assicurare un buono stato di conservazione entro i termini previsti. Il modo in cui lo Stato membro ottiene tale risultato è lasciato alla discrezione dello stesso, a condizione che non violi obblighi specifici derivanti dal diritto dell'Unione. Di conseguenza, se la Commissione ritiene inadeguato un programma in quanto tale, essa è tenuta a dimostrare che le misure adottate nel loro insieme non sono sufficienti. Un punto di partenza per siffatta censura sarebbe, ad esempio, l'accertata violazione dell'articolo 5, della direttiva quadro sulle acque, dal momento che è difficilmente possibile elaborare misure adeguate sulla base di informazioni incomplete sul corpo idrico sotterraneo. Tuttavia, non è su questo aspetto che si concentrano le censure della Commissione.

165. Essa contesta piuttosto misure specifiche, senza dimostrare che tali carenze rendono complessivamente impossibile il raggiungimento degli obiettivi dell'articolo 4 della direttiva quadro sulle acque. In linea di principio, peraltro, la Commissione può contestare misure

specifiche separatamente solo in conseguenza della violazione di altre norme. Le obiezioni della Commissione non vanno, tuttavia, in questa direzione, né essa si basa su requisiti specifici che potrebbero risultare dall'articolo 11, paragrafo 3, lettere a), c) ed e) e paragrafo 4, della direttiva quadro sulle acque.

166. Tale motivo è infondato già per questa ragione.

167. Solo per l'ipotesi in cui la Corte non condivida tale interpretazione e affronti comunque le censure rivolte alle misure specifiche indipendenti dall'area protetta, esaminerò la questione nel prosieguo. L'argomento relativo al periodo successivo alla scadenza del termine previsto nel parere motivato del 29 giugno 2016 è, tuttavia, privo di pertinenza⁶⁷.

a) Regularizzazione

168. La Commissione si oppone al fatto che la Spagna autorizzi per la prima volta l'irrigazione di superfici che venivano irrigate già nel 2004. L'estrazione effettuata all'epoca avrebbe già avuto carattere eccessivo e non dovrebbe essere formalizzata adesso.

169. Così facendo la Commissione confonde, tuttavia, la questione della misura in cui il diritto nazionale riconosce un legittimo interesse alla prosecuzione in linea di principio dell'irrigazione, con la questione se e in che modo l'irrigazione debba essere ridotta complessivamente. Se la Spagna regularizza le pratiche esistenti con la suddetta autorizzazione iniziale, non significa ancora che la necessaria riduzione non abbia luogo. Così, ad esempio, la Spagna può ridurre comunque l'estrazione acquistando e mettendo terreni agricoli a riposo, come è avvenuto almeno in un caso. Per contro, non sembra obbligatorio effettuare la necessaria riduzione penalizzando soprattutto gli agricoltori che non sono ancora titolari di un'autorizzazione formale, ma che possono far valere un legittimo affidamento nella prosecuzione dell'irrigazione, in forza della legislazione nazionale.

b) Assegnazione di fondi

170. La Commissione critica anche l'assegnazione di fondi. Il 50% del bilancio disponibile sarebbe destinato al miglioramento e al consolidamento di piani di irrigazione, ma solo lo 0,34% alla chiusura dei pozzi illegali e l'1,12% al monitoraggio. La Commissione non stabilisce tuttavia i criteri sulla base dei quali un'adeguata ripartizione dei fondi debba essere controllata, e tanto meno fornisce prova della violazione di tali criteri.

171. Inoltre, gli argomenti dedotti dalla Spagna per quanto riguarda le misure di controllo e le sanzioni dopo la scadenza del termine del parere motivato dimostrano che sono stati effettuati controlli sostanziali e le violazioni sono state sanzionate.

c) Apporto di acque superficiali a fini di irrigazione

172. La Commissione critica altresì il fatto che, al fine di ridurre l'estrazione delle acque sotterranee, la Spagna prevede l'apporto di acque superficiali da zone limitrofe. Tuttavia, in sostanza, le varie censure sollevate dalla Commissione nei confronti di tale misura non sono fondate.

⁶⁷ In proposito, v. supra, paragrafo 90.

