



# Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE  
ATHANASIOS RANTOS  
presentate il 13 gennaio 2022<sup>1</sup>

**Causa C-525/20**

**Association France Nature Environnement**  
**contro**  
**Premier ministre,**  
**Ministre de la Transition écologique et solidaire**

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Conseil d'État (Consiglio di Stato, Francia)]

«Rinvio pregiudiziale – Ambiente – Direttiva 2000/60/CE – Quadro per l'azione dell'Unione europea in materia di acque – Articolo 4, paragrafo 1, lettera a) – Obiettivi ambientali relativi alle acque superficiali – Obbligo degli Stati membri di non autorizzare un progetto che produca un deterioramento dello stato di un corpo idrico – Nozione di “deterioramento” dello stato di un corpo idrico superficiale – Procedure di valutazione – Articolo 4, paragrafi 6 e 7 – Deroghe al divieto di deterioramento – Condizioni – Programma o progetto con impatti temporanei di breve durata e senza conseguenze a lungo termine sullo stato di un corpo idrico»

## I. Introduzione

1. Come sottolinea il primo considerando della direttiva 2000/60/CE<sup>2</sup>, «[l]’acqua non è un prodotto commerciale al pari degli altri, bensì un patrimonio che va protetto, difeso e trattato come tale». Con il riscaldamento climatico<sup>3</sup>, la necessità di garantire nell’Unione europea la protezione di questo bene comune riveste ancora più importanza.

2. Questa direttiva rappresenta un quadro globale entro il quale le autorità dell’Unione, nazionali e regionali possano presentare politiche integrate e coerenti nel settore delle acque<sup>4</sup>. A tal proposito, uno degli obiettivi di detta direttiva è impedire il deterioramento dello stato di tutti i corpi idrici superficiali nell’Unione.

<sup>1</sup> Lingua originale: il francese.

<sup>2</sup> Direttiva 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).

<sup>3</sup> V., sugli effetti del riscaldamento climatico, documenti connessi alla sesta relazione di valutazione del gruppo di esperti intergovernativo sull’evoluzione del clima (GIEC), che sarà ultimata nel settembre 2022, consultabili al seguente collegamento Internet: <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-cycle/>.

<sup>4</sup> V. relazione che accompagna la proposta iniziale di direttiva del Consiglio che istituisce un quadro per la politica comunitaria in materia di acque, pag. 7 [COM(97) 49 def.; GU 1997, C 184, pag. 20].

3. Nel procedimento principale, il Premier ministre (Primo ministro) della Repubblica francese ha adottato un decreto ai sensi del quale, per valutare la compatibilità dei programmi e delle decisioni amministrative con l'obiettivo di impedire il deterioramento della qualità delle acque, «non si tiene conto degli impatti temporanei di breve durata e senza conseguenze a lungo termine». L'associazione France Nature Environnement ha proposto un ricorso per eccesso di potere dinanzi al Conseil d'État (Consiglio di Stato, Francia), facendo valere che tale disposizione non è conforme alla direttiva 2000/60, la quale vieterebbe qualsiasi deterioramento, anche temporaneo, dello stato dei corpi idrici superficiali.

4. La Corte è quindi chiamata a verificare se l'articolo 4, paragrafo 1, di detta direttiva consenta alle autorità nazionali competenti di non prendere in considerazione, nel corso della procedura di autorizzazione di un programma o di un progetto particolare, gli impatti temporanei di breve durata e senza conseguenze a lungo termine sullo stato di un corpo idrico superficiale e, se del caso, a quali condizioni possano applicarsi le deroghe al divieto di deterioramento di un corpo idrico previste ai paragrafi 6 e 7 di tale articolo 4.

## II. Contesto normativo

### A. Diritto dell'Unione

5. Ai sensi dei considerando 1, 25 e 33 della direttiva 2000/60:

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

(...)

(25) È opportuno stabilire definizioni comuni di stato delle acque, sotto il profilo qualitativo e anche, laddove ciò si riveli importante per la protezione dell'ambiente, sotto il profilo quantitativo. Si dovrebbero fissare obiettivi ambientali per raggiungere un buono stato delle acque superficiali e sotterranee in tutta la Comunità e impedire il deterioramento dello stato delle acque a livello comunitario.

(...)

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

6. L'articolo 1 di detta direttiva, intitolato «Scopo», così recita:

«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;

(...))».

7. L'articolo 2 di detta direttiva, intitolato «Definizioni», prevede quanto segue:

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

1) “acque superficiali”: le acque interne, ad eccezione delle acque sotterranee; le acque di transizione e le acque costiere, tranne per quanto riguarda lo stato chimico, in relazione al quale sono incluse anche le acque territoriali;

(...)

10) “corpo idrico superficiale”: un elemento distinto e significativo di acque superficiali, quale un lago, un bacino artificiale, un torrente, fiume o canale, parte di un torrente, fiume o canale, acque di transizione o un tratto di acque costiere;

(...))».

8. L'articolo 4 della medesima direttiva, intitolato «Obiettivi ambientali», così dispone:

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

a) Per le acque superficiali

i) gli Stati membri attuano le misure necessarie per impedire il deterioramento dello stato di tutti i corpi idrici superficiali, fatta salva l'applicazione dei paragrafi 6 e 7 e fermo restando il paragrafo 8;

(...)

6. Il deterioramento temporaneo dello stato del corpo idrico dovuto a circostanze naturali o di forza maggiore eccezionali e ragionevolmente imprevedibili, in particolare alluvioni violente e siccità prolungate, o in esito a incidenti ragionevolmente imprevedibili, non costituisce una violazione delle prescrizioni della presente direttiva, purché ricorrano tutte le seguenti condizioni:

a) è fatto tutto il possibile per impedire un ulteriore deterioramento dello stato e per non compromettere il raggiungimento degli obiettivi della presente direttiva in altri corpi idrici non interessati da dette circostanze;

b) il piano di gestione del bacino idrografico prevede espressamente le situazioni in cui possono essere dichiarate dette circostanze ragionevolmente imprevedibili o eccezionali, anche adottando gli indicatori appropriati;

c) le misure da adottare quando si verificano tali circostanze eccezionali sono contemplate nel programma di misure e non compromettono il ripristino della qualità del corpo idrico una volta superate le circostanze in questione;

- d) gli effetti delle circostanze eccezionali o imprevedibili sono sottoposti a un riesame annuale e, con riserva dei motivi di cui al paragrafo 4, lettera a), è fatto tutto il possibile per ripristinare nel corpo idrico, non appena ciò sia ragionevolmente fattibile, lo stato precedente agli effetti di tali circostanze;
- e) una sintesi degli effetti delle circostanze e delle misure adottate o da adottare a norma delle lettere a) e d) sia inserita nel successivo aggiornamento del piano di gestione del bacino idrografico.

7. Gli Stati membri non violano la presente direttiva qualora:

- il mancato raggiungimento del buono stato delle acque sotterranee, del buono stato ecologico o, ove pertinente, del buon potenziale ecologico ovvero l'incapacità di impedire il deterioramento dello stato del corpo idrico superficiale o sotterraneo sono dovuti a nuove modifiche delle caratteristiche fisiche di un corpo idrico superficiale o ad alterazioni del livello di corpi sotterranei, o
- l'incapacità di impedire il deterioramento da uno stato elevato ad un buono stato di un corpo idrico superficiale sia dovuta a nuove attività sostenibili di sviluppo umano,

purché ricorrano tutte le seguenti condizioni:

- a) è fatto tutto il possibile per mitigare l'impatto negativo sullo stato del corpo idrico;
- b) le motivazioni delle modifiche o alterazioni sono menzionate specificamente e illustrate nel piano di gestione del bacino idrografico prescritto dall'articolo 13 e gli obiettivi sono riveduti ogni sei anni;
- c) le motivazioni di tali modifiche o alterazioni sono di prioritario interesse pubblico e/o i vantaggi per l'ambiente e la società risultanti dal conseguimento degli obiettivi di cui al paragrafo 1 sono inferiori ai vantaggi derivanti dalle modifiche o alterazioni per la salute umana, il mantenimento della sicurezza umana o lo sviluppo sostenibile, e
- d) per ragioni di fattibilità tecnica o costi sproporzionati, i vantaggi derivanti da tali modifiche o alterazioni del corpo idrico non possono essere conseguiti con altri mezzi che costituiscano una soluzione notevolmente migliore sul piano ambientale.

