



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)

5 maggio 2022*

«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 programma o un progetto che può provocare un deterioramento dello stato di un corpo idrico superficiale – Nozione di «deterioramento» dello stato di un corpo idrico superficiale – Articolo 4, paragrafi 6 e 7 – Deroghe al divieto di deterioramento – Presupposti – Programma o progetto che ha impatti temporanei di breve durata e senza conseguenze a lungo termine sullo stato di un corpo idrico superficiale»

Nella causa C-525/20,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell’articolo 267 TFUE, dal Conseil d’État (Consiglio di Stato, Francia), con decisione del 14 ottobre 2020, pervenuta in cancelleria il 19 ottobre 2020, nel procedimento

Association France Nature Environnement

contro

Premier ministre,

Ministre de la Transition écologique et solidaire,

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta da A. Prechal, presidente di sezione, J. Passer (relatore), F. Biltgen, N. Wahl e M.L. Arastey Sahún, giudici,

avvocato generale: A. Rantos

cancelliere: M. Ferreira, amministratrice principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all’udienza del 28 ottobre 2021,

considerate le osservazioni presentate:

– per l’Association France Nature Environnement, da B. Hogommat;

* Lingua processuale: il francese.

- per il governo francese, da T. Stéhelin, W. Zemamta e E. Toutain, in qualità di agenti;
- per il governo ceco, da M. Smolek, J. Vláčil e L. Dvořáková, in qualità di agenti;
- per il governo dei Paesi Bassi, da M.K. Bulterman e A.M. de Ree, in qualità di agenti;
- per la Commissione europea, da C. Valero e O. Beynet, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 13 gennaio 2022,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'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 (GU 2000, L 327, pag. 1).
- 2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra, da un lato, l'Association France Nature Environnement e, dall'altro, il Premier ministre (Primo ministro, Francia) e la ministre de la Transition écologique et solidaire (Ministro della Transizione ecologica e solidale, Francia) in merito alla legittimità di un decreto relativo ai piani orientativi di regolazione e di gestione delle acque e ai piani di regolazione e di gestione delle acque.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

- 3 Ai sensi dei considerando 11, 25, 26 e 32 della direttiva 2000/60:
 - «(11) Come stabilito dall'articolo 174 del trattato, la politica ambientale della Comunità deve contribuire a perseguire gli obiettivi della salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente, dell'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, che dev'essere fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, anzitutto alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio "chi inquina paga".
 - (...)
 - (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.

(26) Gli Stati membri dovrebbero cercare di raggiungere almeno l'obiettivo di un buono stato delle acque definendo e attuando le misure necessarie nell'ambito di programmi integrati di misure, nell'osservanza dei vigenti requisiti comunitari. Ove le acque abbiano già raggiunto un buono stato, si dovrebbe mantenere tale situazione. Per le acque sotterranee, oltre ai requisiti di un buono stato, si dovrebbe identificare e correggere qualsiasi tendenza significativa e prolungata all'aumento della concentrazione di sostanze inquinanti.

(...)

(32) A precise condizioni, vi possono essere motivi per dispensare dall'obbligo di prevenire un ulteriore deterioramento o di conseguire un buono stato, se il mancato raggiungimento dei risultati è dovuto a circostanze impreviste o eccezionali, in particolare inondazioni o siccità o a motivi di interesse pubblico di primaria importanza, o a nuove modifiche delle caratteristiche fisiche di un corpo idrico superficiale o ad alterazioni del livello dei corpi sotterranei, purché sia fatto il possibile per mitigare l'impatto negativo sullo stato del corpo idrico».

4 L'articolo 1 di tale direttiva, intitolato «Scopo», dispone quanto segue:

«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;

(...))».

5 Ai sensi dell'articolo 2 di tale direttiva, intitolato «Definizioni»:

«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;

(...)

17) “stato delle acque superficiali”: espressione complessiva dello stato di un corpo idrico superficiale, determinato dal valore più basso del suo stato ecologico e chimico;

18) “buono stato delle acque superficiali”: lo stato raggiunto da un corpo idrico superficiale qualora il suo stato, tanto sotto il profilo ecologico quanto sotto quello chimico, possa essere definito almeno “buono”;

(...)).