173. È vero che, nei limiti in cui la Commissione ritiene che un siffatto provvedimento si limiti a spostare l'onere, non si può escludere che tale critica sia corretta. Tuttavia, la Commissione non ha invocato, né dimostrato il deterioramento delle acque superficiali di cui trattasi.

174. Essa sostiene, altresì, che tale misura non migliora lo stato chimico delle acque sotterranee. D'altra parte, non risulta che una violazione relativa allo stato chimico sia oggetto del presente procedimento. Inoltre, tale argomento non impedirebbe alla Spagna di adottare altre misure idonee a migliorare lo stato chimico delle acque sotterranee.

175. L'argomento della Commissione secondo cui lo stato degli ecosistemi dipendenti dalle acque sotterranee non migliora con il trasferimento di acqua è poco convincente. Infatti, se il trasferimento di acque superficiali riduce il consumo di acque sotterranee, contribuendo al ravvenamento delle acque sotterranee forse anche attraverso l'infiltrazione, ciò va a beneficio di tali ecosistemi.

176. La Commissione sostiene inoltre che, in previsione di tale apporto, è stata estratta una maggiore quantità di acqua sotterranea, e cita, al riguardo, l'autorizzazione temporanea per l'irrigazione di 504 ettari di terreno agricolo. Peraltro, secondo indicazioni non contestate fornite dalla Spagna, si tratta di superfici già irrigate, che sono state semplicemente regolarizzate.

177. Infine, la Commissione eccepisce che le infrastrutture necessarie per il trasferimento di acqua non sono ancora disponibili. Ciò fa parte tuttavia della natura stessa di un programma di misure, che deve essere attuato gradualmente al fine di conseguire, in un determinato momento, il risultato perseguito.

2. Prevenzione del deterioramento di un sito protetto – Estrazione di acqua presso Matalascañas

178. La Commissione critica inoltre l'assenza di misure per risolvere i problemi collegati all'estrazione di acqua per il fabbisogno di Matalascañas.

179. Tale località si trova nelle immediate vicinanze del sito protetto ZEPA/LIC ES0000024 Doñana sulla costa e presenta uno spiccato carattere turistico. Sebbene l'estrazione di 2,5 hm³ di acqua all'anno non sia particolarmente abbondante rispetto all'estrazione totale, essa è menzionata in vari contributi scientifici come possibile causa del deterioramento del tipo di habitat prioritario 3170*, Stagni temporanei mediterranei, nell'area circostante⁶⁸.

180. Tale danneggiamento di tipi di habitat protetti ai sensi della direttiva Habitat è rilevante ai fini del programma di misure di cui all'articolo 11, della direttiva quadro sulle acque, in quanto, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), dell'articolo 6 e dell'allegato IV della direttiva quadro sulle acque, gli Stati membri, oltre agli obiettivi generali di qualità delle acque, sono

⁶⁸ Manzano, M., e Custodio, E., El acuífero de Doñana y su relación con el medio natural, in: García-Novo F e Marín C. (a cura di) *Doñana, Agua y Biosfera*, Confederación hidrográfica del Guadalquivir, Ministerio de Medio Ambiente, Madrid, 2016, pag. 133 (137) [allegato A.21 (pag. 932) del ricorso], comunicazione del Consejo Superior de investigaciones Científicas (Consiglio superiore per la ricerca scientifica) spagnolo al Mediatore andaluso [allegato A.2 (pag. 1259) {1262} del ricorso], Tragsatec, *Seguimiento por teledetección de la superficie inundada de las lagunas de los mantos eólicos de Doñana y de la masa vegetal de su entorno* (maggio 2016), pag. 53, [allegato B.9 (pag. 1195) {1247} del controricorso].

altresì tenuti a conformarsi entro il 2015 a tutti gli standard e gli obiettivi dei siti protetti interessati. Pertanto, il programma di misure deve avere per oggetto anche la cessazione del deterioramento, già accertato, di tipi di habitat protetti, come gli stagni temporanei⁶⁹.

