



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

1° luglio 2015 *

«Rinvio pregiudiziale — Ambiente — Politica dell'Unione europea nel settore dell'acqua — Direttiva 2000/60/CE — Articolo 4, paragrafo 1 — Obiettivi ambientali relativi alle acque superficiali — Deterioramento dello stato di un corpo idrico superficiale — Progetto di riassetto di una via navigabile — Obbligo degli Stati membri di non autorizzare un progetto che produca un deterioramento dello stato di un corpo idrico superficiale — Criteri determinanti per valutare l'esistenza di un deterioramento dello stato di un corpo idrico»

Nella causa C-461/13,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Bundesverwaltungsgericht (Germania), con decisione dell'11 luglio 2013, pervenuta in cancelleria il 22 agosto 2013, nel procedimento

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV

contro

Bundesrepublik Deutschland,

con l'intervento di:

Freie Hansestadt Bremen,

LA CORTE (Grande Sezione),

composta da V. Skouris, presidente, K. Lenaerts, vicepresidente, A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, A. Ó Caoimh, C. Vajda e S. Rodin, presidenti di sezione, A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits, M. Berger (relatore), C.G. Fernlund, J.L. da Cruz Vilaça e F. Biltgen, giudici,

avvocato generale: N. Jääskinen

cancelliere: K. Malacek, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza dell'8 luglio 2014,

considerate le osservazioni presentate:

- per il Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV, da R. Nebelsieck, Rechtsanwalt;
- per la Bundesrepublik Deutschland, da W. Ewer, Rechtsanwalt;

* Lingua processuale: il tedesco.

— per la Freie Hansestadt Bremen, da P. Schütte, Rechtsanwalt;

— per il governo ceco, da M. Smolek, in qualità di agente;

— per il governo francese, da S. Menez, in qualità di agente;

— per il governo dei Paesi Bassi, da M. Bulterman e B. Koopman nonché da J. Langer, in qualità di agenti;

— per il governo polacco, da B. Majczyna, in qualità di agente;

— per il governo del Regno Unito, da J. Beeko, in qualità di agente, assistita da G. Facenna, barrister;

— per la Commissione europea, da E. Manhaeve e G. Wilms, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 23 ottobre 2014,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), da sub i) a sub iii), 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 L 327, pag. 1).
- 2 Tale domanda è stata presentata nel contesto di una controversia tra il Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV (Federazione tedesca per l'ambiente e la protezione della natura) e la Bundesrepublik Deutschland (Repubblica federale di Germania) riguardo a un progetto di incremento della profondità di diverse parti del fiume Weser nel nord della Germania, inteso a consentire il passaggio di navi container più larghe nei porti di Bremerhaven, Brake e Brema, situati in Germania.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

- 3 I considerando 16, 25 e 32 della direttiva 2000/60 sono così formulati:

«(16) È necessario integrare maggiormente la protezione e la gestione sostenibile delle acque in altre politiche comunitarie come la politica energetica, dei trasporti, la politica agricola, la politica della pesca, la politica regionale e in materia di turismo. (...)

(...)

(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.

(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 della direttiva 2000/60, intitolato «Scopo», prevede 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 L'articolo 2 di detta direttiva, intitolato «Definizioni», ai punti 9 e 17 nonché ai punti da 21 a 23, prevede quanto segue:

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

(...)

- 9) “corpo idrico fortemente modificato”: un corpo idrico superficiale la cui natura, a seguito di alterazioni fisiche dovute a un'attività umana, è sostanzialmente modificata, come risulta dalla designazione fattane dallo Stato membro in base alle disposizioni dell'allegato II;

(...)

- 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;

(...)

- 21) “stato ecologico”: espressione della qualità della struttura e del funzionamento degli ecosistemi acquatici associati alle acque superficiali, classificato a norma dell'allegato V;

- 22) “buono stato ecologico”: stato di un corpo idrico superficiale classificato in base all'allegato V;

- 23) “buon potenziale ecologico”: stato di un corpo idrico artificiale o fortemente modificato, così classificato in base alle disposizioni pertinenti dell'allegato V;

(...)».