(...)).».

9. L'articolo 8 della direttiva 2000/60, intitolato «Monitoraggio dello stato delle acque superficiali, dello stato delle acque sotterranee e delle aree protette», è formulato come segue:

«1. Gli Stati membri provvedono a elaborare programmi di monitoraggio dello stato delle acque al fine di definire una visione coerente e globale dello stato delle acque all'interno di ciascun distretto idrografico:

- nel caso delle acque superficiali, i programmi in questione riguardano

- i) il volume e il livello o la proporzione del flusso idrico nella misura adeguata ai fini dello stato ecologico e chimico e del potenziale ecologico
  - ii) lo stato ecologico e chimico e il potenziale ecologico
- (...).

2. I programmi devono essere operativi entro sei anni dall'entrata in vigore della presente direttiva, se non specificato diversamente nella pertinente normativa. Il monitoraggio in questione è effettuato secondo le prescrizioni di cui all'allegato V.

(...)».

10. I punti 1.3, 1.3.1 e 1.3.4 dell'allegato V di tale direttiva prevedono:

«1.3. Monitoraggio dello stato ecologico e chimico delle acque superficiali

La rete di monitoraggio delle acque superficiali è istituita a norma dei requisiti dell'articolo 8. Essa è progettata in modo da fornire una panoramica coerente e complessiva dello stato ecologico e chimico all'interno di ciascun bacino idrografico e permettere la classificazione dei corpi idrici in cinque classi, secondo le definizioni normative di cui alla sezione 1.2. Gli Stati membri forniscono una o più mappe indicanti la rete di monitoraggio delle acque superficiali nel piano di gestione dei bacini idrografici.

(...)

1.3.1. Progettazione del monitoraggio di sorveglianza

(...)

Selezione dei punti di monitoraggio

Il monitoraggio di sorveglianza è realizzato su un numero sufficiente di corpi idrici superficiali, in modo da fornire una valutazione dello stato complessivo delle acque superficiali di ciascun bacino o sotto-bacino idrografico compreso nel distretto idrografico. Nel selezionare i corpi idrici, gli Stati membri si assicurano che il monitoraggio sia effettuato, secondo i casi, in:

- punti in cui la proporzione del flusso idrico è significativa nell'ambito del distretto idrografico considerato nell'insieme, compresi punti di grandi fiumi il cui bacino idrografico è superiore a 2 500 km<sup>2</sup>,
- punti in cui il volume d'acqua presente è significativo nell'ambito del distretto idrografico, compresi i grandi laghi e laghi artificiali,
- corpi idrici significativi situati a cavallo della frontiera di uno Stato membro,
- siti identificati nel quadro della decisione 77/795/CEE <sup>[5]</sup> sullo scambio di informazioni,

<sup>5</sup> Decisione del Consiglio, del 12 dicembre 1977, che instaura una procedura comune di scambio di informazioni sulla qualità delle acque dolci superficiali nella Comunità (GU 1977, L 334, pag. 29).

- altri siti necessari per valutare la quantità d'inquinanti trasferiti attraverso le frontiere dello Stato membro e nell'ambiente marino.

(...)

#### 1.3.4. Frequenza temporale del monitoraggio

Nel periodo coperto dal monitoraggio di sorveglianza vanno applicate le frequenze sottoindicate per il monitoraggio dei parametri indicativi degli elementi di qualità fisico-chimica, a meno che le conoscenze tecniche e le perizie degli esperti non giustifichino intervalli più lunghi. Riguardo agli elementi di qualità biologica o idromorfologica, il monitoraggio è effettuato almeno una volta nell'arco del periodo coperto dal monitoraggio di sorveglianza.

Nell'ambito del monitoraggio operativo, gli Stati membri fissano per ciascun parametro una frequenza di monitoraggio che garantisca dati sufficienti a delineare una valutazione attendibile dello stato del pertinente elemento qualitativo. In linea di massima, il monitoraggio è effettuato a intervalli non superiori a quelli indicati nella tabella in appresso, a meno che le conoscenze tecniche e le perizie degli esperti non giustifichino intervalli più lunghi.

Le frequenze sono scelte in modo da garantire un livello accettabile di attendibilità e precisione. Il livello di attendibilità e precisione conseguito dal sistema di monitoraggio è definito nel piano di gestione del bacino idrografico.

Per il monitoraggio sono fissate frequenze che tengono conto della variabilità dei parametri derivante da condizioni sia naturali che antropiche. Il momento in cui effettuare il monitoraggio è scelto in modo da minimizzare l'incidenza delle variazioni stagionali sul risultato ed assicurare quindi che quest'ultimo rispecchi i mutamenti intervenuti nel corpo idrico a seguito di cambiamenti dovuti alla pressione antropica. Per conseguire quest'obiettivo sono effettuati, se necessario, monitoraggi supplementari in stagioni diverse del medesimo anno.

Elementi di qualità	Fiumi	Laghi	Acque di transizione	Acque costiere
<b>Biologica</b>				
Fitoplancton	6 mesi	6 mesi	6 mesi	6 mesi
Altra flora acquatica	3 anni	3 anni	3 anni	3 anni
Macroinvertebrati	3 anni	3 anni	3 anni	3 anni
Pesci	3 anni	3 anni	3 anni	
<b>Idromorfologica</b>				
Continuità	6 anni			
Idrologia	continuo	1 mese		
Morfologia	6 anni	6 anni	6 anni	6 anni
<b>Fisico-chimica</b>				
Condizioni termiche	3 mesi	3 mesi	3 mesi	3 mesi
Ossigenazione	3 mesi	3 mesi	3 mesi	3 mesi

Salinità	3 mesi	3 mesi	3 mesi	
Stato dei nutrienti	3 mesi	3 mesi	3 mesi	3 mesi
Stato di acidificazione	3 mesi	3 mesi		
Altri inquinanti	3 mesi	3 mesi	3 mesi	3 mesi
Sostanze prioritarie	1 mese	1 mese	1 mese	1 mese

(...».

11. Il punto 2.4 dell'allegato V di detta direttiva riguarda il monitoraggio dello stato chimico delle acque sotterranee e prevede, in particolare, al punto 2.4.1 dello stesso, che «[l]a rete di monitoraggio (...) è progettata in modo da fornire una panoramica coerente e complessiva dello stato chimico delle acque sotterranee all'interno di ciascun bacino idrografico e da rilevare eventuali tendenze antropiche ascendenti a lungo termine riguardo agli inquinanti».

### ***B. Diritto francese***

12. L'articolo L. 212-1 del code de l'environnement (codice dell'ambiente), nella versione applicabile al procedimento principale, così recita:

«I. - L'autorità amministrativa delimita i bacini o gruppi di bacini determinando se del caso i corpi idrici sotterranei e le acque marittime interne e territoriali ad essi collegate.

(...)

III. – Ciascun bacino o gruppo di bacini idrografici è dotato di uno o più piani di gestione delle acque che fissano gli obiettivi di cui al punto IV del presente articolo e gli orientamenti che consentono di soddisfare i principi di cui agli articoli L. 211-1 e L. 430-1. (...)