- 6 L'articolo 4 della stessa direttiva, intitolato «Obiettivi ambientali», ai paragrafi 1 e da 6 a 8 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;
- ii) gli Stati membri proteggono, migliorano e ripristinano tutti i corpi idrici superficiali, salva l'applicazione del punto iii) per i corpi idrici artificiali e quelli fortemente modificati, al fine di raggiungere un buono stato delle acque superficiali in base alle disposizioni di cui all'allegato V entro 15 anni dall'entrata in vigore della presente direttiva, salve le proroghe stabilite a norma del paragrafo 4 e l'applicazione dei paragrafi 5, 6 e 7, e salvo il paragrafo 8;
- iii) gli Stati membri proteggono e migliorano tutti i corpi idrici artificiali e quelli fortemente modificati, al fine di raggiungere un buono stato delle acque superficiali in base alle disposizioni di cui all'allegato V entro 15 anni dall'entrata in vigore della presente direttiva, salve le proroghe stabilite a norma del paragrafo 4 e l'applicazione dei paragrafi 5, 6 e 7, e salvo il paragrafo 8;

(...).

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 dovuto 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.

8. Gli Stati membri, nell'applicare i paragrafi 3, 4, 5, 6 e 7, assicurano che l'applicazione non pregiudichi la realizzazione degli obiettivi della presente direttiva in altri corpi idrici dello stesso distretto idrografico e che essa sia coerente con l'attuazione di altri atti normativi comunitari in materia di ambiente».

7 L'articolo 5 della direttiva 2000/60, intitolato «Caratteristiche del distretto idrografico, esame dell'impatto ambientale delle attività umane e analisi economica dell'utilizzo idrico», così prevede:

«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».

8 L'articolo 8 di tale direttiva, intitolato «Monitoraggio dello stato delle acque superficiali, dello stato delle acque sotterranee e delle aree protette», dispone quanto 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.

(...)».

9 Ai sensi dell'articolo 11 di detta direttiva, intitolato «Programma di misure»:

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

(...)

8. I programmi di misure sono riesaminati ed eventualmente aggiornati entro 15 anni dall'entrata in vigore della presente direttiva e successivamente, ogni sei anni. Eventuali misure nuove o modificate, approvate nell'ambito di un programma aggiornato, sono applicate entro tre anni dalla loro approvazione».

10 L'articolo 13 della stessa direttiva, intitolato «Piani di gestione dei bacini idrografici», prevede quanto segue:

«1. Per ciascun distretto idrografico interamente compreso nel suo territorio, ogni Stato membro provvede a far predisporre un piano di gestione del bacino idrografico.

(...)

4. Il piano di gestione del bacino idrografico comprende le informazioni riportate all'allegato VII.

(...)

6. I piani di gestione dei bacini idrografici sono pubblicati entro nove anni dall'entrata in vigore della presente direttiva.

7. I piani di gestione dei bacini idrografici sono riesaminati e aggiornati entro 15 anni dall'entrata in vigore della presente direttiva e, successivamente, ogni sei anni».

11 L'allegato V della direttiva 2000/60, ai punti 1.3 e 1.3.4 enuncia quanto segue:

«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.

(...)

1.3.4. 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
Biologica				
Fitoplancton	6 mesi	6 mesi	6 mesi	6 mesi
Altra flora acquatica	3 anni	3 anni	3 anni	3 anni

Macro-invertebrati	3 anni	3 anni	3 anni	3 anni
Pesci	3 anni	3 anni	3 anni	
Idromorfologica				
Continuità	6 anni			
Idrologia	continuo	1 mese		
Morfologia	6 anni	6 anni	6 anni	6 anni
Fisico-chimica				
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

(...)).

- 12 Ai sensi dell'allegato VII della direttiva 2000/60, intitolato «Piano di gestione dei bacini idrografici»:

«A. I piani di gestione dei bacini idrografici comprendono i seguenti elementi.

(...)