- 6 L'articolo 3 della stessa direttiva, rubricato «Coordinamento delle disposizioni amministrative all'interno dei distretti idrografici», al paragrafo 1 dispone quanto segue:

«Gli Stati membri individuano i singoli bacini idrografici presenti nel loro territorio e, ai fini della presente direttiva, li assegnano a singoli distretti idrografici. Ove opportuno, è possibile accomunare in un unico distretto bacini idrografici di piccole dimensioni e bacini di dimensioni più grandi, oppure unificare piccoli bacini limitrofi. Qualora le acque sotterranee non rientrino interamente in un bacino idrografico preciso, esse vengono individuate e assegnate al distretto idrografico più vicino o più consono. Le acque costiere vengono individuate e assegnate al distretto idrografico o ai distretti idrografici più vicini o più consoni».

7 L'articolo 4 della direttiva 2000/60, intitolato «Obiettivi ambientali», ai paragrafi 1, lettera a), 2 e 6, prevede quanto segue:

«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;

(...)

2. Quando un corpo idrico è interessato da più di uno degli obiettivi di cui al paragrafo 1, si applica quello più rigoroso.

(...)

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».

8 L'articolo 4, paragrafo 7, della citata direttiva stabilisce quanto segue:

«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».
- 9 L'articolo 11 della medesima direttiva, intitolato «Programma di misure», al paragrafo 1 così dispone:
- «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 rimandare alle misure derivanti dalla normativa adottata a livello nazionale e applicabile 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».
- 10 L'articolo 13 della direttiva 2000/60, intitolato «Piani di gestione dei bacini idrografici», al paragrafo 1 dispone:
- «Per ciascun distretto idrografico interamente compreso nel suo territorio, ogni Stato membro provvede a far predisporre un piano di gestione del bacino idrografico».
- 11 L'articolo 14 della direttiva 2000/60, intitolato «Informazione e consultazione pubblica», al paragrafo 1 enuncia quanto segue:
- «Gli Stati membri promuovono la partecipazione attiva di tutte le parti interessate all'attuazione della presente direttiva, in particolare all'elaborazione, al riesame e all'aggiornamento dei piani di gestione dei bacini idrografici (...)».

Il diritto tedesco

- 12 L'articolo 27 della legge federale sul regime delle acque (Wasserhaushaltsgesetz) del 31 luglio 2009 (BGBl. 2009 I, pag. 2585), nella versione applicabile ai fatti del procedimento principale (in prosieguo: il «WHG»), intitolato «Obiettivi di gestione per quanto attiene alle acque superficiali», prevede quanto segue:

«1) Nella misura in cui esse non sono qualificate come artificiali o fortemente modificate ai sensi dell'articolo 28, le acque superficiali sono gestite in maniera tale da

1. evitare il deterioramento del loro stato ecologico e del loro stato chimico, e
2. preservare o raggiungere un buono stato ecologico e un buono stato chimico.

2) Le acque superficiali qualificate come artificiali o fortemente modificate ai sensi dell'articolo 28 sono gestite in maniera tale da

1. evitare il deterioramento del loro potenziale ecologico e del loro stato chimico, e
2. preservare o raggiungere un buon potenziale ecologico e un buono stato chimico».

- 13 L'articolo 31, paragrafo 2, primo periodo, del WHG così recita:

«Se il buono stato ecologico di acque superficiali non viene raggiunto o se il loro stato si deteriora, ciò non è contrario agli obiettivi di gestione enunciati agli articoli 27 e 30 qualora

1. ciò risulti da una nuova modifica delle caratteristiche fisiche delle acque o della superficie freatica delle acque sotterranee,
2. tale modifica sia di prioritario interesse pubblico o i vantaggi risultanti dalla nuova modifica per la salute o la sicurezza delle persone o per lo sviluppo sostenibile siano superiori ai vantaggi per l'ambiente e la società risultanti dal conseguimento degli obiettivi di gestione,
3. gli obiettivi perseguiti con la modifica delle acque non possano essere conseguiti con altri mezzi adeguati il cui impatto negativo sull'ambiente sia significativamente inferiore, i quali siano tecnicamente realizzabili e il cui costo non sia sproporzionato, e
4. sia stato fatto tutto il possibile per attenuare l'impatto negativo sullo stato delle acque.

(...)).».

- 14 L'articolo 12, paragrafo 7, terzo periodo, della legge sulle idrovie federali (Bundeswasserstraßengesetz) del 2 aprile 1968 (BGBl. 1968 II, pag. 173), nella versione applicabile ai fatti del procedimento principale, così recita:

«Le misure di riassetto tengono conto degli obiettivi di gestione applicabili ai sensi degli articoli da 27 a 31 del [WHG].»