IV. - Gli obiettivi di qualità e quantità delle acque fissati dai piani di gestione delle acque corrispondono:

1° per le acque superficiali, ad eccezione dei corpi idrici artificiali o fortemente modificati dalle attività umane, a un buono stato ecologico e chimico;

(...)

4° alla prevenzione del deterioramento della qualità delle acque;

(...)

VII. – I cambiamenti delle caratteristiche fisiche delle acque o l'esercizio di nuove attività umane possono giustificare, alle condizioni definite dal decreto previsto al punto XIII, deroghe motivate al rispetto degli obiettivi menzionati ai numeri da 1° a 4° del punto IV e al punto VI.

(...)

XI. – I programmi e le decisioni amministrative in materia di acque devono essere compatibili o resi compatibili con le disposizioni dei piani di gestione delle acque.

(...)

XIII. - Un decreto del Conseil d'État (Consiglio di Stato) fissa le modalità di applicazione del presente articolo».

13. L'articolo R. 212-13 del codice dell'ambiente, come modificato dal decreto n. 2018-847<sup>6</sup>, dispone quanto segue:

«Ai fini dell'applicazione dell'articolo L. 212-1, punto IV, numero 4°, la prevenzione del deterioramento della qualità delle acque consiste nel fare in modo che:

- per lo stato ecologico e il potenziale ecologico delle acque superficiali, nessuno degli elementi di qualità che caratterizzano tale stato o tale potenziale sia in uno stato corrispondente a una classe inferiore a quella che lo caratterizzava anteriormente;
- per lo stato chimico delle acque superficiali, le concentrazioni di inquinanti non superino gli standard di qualità ambientale qualora non li superassero anteriormente;

(...)

Per valutare la compatibilità dei programmi e delle decisioni amministrative di cui al punto XI dell'articolo L. 212-1 con l'obiettivo di impedire il deterioramento della qualità delle acque di cui al punto IV, numero 4°, dello stesso articolo, si prendono in considerazione le misure di prevenzione e riduzione e non si tiene conto degli impatti temporanei di breve durata e senza conseguenze a lungo termine».

### **III. Procedimento principale, questioni pregiudiziali e procedimento dinanzi alla Corte**

14. Con atto introduttivo e un'altra memoria, registrati rispettivamente il 1° aprile 2019 e il 22 settembre 2020, l'associazione France Nature Environnement ha presentato dinanzi al Conseil d'État (Consiglio di Stato) un ricorso contro il Primo ministro e il ministre de la Transition écologique et solidaire (Ministro della Transizione ecologica e solidale, Francia) diretto all'annullamento per eccesso di potere del decreto n. 2018-847, nella parte in cui prevede che all'articolo R. 212-13 del codice dell'ambiente sia aggiunto un ultimo comma ai sensi del quale, per valutare la compatibilità dei programmi e delle decisioni amministrative adottati in materia di acque con l'obiettivo di impedire il deterioramento della qualità delle acque, «non si tiene conto degli impatti temporanei di breve durata e senza conseguenze a lungo termine» (in prosieguo: la «disposizione controversa»), nonché della decisione implicita derivante dal rifiuto opposto dal Primo ministro alla sua richiesta di ritirare tale disposizione.

15. A sostegno del proprio ricorso, detta associazione ha fatto valere che la disposizione controversa viola la direttiva 2000/60, in particolare l'articolo 4, paragrafo 1, della stessa, che vieta qualsiasi deterioramento, temporaneo o a lungo termine, dello stato dei corpi idrici.

<sup>6</sup> Décret du 4 octobre 2018 relatif aux schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux et schémas d'aménagement et de gestion des eaux (decreto del 4 ottobre 2018 relativo ai piani orientativi di gestione delle acque e ai piani di gestione delle acque) (JORF n. 231 del 6 ottobre 2018, testo n. 11).



16. Il giudice del rinvio rileva che, nella sentenza del 1° luglio 2015, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland* (C-461/13, EU:C:2015:433)<sup>7</sup>, la Corte ha dichiarato che l'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), da i) a iii), della direttiva 2000/60 deve essere interpretato nel senso che gli Stati membri sono tenuti – salvo concessione di una deroga – a negare l'autorizzazione di un particolare progetto qualora esso sia idoneo a provocare un deterioramento dello stato di un corpo idrico superficiale oppure qualora pregiudichi il raggiungimento di un buono stato delle acque superficiali o di un buon potenziale ecologico e di un buono stato chimico di tali acque alla data prevista da tale direttiva.

17. Secondo il giudice del rinvio, dalla direttiva 2000/60 risulta che gli Stati membri devono negare l'autorizzazione di un particolare progetto qualora quest'ultimo, segnatamente, sia idoneo a provocare un deterioramento dello stato di un corpo idrico superficiale, fatti salvi i due casi di deroga previsti da detta direttiva al suo articolo 4, paragrafi 6 e 7.

18. Dinanzi a detto giudice, il Ministro della Transizione ecologica e solidale ha sostenuto che la disposizione controversa non rientra nella deroga di cui all'articolo 4, paragrafo 6, della direttiva 2000/60, la quale deve risultare da circostanze naturali o di forza maggiore, bensì in quella di cui al paragrafo 7 di tale articolo, che esclude dal novero delle violazioni della direttiva il deterioramento dello stato di un corpo idrico risultante da nuove attività sostenibili di sviluppo umano, purché le quattro condizioni menzionate in tale paragrafo siano cumulativamente soddisfatte. Detto Ministro ha prodotto, a tal riguardo, un documento elaborato nel dicembre 2017 dalle amministrazioni interessate degli Stati membri e dalla Commissione europea, in base al quale, quando tali attività hanno sullo stato di un corpo idrico un impatto solo temporaneo di breve durata e senza conseguenze a lungo termine, esse possono essere oggetto di un'autorizzazione senza che quest'ultima sia subordinata al rispetto delle condizioni di cui all'articolo 4, paragrafo 7, della suddetta direttiva.

19. In tali circostanze, il Conseil d'État (Consiglio di Stato) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

- «1) Se l'articolo 4 della direttiva [2000/60] debba essere interpretato nel senso che consente agli Stati membri, nell'autorizzare un programma o un progetto, di non prendere in considerazione i loro impatti temporanei di breve durata e senza conseguenze a lungo termine sullo stato delle acque superficiali.
- 2) In caso di risposta affermativa, quali condizioni debbano soddisfare detti programmi e progetti a norma dell'articolo 4 della direttiva 2000/60 e, in particolare, dei suoi paragrafi 6 e 7».

20. Hanno presentato osservazioni scritte l'associazione France Nature Environnement, i governi francese, ceco e dei Paesi Bassi, nonché la Commissione. L'associazione France Nature Environnement, i governi francese e dei Paesi Bassi, nonché la Commissione hanno inoltre presentato osservazioni orali all'udienza del 28 ottobre 2021.

<sup>7</sup> Per un commento a tale sentenza, v. Clément, M., *Droit européen de l'environnement*, Bruylant, Bruxelles, 2021, pagg. da 456 a 463. V., altresì, Paloniitty, T., «The Weser Case: Case C-461/13 *Bund v Germany*», *Journal of Environmental Law*, 2016, vol. 28, n. 1, pagg. da 151 a 158.

#### IV. Analisi

21. Con le sue due questioni, che devono essere esaminate congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 4 della direttiva 2000/60 debba essere interpretato nel senso che consente agli Stati membri, nel valutare la compatibilità di un particolare programma o progetto con l'obiettivo di impedire il deterioramento della qualità delle acque, di non prendere in considerazione gli impatti temporanei di breve durata e senza conseguenze a lungo termine sullo stato di un corpo idrico superficiale e, se del caso, le condizioni che tale programma o progetto deve soddisfare per essere autorizzato ai sensi dei paragrafi 6 e 7 di detto articolo 4.