5. Elenco degli obiettivi ambientali fissati a norma dell'articolo 4 per acque superficiali, acque sotterranee e aree protette, compresa in particolare la specificazione dei casi in cui è stato fatto ricorso all'articolo 4, paragrafi 4, 5, 6 e 7 e alle informazioni connesse imposte da detto articolo.

(...)).

Diritto francese

- 13 L'articolo L. 212-1 del codice dell'ambiente prevede quanto segue:

«(...)

III. - Ciascun bacino o gruppo di bacini idrografici è dotato di uno o più piani orientativi di regolazione e di gestione delle acque che fissano gli obiettivi di cui al punto IV del presente articolo (...).

IV. - Gli obiettivi di qualità e quantità delle acque fissati dai piani orientativi di regolazione e 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;

2° per i corpi idrici superficiali artificiali o fortemente modificati dalle attività umane, a un buon potenziale ecologico e a un buono stato 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 (...).

(...)

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

(...)

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

14 L'articolo R. 212-13 del codice dell'ambiente, come modificato dal decreto n. 2018-847 del 4 ottobre 2018 relativo ai piani orientativi di regolazione e di gestione delle acque e ai piani di regolazione e di gestione delle acque (JORF del 6 ottobre 2018, testo n. 11), 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».

15 Ai sensi dell'articolo R. 212-16 del codice dell'ambiente:

«(...)

I bis. - Le deroghe previste al punto VII dell'articolo L. 212-1 possono essere concesse per un progetto che comporti modifiche nelle caratteristiche fisiche delle acque o l'esercizio di nuove attività umane solo qualora siano soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

1° è fatto tutto il possibile per mitigare l'impatto negativo del progetto sullo stato dei corpi idrici interessati;

2° le modifiche o alterazioni dei corpi idrici rispondono a un rilevante interesse generale o i benefici attesi dal progetto in materia di salute umana, di mantenimento della sicurezza per le persone o di sviluppo sostenibile prevalgono sui benefici per l'ambiente e per la società connessi al conseguimento degli obiettivi definiti al punto IV dell'articolo L. 212-1;

3° per ragioni di fattibilità tecnica o costi sproporzionati, i vantaggi derivanti dal progetto non possono essere conseguiti con altri mezzi che costituiscano una soluzione notevolmente migliore sul piano ambientale.

Il prefetto che coordina il bacino stabilisce l'elenco dei progetti che soddisfano o possono soddisfare tali condizioni, previsto al punto VII dell'articolo L. 212-1.

Le ragioni delle modifiche o delle alterazioni dei corpi idrici a tali condizioni sono espressamente indicate e motivate nel piano orientativo di regolazione e di gestione delle acque all'atto del suo aggiornamento.

(...)».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

- 16 Con un 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, Francia) un ricorso per chiedere l'annullamento 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», nonché della decisione implicita derivante dal rifiuto opposto dal Primo ministro alla sua richiesta di ritirare tale disposizione.
- 17 A sostegno del proprio ricorso, tale associazione ha fatto valere che detta disposizione viola la direttiva 2000/60, in particolare l'articolo 4, paragrafo 1, della medesima, che vieta qualsiasi deterioramento, temporaneo o a lungo termine, dello stato dei corpi idrici.
- 18 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), la Corte ha, in particolare, 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 delle deroghe previste ai paragrafi 6 e 7 di tale

articolo – 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.

- 19 Dinanzi a detto giudice, il ministro della Transizione ecologica e solidale sostiene che la disposizione di cui al procedimento principale non rientra nella deroga prevista all'articolo 4, paragrafo 6, della direttiva 2000/60, che 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 di tale 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 tale riguardo, il documento di orientamento n. 36, riguardante le «[e]senzioni dagli obiettivi ambientali a norma dell'articolo 4, paragrafo 7», elaborato nel dicembre 2017 nell'ambito del processo chiamato «Strategia comune di attuazione della direttiva quadro sulle acque e della direttiva sulle alluvioni» dalle amministrazioni interessate degli Stati membri e della 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.
- 20 Secondo il giudice del rinvio, la risposta al motivo dedotto dall'associazione ricorrente dipende pertanto dalla questione di stabilire se, tenuto conto dell'obiettivo di impedire il deterioramento della qualità delle acque superficiali, l'autorità amministrativa possa non tener conto degli impatti temporanei di breve durata e senza conseguenze a lungo termine dei programmi e dei progetti soggetti alla sua autorizzazione e, in caso affermativo, a quali condizioni e limiti.
- 21 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 e, in particolare, dei suoi paragrafi 6 e 7».