- 15 L'articolo 14, paragrafo 1, secondo periodo, di detta legge prevede quanto segue:

«Nel contesto dell'approvazione del piano, occorre prendere in considerazione l'insieme degli interessi pubblici e privati interessati dal progetto, compreso l'impatto ambientale di quest'ultimo».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

- 16 Con decisione di approvazione del 15 luglio 2011 (in prosieguo: la «decisione di approvazione»), la direzione della navigazione fluviale per la zona nord-occidentale (Wasser- und Schifffahrtsdirektion Nordwest), un'amministrazione federale, autorizzava tre progetti concernenti il riassetto del fiume Weser, che costituisce un'idrovia federale. Il committente di tutti questi progetti, che possono essere realizzati indipendentemente gli uni dagli altri, è l'Amministrazione federale delle Acque e delle Vie navigabili (Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes).
- 17 Il primo progetto riguarda il riassetto dell'estuario del Weser fra il mare aperto e Bremerhaven. A tal riguardo, è previsto un aumento della profondità del solco fluviale dell'estuario del Weser di un massimo di 1,16 metri (m) al fine di permettere alle grandi navi container, con pescaggio massimo fino a 13,5 m, di raggiungere il porto di Bremerhaven a prescindere dalle maree. Il progetto è collegato ad un incremento della profondità dell'area di manovra nel porto di Bremerhaven, progetto il cui committente è la Freie Hansestadt Bremen (città anseatica di Brema), che è parte interveniente nel procedimento principale.
- 18 Il secondo progetto riguarda il riassetto del Weser inferiore a monte di Bremerhaven e sino a Brake, tramite l'incremento della profondità del solco fluviale di un metro al massimo per permettere alle navi con un pescaggio massimo fino a 12,8 m di raggiungere il porto ivi situato con la marea.
- 19 Il terzo progetto mira al riassetto del Weser inferiore a monte di Brake e sino a Brema. In questo tratto di fiume è previsto l'incremento della profondità del solco fluviale così da permettere alle navi con un pescaggio massimo fino a 11,1 m di raggiungere il porto di Brema con la marea. Attualmente, il porto di Brema può essere raggiunto, con la marea, da navi con un pescaggio massimo fino a 10,7 m.
- 20 Per realizzare i progetti in questione occorre dragare il fondale del fiume di cui trattasi nei canali navigabili. Dopo lo scavo iniziale, una volta raggiunta la profondità prevista nell'ambito del riassetto, saranno necessari regolari interventi di dragaggio di mantenimento. Il materiale residuo di dragaggio risultante dai lavori di riassetto e dagli interventi di mantenimento di questo fiume deve essere essenzialmente scaricato in punti dell'estuario del Weser e del Weser inferiore già utilizzati in precedenza a tal fine.
- 21 Oltre agli effetti immediati del dragaggio e dello scarico del materiale residuo, i progetti comportano, secondo il giudice del rinvio, conseguenze ulteriori, dal punto di vista idrogeologico e morfologico, per i tratti di fiume interessati. In tal senso,, si verificheranno segnatamente un incremento della velocità delle correnti sia con la bassa sia con l'alta marea, un aumento del livello dell'alta marea, un abbassamento del livello della bassa marea, un incremento della salinità in talune parti del Weser inferiore e un arretramento a monte del confine delle acque salmastre del Weser inferiore, nonché, infine, un maggiore interrimento del letto del fiume al di fuori del solco fluviale.
- 22 Tra i corpi idrici interessati, le acque di transizione del Weser e la zona intercotidale sopra Brake sono qualificate come fortemente modificate ai sensi dell'articolo 2, punto 9, della direttiva 2000/60. L'area dell'estuario del Weser, nella parte in cui è ricompresa nelle acque costiere, è qualificata come corpo idrico naturale. È inoltre coinvolta una serie di corpi idrici nell'ambito degli affluenti, definiti in parte come naturali, in parte come fortemente modificati.
- 23 Su tale base, la direzione della navigazione fluviale per la zona nord-occidentale ha esaminato, nella decisione di approvazione, la compatibilità dei progetti in questione con l'obiettivo di impedire il deterioramento dello stato dei corpi idrici previsto dalla direttiva 2000/60. Tale autorità è giunta alla conclusione che non è prevedibile che si verifichi per le acque costiere un deterioramento ai sensi di detta direttiva.