22. A tal riguardo, occorre ricordare che la direttiva 2000/60 è una direttiva quadro adottata sulla base dell'articolo 175, paragrafo 1, CE (divenuto articolo 192, paragrafo 1, TFUE). Essa stabilisce principi comuni e un quadro globale per l'azione in materia di acque, e coordina, integra e, nel lungo periodo, sviluppa ulteriormente i principi generali e le strutture idonei a garantire la protezione e un utilizzo ecologicamente sostenibile delle acque nell'Unione europea. I principi comuni e il quadro globale d'azione che essa stabilisce devono essere sviluppati ulteriormente dagli Stati membri, adottando misure specifiche entro i termini che tale direttiva impartisce. Quest'ultima non persegue, tuttavia, un'armonizzazione totale della normativa degli Stati membri in materia di acque<sup>8</sup>.

23. Ai sensi dell'articolo 1, lettera a), di detta direttiva, essa ha lo scopo di istituire un quadro per la protezione delle acque superficiali interne, delle acque di transizione, delle acque costiere e sotterranee che 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.

24. In via preliminare, rilevo che, nella sua prima questione pregiudiziale, il giudice del rinvio fa riferimento allo stato delle «acque superficiali». Pertanto, l'analisi che segue verterà sulle «acque superficiali», quali definite all'articolo 2, punto 1, della direttiva 2000/60.

25. A tal riguardo, l'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), i), di tale direttiva enuncia che, nel rendere operativi i programmi di misure specificate nei piani di gestione dei bacini idrografici per le acque superficiali, gli Stati membri attuano le misure necessarie per impedire il deterioramento dello stato di tutti i corpi idrici superficiali, fatta salva l'applicazione dei paragrafi 6 e 7 di tale articolo e fermo restando il paragrafo 8 di detto articolo.

26. Secondo una giurisprudenza costante della Corte, l'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2000/60 non si limita a enunciare, in termini di formulazione programmatica, meri obiettivi di pianificazione di gestione, ma impone un obbligo di impedire il deterioramento dello stato dei corpi idrici che dispiega effetti vincolanti nei confronti degli Stati membri, in esito alla determinazione dello stato ecologico del corpo idrico in parola, in ogni fase del procedimento previsto da tale direttiva<sup>9</sup>.

27. In altri termini, l'articolo 4 di detta direttiva non contiene soltanto obblighi di pianificazione a più lungo termine previsti dai piani di gestione e dai programmi di misure, ma riguarda anche *progetti particolari* ai quali si applica parimenti il divieto di deterioramento dello stato dei corpi

<sup>8</sup> Sentenza del 24 giugno 2021, Commissione/Spagna (Deterioramento dell'area naturale di Doñana) (C-559/19, EU:C:2021:512, punto 35 e giurisprudenza ivi citata).

<sup>9</sup> Sentenza del 20 dicembre 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, punto 32 e giurisprudenza ivi citata).

idrici<sup>10</sup>. Di conseguenza, uno Stato membro è tenuto a negare l'autorizzazione di un progetto ove quest'ultimo sia tale da deteriorare lo stato del corpo idrico in questione o da pregiudicare il conseguimento di un «buono stato» dei corpi idrici superficiali o sotterranei, fatte salve le deroghe parimenti previste a tale articolo 4<sup>11</sup>.

28. Pertanto, nel corso della procedura di autorizzazione di un progetto, e quindi prima dell'adozione di una decisione, le autorità nazionali competenti sono tenute, in forza dell'articolo 4 della direttiva 2000/60, a controllare se tale progetto possa comportare effetti negativi sull'acqua che siano contrari agli obblighi di impedire il deterioramento e di migliorare lo stato dei corpi idrici superficiali e sotterranei. Tale disposizione osta, di conseguenza, a che un siffatto controllo intervenga soltanto dopo tale momento<sup>12</sup>.

29. La nozione di «deterioramento dello stato» di un corpo idrico superficiale non è definita da tale direttiva<sup>13</sup>. Tuttavia, la Corte ha apportato importanti chiarimenti riguardo ai criteri che consentono di concludere che lo stato di un corpo idrico è deteriorato. La Corte ha così rilevato che dalla sistematica dell'articolo 4 di detta direttiva, e segnatamente dai suoi paragrafi 6 e 7, risulta che *il deterioramento dello stato di un corpo idrico, anche transitorio, è autorizzato solo in presenza di rigorosi requisiti*. Ne consegue 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 possibile*<sup>14</sup>.

30. A tal riguardo, la nozione di «deterioramento dello stato» di un corpo idrico superficiale, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), i), della direttiva 2000/60, deve essere interpretata nel senso che si è in presenza di un deterioramento quando lo stato di almeno uno degli elementi di qualità ai sensi dell'allegato V di detta direttiva<sup>15</sup> sia degradato di una classe, anche se tale deterioramento non si traduce in un deterioramento nella classificazione, nel complesso, del corpo idrico di cui trattasi. Tuttavia, se l'elemento di qualità considerato si trova già nella classe più bassa, qualunque deterioramento di detto elemento costituisce un «deterioramento dello stato» di un corpo idrico superficiale, ai sensi di tale disposizione<sup>16</sup>.

31. La Corte ha precisato che, fatta salva la concessione di una deroga, *qualsivoglia deterioramento* dello stato di un corpo idrico deve essere evitato, *indipendentemente* dalle pianificazioni a più lungo termine previste da piani di gestione e programmi di misure, e che l'obbligo di impedire il deterioramento dello stato dei corpi idrici superficiali continua ad essere vincolante in ogni fase dell'attuazione della direttiva 2000/60 ed è *applicabile ad ogni tipo e ad ogni stato di corpo idrico superficiale* per il quale sia stato adottato o avrebbe dovuto essere adottato un piano di gestione<sup>17</sup>. Inoltre, occorre interpretare la nozione di «deterioramento dello stato» delle acque con riferimento tanto ad un elemento di qualità quanto ad una sostanza.

<sup>10</sup> V., a titolo di esempio, sentenze del 1° luglio 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433), riguardante lo sviluppo di una via navigabile; dell'11 settembre 2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias e a. (C-43/10, EU:C:2012:560), concernente la deviazione di un fiume, e del 28 maggio 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391), relativa alla costruzione di un tratto di autostrada.

<sup>11</sup> Sentenza del 28 maggio 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, punto 74 e giurisprudenza ivi citata). Le deroghe al divieto di deterioramento dello stato di un corpo idrico sono previste ai paragrafi 6 e 7 di detto articolo 4.

<sup>12</sup> Sentenza del 28 maggio 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, punto 76).

<sup>13</sup> Sentenza del 1° luglio 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, punto 53).

<sup>14</sup> Sentenza del 28 maggio 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, punto 101 e giurisprudenza citata).

<sup>15</sup> Tali elementi di qualità sono di natura biologica, idromorfologica o fisico-chimica.

<sup>16</sup> Sentenza del 28 maggio 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, punto 92 e giurisprudenza ivi citata).

<sup>17</sup> V., in tal senso, sentenza del 1° luglio 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, punto 50).

Pertanto, l'obbligo di impedire il deterioramento dello stato di un corpo idrico conserva tutto il suo effetto utile, a condizione di includere *ogni cambiamento* idoneo a compromettere la realizzazione dell'obiettivo principale di tale direttiva<sup>18</sup>.