Sulle questioni pregiudiziali

- 22 Con le sue due questioni, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede sostanzialmente se l'articolo 4 della direttiva 2000/60 debba essere interpretato nel senso che esso 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 tener conto di impatti temporanei di breve durata e senza conseguenze a lungo termine sulle medesime e, se del caso, a quali condizioni.

- 23 Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), i), della direttiva 2000/60, nel rendere operativi i programmi di misure specificate nei piani di gestione dei bacini idrografici, gli Stati membri attuano le misure necessarie per impedire il deterioramento dello stato di tutti i corpi idrici superficiali, salva l'applicazione dei paragrafi 6 e 7 di tale articolo e salvo il paragrafo 8 del medesimo.
- 24 Al riguardo, la Corte ha statuito che 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 produce effetti vincolanti, in esito alla determinazione dello stato ecologico del corpo idrico in parola, in ogni fase della procedura prescritta dalla direttiva medesima. Tale disposizione non contiene quindi unicamente obblighi di principio, ma riguarda anche progetti particolari (v., in tal senso, sentenza del 1° luglio 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, punti 43 e 47).
- 25 Pertanto, 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. L'obbligo di impedire il deterioramento dello stato dei corpi idrici superficiali continua a essere vincolante in ogni fase dell'attuazione della direttiva 2000/60 ed è applicabile a ogni tipo e a ogni stato di corpo idrico superficiale per il quale sia stato adottato o avrebbe dovuto essere adottato un piano di gestione. Lo Stato membro interessato, di conseguenza, è tenuto a negare l'autorizzazione di un progetto ove quest'ultimo sia tale da deteriorare lo stato del corpo idrico in questione o a pregiudicare il conseguimento di un buono stato dei corpi idrici superficiali, salvo considerare che detto progetto ricada in una deroga ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 7, della direttiva medesima (sentenza del 1° luglio 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, punto 50).
- 26 Ciò implica che, nel corso della procedura di autorizzazione di un progetto, e quindi prima dell'adozione della decisione, le autorità 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 (sentenza del 28 maggio 2020, Land Nordrhein-Westfalen, C-535/18, EU:C:2020:391, punto 76).
- 27 Per quanto riguarda la nozione di «deterioramento dello stato» di un corpo idrico superficiale, non definita nella direttiva 2000/60, la Corte ha precisato che sussiste un deterioramento dello stato di un corpo idrico superficiale, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), i), di tale direttiva, quando lo stato di almeno uno degli elementi di qualità ai sensi dell'allegato V di detta direttiva si degradi di una classe, anche laddove tale deterioramento non si traduca in un deterioramento nella classificazione, nel complesso, del corpo idrico superficiale. Tuttavia, nel caso in cui l'elemento di qualità di cui trattasi, ai sensi di tale allegato, si trovi già nella classe più bassa, qualunque deterioramento di detto elemento costituisce un deterioramento dello stato di un corpo idrico superficiale (sentenza del 4 maggio 2016, Commissione/Austria, C-346/14, EU:C:2016:322, punto 59 e giurisprudenza ivi citata).
- 28 Nel caso di specie, la disposizione nazionale di cui al procedimento principale dispone che, ai fini del controllo relativo alla prevenzione del deterioramento dello stato dei corpi idrici superficiali, di cui al punto 26 della presente sentenza, «non si tiene conto degli impatti temporanei di breve durata e senza conseguenze a lungo termine».