- 24 Di contro, essa ha ritenuto che lo stato attuale di taluni corpi idrici della Weser tenderà a subire modifiche negative per effetto dei progetti di riassetto in esame, senza che ciò comporti una variazione della classe di stato ai sensi dell'allegato V della direttiva 2000/60. Secondo la direzione della navigazione fluviale per la zona nord-occidentale, un simile deterioramento nell'ambito di una classe di stato non dovrebbe essere considerato un deterioramento del potenziale ecologico o dello stato del corpo idrico in questione.
- 25 In subordine, detta autorità ha esaminato se ricorressero i presupposti per una deroga al divieto di deterioramento dello stato dei corpi idrici previsti dall'articolo 31, paragrafo 2, del WHG e dall'articolo 4, paragrafo 7, della direttiva 2000/60 e ha concluso in senso affermativo.
- 26 Il Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV contesta la decisione di approvazione, facendo valere al riguardo, oltre alle violazioni della normativa in materia di approvazione dei piani di riassetto, della legge di valutazione dell'impatto ambientale (Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung) e della normativa di tutela dell'ambiente, in particolare della normativa relativa alla fauna, alla flora, all'habitat nonché alla protezione degli uccelli, segnatamente l'inosservanza di norme a tutela delle acque che recepiscono la direttiva 2000/60.
- 27 Secondo il giudice del rinvio, la decisione del procedimento principale dipende dall'interpretazione di più disposizioni di detta direttiva.
- 28 In tale contesto, il Bundesverwaltungsgericht (Corte amministrativa federale) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:
- «1) Se l'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), sub i), della direttiva 2000/60 debba essere interpretato nel senso che gli Stati membri - salvo concessione di deroga - sono tenuti a negare l'autorizzazione di un progetto qualora esso possa comportare un deterioramento dello stato di un corpo idrico superficiale o se tale norma si limiti, invece, a indicare gli obiettivi per la pianificazione della gestione.
 - 2) Se la nozione di "deterioramento dello stato" di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), sub i), della direttiva 2000/60 debba essere interpretata nel senso che essa ricomprende soltanto alterazioni che determinino la classificazione in una categoria inferiore a norma dell'allegato V di detta direttiva.
 - 3) In caso di soluzione negativa della seconda questione pregiudiziale, in presenza di quali condizioni sussista un «deterioramento dello stato» ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), sub i), della direttiva 2000/60.
 - 4) Se l'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), sub ii) e iii), della direttiva 2000/60 debba essere interpretato nel senso che gli Stati membri - salvo concessione di una deroga - sono tenuti a negare l'autorizzazione di un progetto qualora esso pregiudichi il raggiungimento di un buono stato delle acque superficiali o di un buon potenziale ecologico e di un buono stato chimico delle acque superficiali al momento rilevante ai sensi di detta direttiva, o se tale norma si limiti invece a indicare gli obiettivi per la pianificazione della gestione».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima e sulla quarta questione

- 29 Con la prima e la quarta questione, che occorre trattare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), da sub i) a sub iii), della direttiva 2000/60 debba essere interpretato nel senso che gli Stati membri sono tenuti – salvo concessione di una deroga – a negare l'autorizzazione di un progetto qualora esso sia idoneo a provocare un deterioramento dello stato di un corpo idrico superficiale oppure qualora pregiudichi il raggiungimento di un buono stato delle acque superficiali o di un buon potenziale ecologico e di un buono stato chimico di tali acque alla data prevista dalla direttiva stessa.
- 30 La determinazione della portata di tali disposizioni dev'essere effettuata, secondo costante giurisprudenza della Corte, in considerazione tanto dei termini delle disposizioni stesse quanto del loro contesto nonché degli obiettivi perseguiti dalla normativa di cui esse fanno parte (v., segnatamente, sentenze Lundberg, C-317/12, EU:C:2013:631, punto 19; SFIR e a., da C-187/12 a C-189/12, EU:C:2013:737, punto 24, nonché Bouman, C-114/13, EU:C:2015:81, punto 31) e, eventualmente, della genesi di tale normativa.
- 31 Occorre rilevare che il disposto dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), sub i), della direttiva 2000/60, contrariamente a quanto fanno valere la Bundesrepublik Deutschland e il governo dei Paesi Bassi, suffraga il carattere vincolante di tale disposizione, la quale dispone che «gli Stati membri attuano le misure necessarie per impedire il deterioramento dello stato di tutti i corpi idrici superficiali». L'espressione «attuano» comporta un obbligo per gli Stati membri di agire in tal senso.
- 32 Al pari del giudice del rinvio, occorre intendere l'autorizzazione di un progetto particolare come un'attuazione di tal sorta.
- 33 Peraltro, a termini dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2000/60, è «[n]el rendere operativi i programmi di misure specificate nei piani di gestione» che gli Stati membri attuano le misure necessarie per realizzare gli obiettivi di impedire il deterioramento, di preservare e di migliorare lo stato dei corpi idrici superficiali. L'uso dei termini «nel rendere operativi» suffraga un'interpretazione di tale disposizione nel senso che essa comporta obblighi che devono essere rispettati, da parte delle autorità competenti, nell'approvazione di progetti particolari nel contesto del regime giuridico di tutela delle acque.
- 34 Occorre parimenti ricordare che la direttiva 2000/60 è una direttiva quadro adottata sulla base dell'articolo 175, paragrafo 1, CE (divenuto 192, paragrafo 1, TFUE). Essa stabilisce principi comuni e un quadro globale di azione per la protezione delle acque e coordina, integra nonché, nel lungo periodo, sviluppa i principi generali e le strutture idonei a garantire la protezione e un utilizzo 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, tuttavia, non persegue un'armonizzazione complessiva della normativa degli Stati membri nel settore dell'acqua (sentenze Commissione/Lussemburgo, C-32/05, EU:C:2006:749, punto 41, e Commissione/Germania, C-525/12, EU:C:2014:2202, punto 50).
- 35 Il considerando 25 di detta direttiva conferma che occorre 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 a livello dell'Unione.