32. Risulta quindi dalla giurisprudenza della Corte che, da un lato, ai sensi di detta direttiva, le autorità nazionali competenti devono, nel corso della procedura di autorizzazione di un programma o di un progetto particolare, controllare se quest'ultimo possa comportare un deterioramento dello stato dei corpi idrici superficiali interessati. Dall'altro, vengono presi in considerazione tutti i deterioramenti dello stato di un corpo idrico, quali sono stati determinati dalla Corte, ivi compresi quelli che presentano un carattere transitorio.

33. È vero che l'interpretazione della nozione di «deterioramento» dello stato di un corpo idrico accolta in particolare dalla Grande Sezione della Corte nella sentenza del 1° luglio 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433), può apparire esigente per gli Stati membri, i quali possono autorizzare un programma o un progetto solo a condizioni rigorose, anche nel caso in cui il deterioramento possa essere di breve durata<sup>19</sup>. Tuttavia, come dichiarato dalla Corte in tale sentenza, una siffatta interpretazione risulta dai termini dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), i), della direttiva 2000/60 e dal contesto di tale disposizione<sup>20</sup>.

34. Nel caso di specie, la disposizione controversa enuncia che, per valutare la compatibilità dei programmi e delle decisioni amministrative in materia di acque con l'obiettivo di impedire il deterioramento della qualità delle acque, «non si tiene conto degli impatti temporanei di breve durata e senza conseguenze a lungo termine»<sup>21</sup>.

35. Tali impatti possono assumere forme diverse, ma, alla luce della direttiva 2000/60, il criterio di riferimento è l'esistenza o meno di un deterioramento dello stato del corpo idrico di cui trattasi.

36. Dalla disposizione controversa risulta che la mancata presa in considerazione degli impatti temporanei di breve durata e senza conseguenze a lungo termine interviene nella *fase della procedura di autorizzazione* di un programma o di un progetto. Tale disposizione si basa sull'idea che siffatti impatti possano avere conseguenze *non significative*<sup>22</sup> sullo stato del corpo idrico superficiale di cui trattasi. Tuttavia, non mi sembra che il significato da attribuire a detta disposizione si imponga con tutta evidenza.

37. Secondo una prima interpretazione possibile della disposizione controversa, le autorità nazionali competenti considerano, prima facie e senza un controllo effettivo, che taluni programmi o progetti, tenuto conto delle loro caratteristiche, non comporteranno un deterioramento dello stato del corpo idrico superficiale di cui trattasi. In tal senso, detta disposizione conterrebbe una petizione di principio secondo la quale, per ipotesi, non vi sono, per tali programmi o progetti, conseguenze negative sullo stato di tale corpo idrico. A tal riguardo, come rilevato dall'associazione France Nature Environnement in udienza, detta disposizione non pone come condizione un'analisi dell'incidenza di un programma o di un

<sup>18</sup> Sentenza del 28 maggio 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, punto 100 e giurisprudenza ivi citata).

<sup>19</sup> V. van Rijswick, H.F.M.W., e Backes, C.W., «Ground Breaking Landmark Case on Environmental Quality Standards?», *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2015, vol. 12, nn. 3 e 4, pagg. da 363 a 377, in particolare pag. 375, secondo i quali gli obblighi risultanti da tale sentenza sono più vincolanti di quanto molti Stati membri si aspettassero o sperassero.

<sup>20</sup> V. sentenza del 1° luglio 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, punto 54).

<sup>21</sup> Nel linguaggio corrente, «temporaneo» significa «che dura o deve durare solo un tempo limitato». V. Le Petit Robert, *Dictionnaire de la langue française*, 2011.

<sup>22</sup> Per riprendere la terminologia utilizzata nella 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) (articolo 6, paragrafo 2).

progetto su almeno uno degli elementi di qualità, di cui all'allegato V della direttiva 2000/60, che determinano la classificazione del corpo idrico di cui trattasi. Se è questa l'interpretazione seguita dalle autorità nazionali competenti, mi sembra che essa ponga problemi dal punto di vista concettuale. Infatti, come stabilire, in mancanza di un controllo effettivo, che gli effetti di un programma o di un progetto non saranno significativi sullo stato di un corpo idrico?

38. Pertanto, una tale interpretazione non sarebbe conforme con la direttiva 2000/60<sup>23</sup>. Infatti, dalla giurisprudenza della Corte risulta che gli Stati membri, nel corso della procedura di autorizzazione di un progetto, sono tenuti, ai sensi dell'articolo 4 della stessa direttiva, a *controllare* se tale progetto possa comportare un deterioramento dello stato di un corpo idrico, *anche transitorio*<sup>24</sup>. Di conseguenza, tutti i programmi e i progetti devono essere sottoposti a una valutazione *effettiva* degli effetti che essi possono avere sullo stato del corpo idrico interessato.

39. Nelle sue osservazioni scritte, il governo francese non indica esplicitamente l'interpretazione data alla disposizione controversa. Detto governo rileva, infatti, che, «tuttavia», in applicazione della normativa nazionale, l'impatto complessivo sulle acque di un particolare progetto, che si tratti dei suoi impatti temporanei di breve durata e senza conseguenze a lungo termine o ancora dei rischi di deterioramento dello stato dei corpi idrici, deve essere analizzato in modo dettagliato negli studi allegati al fascicolo di domanda di autorizzazione del progetto in questione. Inoltre, ogni progetto sarebbe accompagnato da misure destinate a limitarne gli impatti in particolare sullo stato dei corpi idrici, a partire dalla sua concezione fino alla sua realizzazione.

40. Tuttavia, non risulta chiaramente se, di per sé, la disposizione controversa imponga tale analisi o se, al contrario, tale disposizione dispensi le autorità nazionali da una siffatta analisi e che quest'ultima risulti da altre disposizioni del diritto nazionale. Orbene, dal momento che la Corte viene interrogata sulla conformità della disposizione controversa alla direttiva 2000/60, è importante conoscere il significato esatto di quest'ultima.

41. Al riguardo, secondo una giurisprudenza costante, il giudice del rinvio è il solo competente ad accertare e valutare i fatti della controversia ad esso sottoposta nonché ad interpretare e applicare il diritto nazionale<sup>25</sup>. Spetta pertanto a detto giudice verificare quale interpretazione della disposizione controversa sia seguita dalle autorità nazionali competenti. Nell'ipotesi in cui tale interpretazione consista nel non procedere, nell'ambito della procedura di autorizzazione, a un controllo effettivo degli effetti di un programma o di un progetto sullo stato del corpo idrico in questione in quanto si presume che tali effetti non siano significativi, ritengo, come già indicato, che una siffatta interpretazione non sia conforme all'articolo 4 della direttiva 2000/60.

42. Per contro, nel caso in cui venga applicata la seconda possibile interpretazione della disposizione controversa, vale a dire che quest'ultima implichi, nel corso della procedura di autorizzazione, la realizzazione di un controllo effettivo degli effetti di un programma o di un progetto sullo stato del corpo idrico superficiale interessato, occorre svolgere un'ulteriore analisi.

<sup>23</sup> Nello stesso senso, la Commissione ha rilevato, nelle sue osservazioni scritte, che una normativa nazionale che sottragga *in maniera generale e indifferenziata* gli «impatti temporanei di breve durata e senza conseguenze a lungo termine» alla valutazione preliminare che un'autorità competente deve effettuare per quanto riguarda un progetto che può avere un effetto sullo stato dell'acqua non sarebbe compatibile con la giurisprudenza della Corte e che una siffatta normativa sarebbe assimilabile a una *deroga non prevista* dalla direttiva 2000/60.

<sup>24</sup> V. paragrafo 29 delle presenti conclusioni.

<sup>25</sup> Sentenza del 28 ottobre 2021, X-Beteiligungsgesellschaft mbH (IVA – Pagamenti successivi) (C-324/20, EU:C:2021:880, punto 31 e giurisprudenza citata).