- 29 Pertanto, dalla formulazione stessa di tale disposizione nonché dalla domanda di pronuncia pregiudiziale risulta che detta disposizione mira in particolare a consentire l'autorizzazione di un programma o di un progetto che avrà solo un simile impatto temporaneo sullo stato di un corpo idrico superficiale, senza che occorra, in tal caso, verificare se siano soddisfatte le condizioni cumulative previste all'articolo 4, paragrafo 7, della direttiva 2000/60 e riprese, in sostanza, all'articolo R. 212-16 del codice dell'ambiente.
- 30 A tale riguardo, i governi intervenuti nonché la Commissione sostengono, in sostanza, che, anche quando provocano un deterioramento nel senso indicato al punto 27 della presente sentenza, gli impatti temporanei di breve durata e senza conseguenze a lungo termine sullo stato di un corpo idrico superficiale non costituiscono necessariamente un deterioramento vietato dall'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), i), della direttiva 2000/60, come risulterebbe in particolare dagli sviluppi contenuti nel documento di orientamento di cui al punto 19 della presente sentenza. In tale contesto, essi si riferiscono, in particolare, alla periodicità stabilita, per lo studio delle incidenze dell'attività umana sullo stato delle acque superficiali, all'articolo 5 di tale direttiva e, per l'aggiornamento dei programmi di misure, all'articolo 11 della medesima, nonché agli intervalli di controllo indicati, ai fini dei programmi di monitoraggio dello stato delle acque di cui all'articolo 8 di detta direttiva, nella tabella che figura nell'allegato V, punto 1.3.4, della medesima. Orbene, in assenza di un deterioramento vietato, non vi sarebbe nemmeno motivo di deroga ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 7, della stessa direttiva.
- 31 Tuttavia, una simile interpretazione, come trasmessa in particolare dal suddetto documento di orientamento, di cui l'avvocato generale ha sottolineato il carattere giuridicamente non vincolante nel paragrafo 75 delle sue conclusioni, non deriva dalle disposizioni della direttiva 2000/60 ed è inoltre contraddetta dall'impianto sistematico generale di tale direttiva nonché dagli obiettivi da essa perseguiti. Infatti – mentre l'obbligo di impedire il deterioramento dello stato dei corpi idrici superficiali non implica che gli Stati membri siano tenuti, nel valutare la compatibilità di un programma o di un progetto particolare con l'obiettivo di impedire il deterioramento della qualità delle acque, a prendere in considerazione impatti temporanei di breve durata e senza conseguenze a lungo termine, qualora sia dimostrato che simili impatti, per loro natura, hanno solo una scarsa incidenza sullo stato dei corpi idrici e non sono, pertanto, in grado di provocare deterioramenti dei medesimi – la situazione è diversa qualora sia accertato che simili impatti possono provocare un deterioramento nel senso indicato al punto 27 della presente sentenza, anche se tale deterioramento fosse di natura temporanea.
- 32 Anzitutto, dal combinato disposto dei paragrafi 1 e 6 dell'articolo 4 della direttiva 2000/60 risulta che l'obbligo di impedire il deterioramento dello stato dei corpi idrici superficiali include quello di impedire un deterioramento temporaneo dello stato di detti corpi. Infatti, il fatto di prevedere, all'articolo 4, paragrafo 6, di tale direttiva, una deroga per un simile deterioramento conferma che l'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), i), di detta direttiva obbliga gli Stati membri a impedire anche tale deterioramento.
- 33 Occorre poi rilevare che, ai sensi dell'articolo 1, lettera a), della direttiva 2000/60, 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, degli ecosistemi terrestri e delle zone umide direttamente dipendenti dagli ecosistemi acquatici sotto il profilo del fabbisogno idrico. Parimenti, il considerando 32 di tale direttiva fa riferimento all'«obbligo» di impedire un ulteriore deterioramento dello stato delle acque.