- 36 Ai sensi dell'articolo 1, lettera a), della direttiva 2000/60, scopo di detta direttiva è quello 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 che ne sono direttamente dipendenti.
- 37 Pertanto, lo scopo ultimo della direttiva 2000/60 consiste nel conseguire, mediante un'azione coordinata, il «buono stato» di tutte le acque superficiali dell'Unione in vista del 2015.
- 38 Gli obiettivi ambientali che gli Stati membri sono tenuti a conseguire sono precisati dall'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2000/60.
- 39 Detta disposizione impone due obiettivi distinti, pur se intrinsecamente legati. Da una parte, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), sub i), della direttiva 2000/60, gli Stati membri attuano le misure necessarie per impedire il deterioramento dello stato di tutti i corpi idrici superficiali (obbligo di impedire il deterioramento). D'altra parte, ai sensi di tale articolo 4, paragrafo 1, lettera a), sub 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).
- 40 L'origine di tali due obiettivi risulta dai lavori preparatori della direttiva 2000/60. Per quanto riguarda, in particolare, l'obbligo di impedire il deterioramento dello stato delle acque superficiali, le disposizioni in parola, nella loro prima versione, potevano significare che, dopo l'adozione della direttiva 2000/60, i corpi idrici classificati in una categoria superiore alla categoria «buono stato» potevano degradarsi sino a ricadere in quest'ultima categoria. È per tale ragione che il Parlamento europeo ha proposto una modifica che consentiva di operare un distinguo tra l'obbligo di realizzare un «buono stato» e quello di impedire qualunque deterioramento, introducendo in maniera distinta quest'ultimo obbligo nella forma di un trattino separato dell'articolo 4, paragrafo 1, della summenzionata direttiva.
- 41 Sia l'obbligo di miglioramento sia quello di impedire il deterioramento dello stato dei corpi idrici sono intesi a realizzare gli obiettivi qualitativi ricercati dal legislatore dell'Unione, vale a dire il mantenimento o il ripristino di un buono stato, di un buon potenziale ecologico e di un buono stato chimico delle acque di superficie.
- 42 Per garantire la realizzazione, da parte degli Stati membri, degli obiettivi ambientali sopra menzionati, la direttiva 2000/60 prevede una serie di disposizioni, segnatamente quelle di cui agli articoli 3, 5, 8, 11 e 13 di detta direttiva, nonché quelle di cui al suo allegato V, che prevedono, come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi da 43 a 52 delle conclusioni, un processo complesso articolato su più fasi disciplinate dettagliatamente, al fine di consentire agli Stati membri di attuare le misure necessarie in funzione delle peculiarità e delle caratteristiche dei corpi idrici individuati nel loro territorio.
- 43 Tali elementi suffragano l'interpretazione secondo la quale l'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2000/60 non si limita ad 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.
- 44 Il regime delle deroghe previsto dall'articolo 4, paragrafo 7, della direttiva 2000/60 – le cui condizioni di applicazione sono state esaminate dalla convenuta nel procedimento principale, ma non sono oggetto delle questioni poste dal giudice del rinvio – costituisce, del pari, un elemento che suffraga l'interpretazione secondo la quale impedire il deterioramento dello stato dei corpi idrici presenta un carattere vincolante.