43. La difficoltà di tale controllo deriva dal fatto che esso si basa su una *valutazione preliminare* degli effetti del programma o del progetto in questione sullo stato del corpo idrico superficiale, intrinsecamente difficili da determinare, tanto più che un corpo idrico è un sistema dinamico, il cui stato può evolvere nel tempo, anche senza intervento umano. Tale difficoltà che si presenta, per definizione, per ogni studio di impatto ambientale implica che detto controllo si basi su modelli scientifici previamente stabiliti.

44. Pertanto, come rilevato dalla Commissione nelle sue osservazioni scritte, esso deve assumere la forma di un esame dettagliato e motivato, fondato su calcoli, tecniche di modellizzazione o stime che consentano di avere una visione sufficientemente precisa degli effetti del programma o del progetto nel tempo e nello spazio sullo stato del corpo idrico superficiale in questione, tenuto conto delle caratteristiche e dello stato di quest'ultimo prima dell'esecuzione di tale programma o di tale progetto<sup>26</sup>. Lo stesso controllo dovrà tener conto di qualsiasi altra circostanza pertinente, come l'esistenza di eventuali effetti cumulativi di più programmi o progetti o della presenza di più corpi idrici superficiali che siano interessati, al fine di soddisfare gli obiettivi ambientali definiti all'articolo 4 della direttiva 2000/60.

45. Nel caso in cui, al termine del loro esame, le autorità nazionali competenti giungano alla conclusione che il programma o il progetto in questione può comportare soltanto effetti *non significativi e reversibili* sullo stato del corpo idrico superficiale e che, pertanto, non si verificherà un «deterioramento», ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), i), della direttiva 2000/60, tale programma e tale progetto possono essere autorizzati alla luce di detta direttiva.

46. Per contro, qualora l'esame condotto dalle autorità nazionali competenti le induca a ritenere che il programma o il progetto esaminato possa comportare un «deterioramento» dello stato del corpo idrico superficiale interessato, occorrerà allora applicare le deroghe previste all'articolo 4 della direttiva 2000/60<sup>27</sup>.

47. Come stabilire se un «deterioramento» dello stato di un corpo idrico, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), i), di tale direttiva, possa prodursi riguardo agli impatti temporanei di breve durata e senza conseguenze a lungo termine di cui alla disposizione controversa?<sup>28</sup>

48. Nelle proprie osservazioni scritte, la Commissione sostiene che, per valutare ciò che costituisce un impatto temporaneo di breve durata che non comporta un «deterioramento», ai sensi di tale disposizione, le frequenze di controllo indicate nella tabella di cui al punto 1.3.4 dell'allegato V della direttiva 2000/60, cui rinvia l'articolo 8 della medesima direttiva, potrebbero fungere da riferimento alle autorità nazionali competenti chiamate ad autorizzare un particolare progetto. Così, tali autorità potrebbero considerare che un deterioramento puntuale e che abbia esaurito tutti i suoi effetti, vale a dire al termine del quale l'elemento di qualità interessato ritrovi il proprio stato precedente in un intervallo inferiore a tali frequenze, potrebbe non costituire un «deterioramento» ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), i), di detta direttiva.

<sup>26</sup> A tal riguardo, il punto 1.3 dell'allegato II della direttiva 2000/60 verte sulla fissazione delle condizioni di riferimento tipiche specifiche per i tipi di corpo idrico superficiale.

<sup>27</sup> Nelle sue conclusioni nella causa Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2014:2324, paragrafo 79), l'avvocato generale Jääskinen ha accolto un'interpretazione nello stesso senso quando ha sottolineato che, *a meno che non si tratti di progetti pressoché privi di alcun impatto sullo stato dei corpi idrici* e dunque sulla gestione di un distretto idrografico, essi rientrano nell'ambito del divieto generale di deterioramento dello stato dei corpi idrici, potendo al contempo essere autorizzati in applicazione del sistema delle deroghe previste all'articolo 4 della direttiva 2000/60.

<sup>28</sup> Il governo francese ha indicato, in udienza, che il diritto francese non contiene alcun elemento che consenta di precisare la portata delle espressioni «temporanee», «di breve durata» e «a lungo termine» contenute in tale disposizione e che tali espressioni non sono neppure definite in testi privi di valore giuridicamente vincolante, quali istruzioni dell'amministrazione o le guide pertinenti in materia.

49. Tale tesi non appare convincente. Infatti, da un lato, la direttiva 2000/60 non stabilisce alcuna distinzione a seconda che un «deterioramento» sia di breve o di lunga durata. Al contrario, l'articolo 4, paragrafo 6, della suddetta direttiva menziona il deterioramento «temporaneo» dello stato dei corpi idrici, il che significa che tale tipo di deterioramento è parimenti previsto da detta direttiva. Pertanto, la Corte ha fatto riferimento a deterioramenti anche *transitori*<sup>29</sup>, vale a dire passeggeri. In altri termini, i deterioramenti *temporanei* rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), i), della medesima direttiva.

50. Dall'altro, da un punto di vista pratico, il punto 1.3.4 dell'allegato V della direttiva 2000/60 enuncia che, nel periodo del monitoraggio di sorveglianza vanno applicate diverse frequenze per il monitoraggio dei parametri indicativi degli elementi di qualità fisico-chimica. Alcune sono di un mese, come per le sostanze prioritarie, altre sono di tre anni, per esempio per i macroinvertebrati e per i pesci, e altre ancora giungono fino a sei anni, vale a dire per la «continuità» e la «morfologia». Per questi ultimi due elementi di qualità, il criterio temporale da tenere in considerazione per determinare se il deterioramento si verificherà sarebbe quindi di sei anni<sup>30</sup>. Non vedo come un tale deterioramento possa essere qualificato come «temporaneo di breve durata».

51. In altri termini, il riferimento alle frequenze di monitoraggio menzionate al punto 1.3.4 dell'allegato V della direttiva 2000/60 non mi sembra un criterio pertinente per valutare un deterioramento dello stato di un corpo idrico superficiale, mentre, secondo la giurisprudenza della Corte, 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 possibile* e tale obbligo include *ogni cambiamento* idoneo a compromettere la realizzazione dell'obiettivo principale di tale direttiva<sup>31</sup>.

52. Ad ogni modo, dal fascicolo sottoposto alla Corte non risulta che la normativa francese pertinente faccia riferimento alle frequenze di controllo previste all'allegato V della suddetta direttiva.

53. Peraltro, il governo dei Paesi Bassi sostiene che, in applicazione della medesima direttiva, anzitutto, il ciclo, la frequenza e i punti di monitoraggio sono scelti in modo che i dati di misurazione forniscano un'immagine rappresentativa e affidabile dello stato di un elemento di qualità o di una sostanza nell'insieme del corpo idrico superficiale. Inoltre, i dati ottenuti in ciascun punto di monitoraggio sono convertiti in un valore unico, che è aggregato sia sul piano spaziale sia sul piano temporale. Infine, un elemento di qualità o una sostanza in un corpo idrico viene classificato mediante una valutazione del valore calcolato e aggregato di tale elemento di qualità o di tale sostanza alla luce delle norme di classificazione previste dalla direttiva 2000/60.

54. A tal riguardo, osservo che la Corte ha dichiarato che dal ruolo e dall'importanza di ciascun sito di monitoraggio nel sistema di controllo della qualità delle acque sotterranee istituito dalla direttiva 2000/60, segnatamente al punto 2.4 dell'allegato V della medesima, risulta che il mancato rispetto di un elemento di qualità a un unico punto di monitoraggio è sufficiente affinché si possa constatare l'esistenza di un deterioramento dello stato di un corpo idrico sotterraneo, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, di tale direttiva. Infatti, conformemente al punto 2.4 dell'allegato V di detta direttiva, la collocazione dei punti di monitoraggio deve fornire un'immagine *coerente e complessiva* dello stato chimico delle acque sotterranee di ciascun

<sup>29</sup> V. giurisprudenza citata al paragrafo 29 delle presenti conclusioni.