- 34 Inoltre, la Corte ha statuito che l'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2000/60 impone due obiettivi distinti, pur se intrinsecamente legati. Da un lato, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), i), di tale direttiva, gli Stati membri attuano le misure necessarie per impedire il deterioramento dello stato di tutti i corpi idrici superficiali (obbligo di impedire il deterioramento). Dall'altro, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), ii) e iii), gli Stati membri proteggono, migliorano e ripristinano tutti i corpi idrici superficiali al fine di raggiungere un buono stato entro la fine del 2015 (obbligo di miglioramento) (sentenza del 28 maggio 2020, Land Nordrhein-Westfalen, C-535/18, EU:C:2020:391, punto 68 e giurisprudenza ivi citata).
- 35 Pertanto, il legislatore dell'Unione ha conferito all'obbligo di impedire il deterioramento dello stato dei corpi idrici uno status autonomo, non circoscrivendolo a uno strumento posto al servizio dell'obbligo di miglioramento dello stato dei corpi idrici (sentenza del 1° luglio 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, punto 49).
- 36 Per quanto riguarda l'obbligo di impedire il deterioramento, la Corte ha peraltro sottolineato che, fatta salva la concessione di una deroga, qualsivoglia deterioramento dello stato di un corpo idrico superficiale deve essere evitato (sentenza del 4 maggio 2016, Commissione/Austria, C-346/14, EU:C:2016:322, punto 64 e giurisprudenza ivi citata).
- 37 Più in particolare, la Corte ha ripetutamente statuito che, per quanto riguarda i criteri che consentono di concludere nel senso di un deterioramento dello stato di un corpo idrico, dall'impianto sistematico dell'articolo 4 della direttiva 2000/60, 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 requisiti molto rigorosi e che, di conseguenza, 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 [v., in tal senso, sentenze del 1° luglio 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, punto 67, nonché del 24 giugno 2021, Commissione/Spagna (Deterioramento dell'area naturale di Doñana), C-559/19, EU:C:2021:512, punto 48].
- 38 Infine, occorre ricordare, in tale contesto, che la direttiva 2000/60 è stata adottata sulla base dell'articolo 175, paragrafo 1, CE (divenuto articolo 192, paragrafo 1, TFUE). Al riguardo, il considerando 11 di tale direttiva ricorda che, come indicato all'articolo 174 CE (divenuto articolo 191 TFUE), la politica dell'Unione in materia ambientale deve contribuire a perseguire obiettivi di salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente nonché di utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, e deve essere fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva e sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente.
- 39 Orbene, sia gli obiettivi e i principi così ricordati sia lo scopo ultimo della direttiva 2000/60 consistente nel conseguire come minimo un «buono stato» di tutte le acque superficiali dell'Unione e nel mantenerlo, come enuncia il considerando 26 di tale direttiva (v., in tal senso, sentenza del 1° luglio 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, punto 37), confermano a loro volta l'interpretazione in base alla quale, salva l'applicazione dell'articolo 4, paragrafi 6 e 7, di detta direttiva e salvo il paragrafo 8 di tale articolo, deve essere evitato qualsiasi deterioramento dello stato di un corpo idrico, anche temporaneo o transitorio e di breve durata, tenuto conto degli effetti nefasti sull'ambiente o sulla salute umana che ne possono risultare.