- 45 Al riguardo occorre rilevare che detto regime consta di diverse categorie. In particolare, ai sensi di detto articolo 4, paragrafo 7, «[g]li Stati membri non violano la presente direttiva qualora (...) l'incapacità di impedire il deterioramento dello stato del corpo idrico superficiale o sotterraneo [sia] dovut[a] a nuove modifiche delle caratteristiche fisiche di un corpo idrico superficiale o ad alterazioni del livello di corpi sotterranei».
- 46 Tale deroga si applica, tuttavia, soltanto a condizione che sia stato fatto tutto il possibile per mitigare l'impatto negativo sullo stato del corpo idrico e che i programmi di misure nonché i piani di gestione siano stati conseguentemente adeguati.
- 47 Al riguardo occorre sottolineare che la struttura delle categorie derogatorie previste dall'articolo 4, paragrafo 7, della direttiva 2000/60 consente di ritenere che l'articolo 4 di detta direttiva non contenga obblighi di carattere solo programmatico, ma interessi anche progetti particolari. Infatti, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 78 delle sue conclusioni, i motivi di deroga si applicano, segnatamente, ove il mancato rispetto degli obiettivi faccia seguito a nuove modifiche delle proprietà fisiche del corpo idrico superficiale, e ne risultino conseguenze negative. Orbene, questo può verificarsi in esito a nuove autorizzazioni di progetti. Infatti, è impossibile considerare separatamente un progetto e l'attuazione di piani di gestione.
- 48 Conseguentemente, tali progetti ricadono nell'obbligo di impedire il deterioramento dello stato dei corpi idrici previsto dall'articolo 4 della direttiva 2000/60. Detti progetti, tuttavia, possono essere autorizzati in forza del sistema delle deroghe previste dal summenzionato articolo 4.
- 49 La Commissione europea fa valere, nelle sue osservazioni scritte, che il divieto di deterioramento dello stato dei corpi idrici è un obiettivo dell'obbligo di miglioramento di esso. Al riguardo, occorre rilevare che il legislatore dell'Unione ha conferito all'obbligo di impedire il deterioramento dello stato dei corpi idrici uno status autonomo, non circoscrivendolo ad uno strumento posto al servizio dell'obbligo di miglioramento dello stato dei corpi idrici.
- 50 Ne consegue 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. 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. 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.
- 51 Alla luce delle suesposte considerazioni, occorre rispondere alla prima e alla quarta questione dichiarando che l'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), da sub i) a sub 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.

Sulla seconda e sulla terza questione

- 52 Con la seconda e la terza questione, che occorre trattare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se la nozione di «deterioramento dello stato» di un corpo idrico superficiale, di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), sub i), della direttiva 2000/60, debba essere interpretata nel senso

che essa ricomprende soltanto alterazioni che determinino una classificazione di tale corpo idrico in una categoria inferiore a norma dell'allegato V di detta direttiva (teoria delle classi di stato). In caso di risposta negativa, vale a dire se tale nozione riguardi ogni alterazione del corpo idrico in parola (teoria dello status quo), il giudice del rinvio chiede quali siano i criteri che consentono di concludere nel senso di un deterioramento dello stato di un corpo idrico superficiale.