<sup>30</sup> Nel caso di specie, nell'ambito della valutazione preliminare degli effetti del programma o del progetto di cui trattasi, la questione verte non già sul *risultato concreto* dei controlli che devono essere effettuati per quanto riguarda gli elementi di qualità fisico-chimica, bensì sulla *durata potenziale* di tali effetti sullo stato del corpo idrico interessato.

<sup>31</sup> V. giurisprudenza citata ai paragrafi 29 e 31 delle presenti conclusioni.

distretto idrografico. A tal fine, detta disposizione prevede diversi criteri per la selezione dei siti di monitoraggio che, come confermato dall'articolo 4, paragrafo 3, della direttiva 2006/118/CE<sup>32</sup>, devono fornire dati di monitoraggio rappresentativi. Pertanto, il mancato rispetto di un elemento di qualità a un solo punto di monitoraggio indica l'esistenza, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), i), della direttiva 2000/60, di un deterioramento dello stato chimico di almeno una parte significativa di un corpo idrico sotterraneo<sup>33</sup>.

55. La Commissione ha indicato, in udienza, che, alla luce di tale giurisprudenza della Corte, essa non vede in che modo un'alterazione di breve durata e completamente reversibile possa essere qualificata come sufficientemente rappresentativa e significativa dello stato di un corpo idrico superficiale.

56. È vero che detta giurisprudenza riguarda le acque sotterranee e la Corte ha fatto riferimento al punto 2.4 dell'allegato V della direttiva 2000/60, secondo il quale la rete di monitoraggio deve essere progettata in modo da fornire una *panoramica coerente e complessiva* dello stato chimico delle acque sotterranee all'interno di ciascun bacino idrografico e da rilevare eventuali tendenze antropiche ascendenti a lungo termine riguardo agli inquinanti.

57. Tuttavia, allo stesso modo, laddove si tratti di acque superficiali, il punto 1.3 dell'allegato V di tale direttiva prevede che «[l]a rete di monitoraggio delle acque superficiali è istituita a norma dei requisiti dell'articolo 8. Essa è progettata in modo da fornire una *panoramica coerente e complessiva* dello stato ecologico e chimico all'interno di ciascun bacino idrografico e permettere la classificazione dei corpi idrici in cinque classi, secondo le definizioni normative di cui alla sezione 1.2»<sup>34</sup>. Il punto 1.3.1 di tale allegato precisa che il monitoraggio deve essere effettuato in punti significativi nell'ambito del distretto idrografico per quanto concerne la proporzione del flusso idrico e il volume d'acqua presente.

58. Inoltre, il considerando 33 della direttiva 2000/60 enuncia che le misure riguardanti le acque superficiali e sotterranee appartenenti al medesimo sistema ecologico e idrologico devono essere coordinate. Orbene, un coordinamento del genere non sarebbe garantito se si facesse una distinzione tra la rappresentatività dei punti di monitoraggio della qualità delle acque sotterranee e quella delle acque superficiali.

59. In tali circostanze, ritengo che la giurisprudenza relativa alle modalità che consentono di valutare un deterioramento chimico dello stato delle acque sotterranee sia trasponibile alle acque superficiali. Pertanto, propongo alla Corte di considerare che il mancato rispetto di un elemento di qualità in un unico punto di monitoraggio indica l'esistenza, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), i), della direttiva 2000/60, di un deterioramento dello stato di almeno una parte significativa di un corpo idrico superficiale.

60. Aggiungo che, in udienza, il governo dei Paesi Bassi ha fatto valere che la dinamica di un corpo idrico superficiale è molto più ampia di quella di un corpo idrico sotterraneo e che fattori naturali e umani esercitano un'influenza, quali le precipitazioni, la siccità, la temperatura, la navigazione o le attività ricreative. A causa di tale dinamica, lo stato di un corpo idrico superficiale non potrebbe essere determinato sulla base di un'unica misura in un momento preciso.

<sup>32</sup> Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, sulla protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento e dal deterioramento (GU 2006, L 372, pag. 19).

<sup>33</sup> Sentenza del 28 maggio 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, punti da 113 a 115).

<sup>34</sup> Il corsivo è mio.



61. Tuttavia, ricordo che il monitoraggio che le autorità nazionali competenti devono effettuare presenta un *carattere preliminare* e deve basarsi su modelli scientifici previamente stabiliti<sup>35</sup>. In tale contesto, dette autorità devono esaminare gli effetti del programma o del progetto di cui trattasi e determinare in che misura questi ultimi, di per sé, comportino un deterioramento dello stato del corpo idrico, indipendentemente dalla dinamica del corpo idrico stesso.

62. Dal momento che può verificarsi un «deterioramento», ai sensi di tale disposizione, dello stato di un corpo idrico superficiale, occorre fare riferimento alle deroghe previste all'articolo 4 della direttiva 2000/60.

63. A tal riguardo, l'articolo 4, paragrafo 6, di detta direttiva recita che il deterioramento temporaneo dello stato del corpo idrico non è considerato una violazione delle prescrizioni della suddetta direttiva se è dovuto a circostanze naturali o di forza maggiore eccezionali e ragionevolmente imprevedibili, in particolare alluvioni violente e siccità prolungate, o in esito a incidenti ragionevolmente imprevedibili, purché ricorrano determinate condizioni.

64. In altri termini, tale deroga si applica a posteriori e riguarda cause fortuite di deterioramento. Come ha giustamente rilevato il governo francese, il deterioramento dello stato di un corpo idrico che un programma o un progetto possono provocare non rientra, per definizione, nell'ambito di applicazione di tale disposizione.

65. Inoltre, l'articolo 4, paragrafo 7, della direttiva 2000/60 prevede che gli Stati membri non violano la suddetta direttiva qualora il mancato raggiungimento del buono stato delle acque sotterranee, del buono stato ecologico o, ove pertinente, del buon potenziale ecologico oppure l'incapacità di impedire il deterioramento dello stato del corpo idrico superficiale o sotterraneo siano dovuti a nuove modifiche delle caratteristiche fisiche di un corpo idrico superficiale o ad alterazioni del livello di corpi idrici sotterranei. Nessuna violazione può del pari essere contestata agli Stati membri allorché l'incapacità di impedire il deterioramento da uno stato elevato ad un buono stato del corpo idrico superficiale sia dovuto a nuove attività sostenibili di sviluppo umano<sup>36</sup>.

66. In altre parole, tale disposizione si applica alle nuove modifiche o alterazioni o alle nuove attività sostenibili, purché sia soddisfatta una serie di criteri e condizioni<sup>37</sup>, relativamente ai programmi e ai progetti.

67. Pertanto, qualora un progetto sia idoneo a produrre effetti negativi per l'acqua, esso può essere autorizzato solo se sono soddisfatte le condizioni previste all'articolo 4, paragrafo 7, lettere da a) a d), della direttiva 2000/60. Spetta alle autorità nazionali competenti ad autorizzare un progetto controllare che tali condizioni siano soddisfatte prima del rilascio di tale autorizzazione, fatto salvo un eventuale sindacato giurisdizionale<sup>38</sup>.

68. Secondo il governo francese, ritenere che gli impatti temporanei di breve durata e privi di conseguenze a lungo termine debbano essere presi in considerazione e possano, pertanto, giustificare il diniego dell'autorizzazione del programma o del progetto in questione priverebbe di coerenza le disposizioni dell'articolo 4 della direttiva 2000/60. Infatti, mentre i programmi o i progetti che possono provocare un deterioramento dello stato del corpo idrico superficiale

<sup>35</sup> V. paragrafo 43 delle presenti conclusioni.