- 40 È vero che, in pratica, tenuto conto delle frequenze dei controlli previste all'allegato V, punto 1.3.4, della direttiva 2000/60, può accadere che, nell'ambito del monitoraggio dello stato delle acque superficiali richiesto dall'articolo 8 di tale direttiva, non venga individuato un deterioramento temporaneo di un elemento di qualità nel senso ricordato al punto 27 della presente sentenza.
- 41 Tuttavia, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 51 delle sue conclusioni, simili frequenze del monitoraggio eseguito a fini di analisi, di sorveglianza e di individuazione eventuale, le quali possono, a seconda dei casi, estendersi da un mese a sei anni, non possono essere considerate un criterio pertinente per valutare un potenziale deterioramento dello stato di un corpo idrico superficiale nell'ambito del monitoraggio ex ante di cui al punto 26 della presente sentenza. Accettare un'interpretazione secondo cui un deterioramento dello stato di un corpo idrico superficiale di una durata prevedibile che si computa quindi in mesi o in anni non è contrario all'obbligo di impedire il deterioramento, di cui all'articolo 4, paragrafo 1, di tale direttiva, e che, pertanto, un progetto idoneo a provocare un simile deterioramento può essere autorizzato senza che siano soddisfatte le condizioni previste all'articolo 4, paragrafo 7, di detta direttiva, vale a dire dunque al di fuori di qualsiasi monitoraggio, sarebbe manifestamente incompatibile con quanto rilevato, in particolare, ai punti 38 e 39 della presente sentenza.
- 42 Invece, contrariamente a quanto fa valere il governo francese, un'interpretazione secondo cui l'obbligo di impedire un deterioramento dello stato di un corpo idrico superficiale riguarda anche un deterioramento temporaneo di breve durata e senza conseguenze a lungo termine non priva di coerenza le disposizioni dell'articolo 4 della direttiva 2000/60. Infatti, come ogni altro progetto che può provocare un deterioramento dello stato di un corpo idrico superficiale, un progetto che può provocare un deterioramento temporaneo di breve durata e senza conseguenze a lungo termine può, in linea di principio, essere autorizzato sulla base dell'articolo 4, paragrafo 7, di tale direttiva.
- 43 In tale contesto, e per quanto riguarda in particolare progetti intesi a proteggere o a migliorare lo stato dei corpi idrici superficiali, come i progetti detti di «rinaturalizzazione», menzionati dal governo francese, risulta quindi in particolare che, a priori, simili progetti risponderanno a un interesse pubblico prioritario o che i vantaggi per l'ambiente e la società connessi alla realizzazione degli obiettivi enunciati all'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2000/60 saranno, nel caso di simili progetti, inferiori ai benefici per la salute umana, il mantenimento della sicurezza per le persone o lo sviluppo sostenibile che ne risulteranno, come richiesto dall'articolo 4, paragrafo 7, lettera c), di tale direttiva.
- 44 Quanto alla condizione prevista all'articolo 4, paragrafo 7, lettera b), della direttiva 2000/60 secondo cui «le motivazioni delle modifiche o alterazioni [devono essere] menzionate specificamente e illustrate nel piano di gestione del bacino idrografico prescritto dall'articolo 13 [di tale direttiva] e gli obiettivi sono riveduti ogni sei anni», dalla giurisprudenza della Corte (sentenza del 4 maggio 2016, Commissione/Austria, C-346/14, EU:C:2016:322, punti 66 e 68, nonché giurisprudenza ivi citata) e dai termini dell'allegato VII, parte A, punto 5, di tale direttiva risulta che detta condizione può considerarsi soddisfatta quando le motivazioni che sono all'origine del progetto interessato sono contenute, alla data dell'autorizzazione di tale progetto, unicamente nella decisione di autorizzazione del medesimo.
- 45 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, occorre rispondere alle due questioni sollevate dichiarando che l'articolo 4 della direttiva 2000/60 deve essere interpretato nel senso che esso non consente 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 di impatti temporanei di breve durata e senza conseguenze a lungo termine su queste

ultime, a meno che non sia manifesto che simili impatti hanno, per loro natura, solo scarsa incidenza sullo stato dei corpi idrici interessati e non possono comportarne un «deterioramento» ai sensi di detta disposizione. Qualora, nell’ambito della procedura di autorizzazione di un programma o di un progetto, le autorità nazionali competenti determinino che esso può provocare un simile deterioramento, tale programma o tale progetto può essere autorizzato, anche se detto deterioramento è di carattere temporaneo, solo se sono soddisfatte le condizioni previste all’articolo 4, paragrafo 7, della suddetta direttiva.

Sulle spese

- 46 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

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

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, 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 di impatti temporanei di breve durata e senza conseguenze a lungo termine su queste ultime, a meno che non sia manifesto che simili impatti hanno, per loro natura, solo scarsa incidenza sullo stato dei corpi idrici interessati e non possono comportarne un «deterioramento» ai sensi di detta disposizione. Qualora, nell’ambito della procedura di autorizzazione di un programma o di un progetto, le autorità nazionali competenti determinino che esso può provocare un simile deterioramento, tale programma o tale progetto può essere autorizzato, anche se detto deterioramento è di carattere temporaneo, solo se sono soddisfatte le condizioni previste all’articolo 4, paragrafo 7, della suddetta direttiva.

Firme