181. Tale obbligo specifico si differenzia dall'obbligo di adottare misure per il raggiungimento di un buono stato delle acque in generale, in quanto esige la protezione di taluni habitat all'interno dei siti protetti designati. La mancata illustrazione da parte della Commissione del motivo per cui le misure adottate nel loro insieme non sono sufficienti per conseguire un buono stato quantitativo delle acque sotterranee nell'area naturale della Doñana non incide, pertanto, su tale obbligo specifico.

182. Piuttosto, è sufficiente, al riguardo, che la Commissione abbia già dimostrato la probabilità di un significativo deterioramento degli habitat tutelati nei siti protetti ai sensi della direttiva Habitat. Tale probabilità riguarda, in particolare, la presenza del tipo di habitat prioritario 3170*, Stagni temporanei mediterranei, in prossimità di Matalascañas.

183. La Spagna oppone a tale argomento uno studio che avrebbe dimostrato che l'estrazione di acqua a Matalascañas non incideva su uno specifico corpo idrico poco profondo, la Laguna Santa Olalla. Tuttavia, tale constatazione non esclude la possibilità che possano essere interessati altri stagni temporanei più vicini al sito, o dipendenti da altri flussi di acque sotterranee.

184. La Spagna avrebbe pertanto dovuto prevedere, nel programma, misure idonee ad evitare il deterioramento dei tipi di habitat protetti causato dall'estrazione delle acque sotterranee.

185. Per contro, i dubbi sul deterioramento non giustificano la rinuncia totale all'adozione di misure. Al contrario, la valutazione dell'eventuale incidenza sui tipi di habitat protetti, già menzionata in relazione alla violazione del divieto di deterioramento ai sensi della direttiva Habitat⁷⁰, avrebbe quantomeno costituito una prima misura adeguata. Essa potrebbe indicare la necessità di ulteriori misure.

3. Conclusione intermedia

186. La Spagna ha quindi violato l'articolo 11, in combinato disposto con l'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), della direttiva quadro sulle acque, in quanto il programma di misure del piano di gestione 2016-2021 non prevede misure per prevenire il deterioramento dei tipi di habitat tutelati nel sito protetto ZEPA/LIC ES0000024 Doñana causato dall'estrazione di acqua per il fabbisogno di Matalascañas.

VI. Spese

187. La domanda della Commissione relativa alle spese e l'assenza di conclusioni della Spagna quanto alle spese sono prive di conseguenze pratiche. Infatti, ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 3, del regolamento di procedura, se entrambe le parti, come nella fattispecie, soccombono rispettivamente su uno o più capi, ciascuna parte sopporta le proprie spese.

⁶⁹ V. supra, paragrafi 48 e segg.

⁷⁰ V. supra, paragrafi 73 e 74.

VII. Conclusione

188. Propongo pertanto alla Corte di pronunciarsi nei seguenti termini:

- 1) Il Regno di Spagna ha violato l'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, dal momento che la Commissione europea ha dimostrato la probabilità di incidenza significativa sui tipi di habitat tutelati nei siti protetti ZEPA/LIC ES0000024 Doñana, ZEPA/LIC ES6150009 Doñana Norte y Oeste e ZEPA ES6150012 Dehesa del Estero y Montes de Moguer, in conseguenza dell'estrazione delle acque sotterranee a partire dal 19 luglio 2006.
- 2) Il Regno di Spagna ha violato l'articolo 5, paragrafo 1, in combinato disposto con il punto 2.2, dell'allegato II, della direttiva 2000/60/CE che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque, in quanto, nella stima dell'estrazione delle acque sotterranee, non ha tenuto conto dell'estrazione di acqua potabile e dell'estrazione illegale.
- 3) Il Regno di Spagna ha violato l'articolo 11, in combinato disposto con l'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), della direttiva 2000/60/CE, in quanto il programma di misure del Plan Hidrológico del Guadalquivir 2016-2021 (Piano idrologico del Guadalquivir 2016- 2021) non prevede misure per prevenire il deterioramento dei tipi di habitat tutelati nell'area protetta ZEPA/LIC ES000000024 Doñana causato dall'estrazione di acqua per il fabbisogno di Matalascañas.
- 4) Il ricorso è respinto quanto al resto.
- 5) La Commissione europea e il Regno di Spagna sopportano le proprie spese.