<sup>36</sup> Sentenza del 1° giugno 2017, Folk (C-529/15, EU:C:2017:419, punto 29).

<sup>37</sup> V. conclusioni dell'avvocato generale Bobek nella causa Folk (C-529/15, EU:C:2017:1, paragrafo 59).

<sup>38</sup> Sentenza del 28 maggio 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, punto 75 e giurisprudenza ivi citata).

potrebbero ottenere un'autorizzazione sulla base dell'articolo 4, paragrafo 7, di tale direttiva, quelli che provocano unicamente impatti temporanei di breve durata e senza conseguenze a lungo termine potrebbero, per tale motivo, essere vietati, senza che le stesse disposizioni prevedano, nei loro confronti, la possibilità di un'autorizzazione derogatoria. Una siffatta interpretazione condurrebbe quindi a sottoporre paradossalmente al regime di divieto meno rigoroso, in quanto accompagnato da deroghe, i programmi o i progetti che sono tuttavia gli unici idonei a provocare un deterioramento dello stato del corpo idrico superficiale di cui trattasi.

69. Non condivido tale argomento. Infatti, tutti i programmi o i progetti sono soggetti allo stesso regime giuridico qualora possano comportare un «deterioramento» dello stato del corpo idrico superficiale interessato. Pertanto, anche programmi o progetti i cui impatti siano temporanei di breve durata e senza conseguenze a lungo termine, ma che condurrebbero a provocare un simile deterioramento, potrebbero vedersi concedere una deroga ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 7, della direttiva 2000/60.

70. Di conseguenza, progetti che possono comportare effetti negativi a breve termine sullo stato di un corpo idrico superficiale, quali operazioni di risanamento, le quali presentano un carattere positivo per la tutela dell'ambiente, potrebbero beneficiare di tale deroga ed essere autorizzati in tale contesto.

71. In udienza, il governo dei Paesi Bassi ha sottolineato che l'attuazione della deroga di cui all'articolo 4, paragrafo 7, della direttiva 2000/60 pone problemi per gli Stati membri, in particolare per quanto riguarda il relativo costo.

72. Tuttavia, questa direttiva è stata concepita per evitare, per quanto possibile, il deterioramento dello stato dei corpi idrici. In tal senso, come enunciato al considerando 25 di detta direttiva, si dovrebbero fissare obiettivi ambientali per raggiungere un buono stato delle acque superficiali e sotterranee in tutta l'Unione e impedire il deterioramento dello stato delle acque in seno all'Unione. Tali ambiziosi obiettivi implicano necessariamente oneri per gli Stati membri, che appaiono ancora più giustificati alla luce del cambiamento climatico attuale.

73. Infine, il giudice del rinvio fa riferimento a un documento di orientamento adottato dai direttori delle acque dell'Unione nell'incontro di Tallinn (Estonia) del 4 e 5 dicembre 2017<sup>39</sup>, secondo cui «[s]e lo stato o il potenziale di un elemento è interessato solo temporaneamente, si prevede che si riprenda in un arco di tempo breve, naturalmente o come conseguenza di una misura di mitigazione, e non ci saranno conseguenze negative a lungo termine, tali fluttuazioni non costituiscono un deterioramento di stato/potenziale e non sarà richiesta l'esecuzione di un test a norma dell'articolo 4, paragrafo 7. Se si prevede che gli effetti sullo stato o sul potenziale del corpo idrico siano permanenti o per un lungo periodo di tempo, tali attività devono essere soggette a un test a norma dell'articolo 4, paragrafo 7»<sup>40</sup>.

74. I governi francese, ceco e dei Paesi Bassi fanno riferimento a tale documento per considerare che la disposizione controversa è conforme all'articolo 4 della direttiva 2000/60.

<sup>39</sup> Questo documento è intitolato «Strategia comune di attuazione della direttiva quadro sulle acque e della direttiva sulle alluvioni – Documento di orientamento n. 36 – Esenzioni dagli obiettivi ambientali a norma dell'articolo 4, paragrafo 7 – Nuove modifiche delle caratteristiche fisiche di corpi idrici superficiali, alterazioni del livello di corpi sotterranei o nuove attività sostenibili di sviluppo umano». È consultabile, nelle sue diverse versioni linguistiche, attraverso il seguente link Internet: [https://circabc.europa.eu/ui/group/9ab5926d-bed4-4322-9aa7-9964bbe8312d/library/ef4bb326-ccef-4f90-a283-7bea542c7e48?p=1&n=10&sort=modified\\_DESC](https://circabc.europa.eu/ui/group/9ab5926d-bed4-4322-9aa7-9964bbe8312d/library/ef4bb326-ccef-4f90-a283-7bea542c7e48?p=1&n=10&sort=modified_DESC).

<sup>40</sup> V. pagg. 26 e 27 di tale documento.

75. A tal riguardo, occorre rilevare che, secondo l'indicazione espressa contenuta nel suddetto documento, quest'ultimo, che intende agevolare l'attuazione di tale direttiva, non è giuridicamente vincolante e non riflette necessariamente la posizione della Commissione, poiché solo la Corte è competente a fornire un'interpretazione vincolante del diritto dell'Unione.

76. Orbene, come ho già indicato, la definizione della nozione di «deterioramento», ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), i), della direttiva 2000/60, non opera alcuna distinzione a seconda che un deterioramento sia di breve o di lunga durata. L'unico criterio da prendere in considerazione, nell'ambito della procedura di autorizzazione di un programma o di un progetto, è il fatto che un «deterioramento», ai sensi di tale disposizione, possa verificarsi o meno. Pertanto, ritengo che detto documento non rifletta il contenuto di tale direttiva, come interpretata dalla Corte.

77. Alla luce di tutte le suesposte considerazioni, ritengo che l'articolo 4 della direttiva 2000/60 non consenta agli Stati membri, quando valutano la compatibilità di un programma o di un progetto particolare con l'obiettivo di impedire il deterioramento della qualità delle acque, di non tener conto degli impatti temporanei di breve durata e senza conseguenze a lungo termine sullo stato di un corpo idrico superficiale. Allorché, nell'ambito della procedura di autorizzazione di un programma o di un progetto, le autorità nazionali competenti stabiliscano che quest'ultimo può provocare un «deterioramento», ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), i), di tale direttiva e come interpretata dalla Corte, dello stato di un corpo idrico superficiale, tale programma o progetto può essere autorizzato solo se sono soddisfatte le condizioni di cui all'articolo 4, paragrafo 7, lettere da a) a d), di detta direttiva.

## V. Conclusione

78. Alla luce di quanto precede, suggerisco alla Corte di rispondere come segue alle questioni pregiudiziali sollevate dal Conseil d'État (Consiglio di Stato, Francia):

L'articolo 4 della direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque, deve essere interpretato nel senso che esso non consente agli Stati membri, nel valutare la compatibilità di un programma o di un progetto particolare con l'obiettivo di impedire il deterioramento della qualità delle acque, di non prendere in considerazione gli impatti temporanei di breve durata e senza conseguenze a lungo termine sullo stato dei corpi idrici superficiali. Allorché, nell'ambito della procedura di autorizzazione di un programma o di un progetto, le autorità nazionali competenti stabiliscano che quest'ultimo può provocare un «deterioramento», ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), i), di tale direttiva e come interpretata dalla Corte, dello stato di un corpo idrico superficiale, tale programma o progetto può essere autorizzato solo se sono soddisfatte le condizioni di cui all'articolo 4, paragrafo 7, lettere da a) a d), di detta direttiva.