- 53 Occorre rilevare che la nozione di «deterioramento dello stato» di un corpo idrico superficiale non è definita dalla direttiva 2000/60.
- 54 Al riguardo occorre ricordare che, in assenza di una siffatta definizione nel diritto dell'Unione, la determinazione del significato e della portata di tale nozione dev'essere effettuata, secondo costante giurisprudenza della Corte, in considerazione sia dei termini della disposizione di diritto dell'Unione in esame sia del contesto della medesima (v., segnatamente, sentenze Lundberg, C-317/12, EU:C:2013:631, punto 19; SFIR e a., da C-187/12 a C-189/12, EU:C:2013:737, punto 24, nonché Bouman, C-114/13, EU:C:2015:81, punto 31).
- 55 Il disposto dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), sub i), della direttiva 200/60 suffraga l'interpretazione secondo la quale la nozione di «deterioramento dello stato» di un corpo idrico superficiale ricomprende anche i deterioramenti che non si risolvono in una classificazione di tale corpo idrico in una classe inferiore. Tale disposizione indica espressamente che occorre impedire il deterioramento dello stato di tutti i corpi idrici superficiali. Secondo la definizione di cui all'articolo 2, punto 17, di detta direttiva, lo stato delle acque superficiali è l'espressione complessiva dello stato di un corpo idrico superficiale, determinato dal valore più basso del suo stato ecologico e chimico. In tal senso, l'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), sub i), della direttiva 2000/60 prevede in termini generali l'obbligo di impedire il deterioramento dello stato dei corpi idrici superficiali, senza menzionare un eventuale cambiamento di classe, mentre solo l'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), sub ii) e iii), di detta direttiva rinvia all'allegato V di tale direttiva quanto all'obbligo di miglioramento dello stato dei corpi idrici superficiali.
- 56 Prima di verificare se tale interpretazione letterale sia corroborata dal contesto nel quale si iscrive la nozione di «deterioramento dello stato» di un corpo idrico superficiale nonché dagli obiettivi della direttiva 2000/60, occorre ricordare che la valutazione dello stato delle acque superficiali si fonda sull'analisi dello stato ecologico, che comprende cinque classi, come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi da 91 a 97 delle sue conclusioni.
- 57 È nella fase di elaborazione dei rapporti di qualità ecologica che gli Stati membri suddividono la gamma dei rapporti di qualità ecologica di ogni categoria di acqua superficiale in cinque classi, mediante un valore limite degli elementi di qualità biologica che indica il confine tra tali diverse classi, vale a dire elevato, buono, sufficiente, mediocre e cattivo. I valori limite devono essere stabiliti in esito a un esercizio di intercalibrazione consistente nel confrontare i risultati di classificazione dei sistemi nazionali di monitoraggio per ciascun elemento biologico e per ciascun tipo di corpo idrico superficiale comune tra gli Stati membri nello stesso gruppo di intercalibrazione geografico, e nel valutare la coerenza dei risultati con le definizioni normative di cui all'allegato V, punto 1.2, di tale direttiva.
- 58 Tuttavia, come risulta dal punto 1.4.1, sub iii), dell'allegato V della direttiva 2000/60, l'operazione di intercalibrazione serve unicamente a delimitare gli stati delle classi «elevato», «buono» e «sufficiente». I valori limite degli Stati membri figurano nella decisione 2013/480/UE della Commissione, del 20 settembre 2013, che istituisce, a norma della direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, i valori delle classificazioni dei sistemi di monitoraggio degli Stati membri risultanti dall'esercizio di intercalibrazione e che abroga la decisione 2008/915/CE (GU L 266, pag. 1).

- 59 Infine, conformemente al punto 1.4.2, sub i), dell'allegato V della direttiva 2000/60, per le categorie di acque superficiali, un corpo idrico è classificato nella classe immediatamente inferiore non appena il rapporto di uno degli elementi di qualità scende al di sotto del livello corrispondente alla classe attuale. Tale tecnica, detta «one out all out», è legata alla definizione dello «stato delle acque superficiali» fornita dall'articolo 2, punto 17, di detta direttiva, il quale deve essere determinato dal valore più basso del suo stato ecologico e chimico.
- 60 Ai sensi dell'articolo 2, punto 21, della direttiva 2000/60, lo stato ecologico è l'espressione della qualità della struttura e del funzionamento degli ecosistemi acquatici associati alle acque superficiali, classificato a norma dell'allegato V di detta direttiva, che qualifica tali classificazioni dello stato ecologico come «definizioni normative».
- 61 Tuttavia, come l'avvocato generale ha rilevato al paragrafo 99 delle sue conclusioni, la determinazione dei valori limite fra le classi si traduce nell'adozione di forbici larghe. Pertanto, le classi non sono altro che uno strumento che limita la discrezionalità degli Stati membri nel determinare gli elementi di qualità che rispecchiano uno stato reale di un corpo idrico determinato. È segnatamente per questo motivo che l'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), sub i), della direttiva 2000/60 non rimanda all'allegato V della medesima, dal momento che la nozione di «deterioramento dello stato» di un corpo idrico superficiale è una nozione di portata globale.
- 62 Una diversa interpretazione di tale nozione scoraggerebbe, di contro, gli Stati membri dall'impedire il deterioramento dello stato di un corpo idrico superficiale nell'ambito di una classe di stato. Infatti, ove la classificazione di un corpo idrico superficiale dipenda dal più basso valore dei parametri applicabili, tutti gli altri valori potrebbero essere abbassati senza che ciò comporti alcuna conseguenza giuridica.
- 63 L'applicazione della tecnica «one out all out» in connessione con la teoria delle classi di stato indurrebbe parimenti ad escludere le acque dalla classe inferiore dalla sfera di applicazione dell'obbligo di impedire il deterioramento del loro stato. Infatti, dopo la classificazione di un corpo idrico in tale classe di stato, un nuovo deterioramento del suo stato non sarebbe più giuridicamente possibile. Orbene, alla luce della finalità della direttiva 2000/60, tale tipo di corpi idrici merita un'attenzione particolare nell'ambito della gestione delle acque.
- 64 Tale interpretazione è suffragata dall'articolo 4, paragrafo 5, lettera c), della direttiva 2000/60, che prevede espressamente, per quanto riguarda i corpi idrici superficiali fortemente modificati, per i quali gli Stati membri possono prefiggersi di conseguire obiettivi ambientali meno rigorosi, il divieto di qualsivoglia ulteriore deterioramento.
- 65 Peraltro, l'applicazione della teoria delle classi di stato porterebbe un indebolimento della protezione delle acque che ricadono nelle classi più elevate. Dato che la classificazione delle acque è determinata dal più basso valore dei parametri applicabili, il deterioramento netto di altri elementi nulla cambierebbe quanto alla classificazione del corpo idrico in parola, fintantoché non ne derivi l'inquadramento in una classe inferiore.
- 66 Di contro, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 105 delle conclusioni, se la nozione di «deterioramento» viene interpretata facendo riferimento ad un elemento di qualità o ad una sostanza, l'obbligo di impedire il deterioramento dello stato di un corpo idrico conserva tutto il suo effetto utile, in quanto include ogni cambiamento idoneo a compromettere la realizzazione dell'obiettivo principale della direttiva 2000/60.
- 67 Quanto ai criteri che consentono di concludere nel senso di un deterioramento dello stato di un corpo idrico, occorre ricordare che dalla sistematica 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 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 bassa.

- 68 Contrariamente a quanto fa valere la Bundesrepublik Deutschland, un'interpretazione secondo la quale solo le «gravi lesioni» costituiscono un deterioramento dello stato di un corpo idrico - interpretazione che si fonda, in sostanza, sul bilanciamento dell'incidenza negativa sulle acque, da un canto, e degli interessi economici connessi all'acqua, dall'altro – non può dedursi dal disposto dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), sub i), della direttiva 2000/60. Inoltre, occorre rilevare che, come osservato dal ricorrente nel procedimento principale, una siffatta interpretazione non rispetta la differenza stabilita da tale direttiva tra l'obbligo di impedire il deterioramento dello stato di un corpo idrico e i motivi di deroga previsti dall'articolo 4, paragrafo 7, della stessa direttiva, ove solo questi ultimi presentano elementi di bilanciamento degli interessi.
- 69 Così stando le cose, al pari della Commissione, si deve considerare che si è in presenza di un «deterioramento dello stato» di un corpo idrico superficiale, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), sub i), della direttiva 2000/60, quando lo stato di almeno uno degli elementi di qualità ai sensi dell'allegato V di detta direttiva si degradi di una classe, anche se tale deterioramento non si traduce in un deterioramento nella classificazione, nel complesso, del corpo idrico superficiale. Tuttavia, se l'elemento di qualità di cui trattasi, ai sensi di tale allegato, 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 articolo 4, paragrafo 1, lettera a), sub i).
- 70 Alla luce del complesso delle suesposte considerazioni, occorre rispondere alla seconda e alla terza questione dichiarando che la nozione di «deterioramento dello stato» di un corpo idrico superficiale, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), sub i), della direttiva 2000/60 dev'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 sia degradato di una classe, anche se tale deterioramento non si traduce in un deterioramento nella classificazione, nel complesso, del corpo idrico superficiale. Tuttavia, se l'elemento di qualità di cui trattasi, ai sensi di tale allegato, 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 articolo 4, paragrafo 1, lettera a), sub i).

Sulle spese

- 71 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 (Grande Sezione) dichiara:

- 1) **L'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), da sub i) a sub iii), 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 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.**
- 2) **La nozione di «deterioramento dello stato» di un corpo idrico superficiale, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), sub i), della direttiva 2000/60 dev'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 tale direttiva, si degradi di una classe, anche**

se tale deterioramento non si traduce in un deterioramento nella classificazione, nel complesso, del corpo idrico superficiale. Tuttavia, se l'elemento di qualità di cui trattasi, ai sensi di tale allegato, 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 articolo 4, paragrafo 1, lettera a), sub i).

Firme