



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Prima Sezione)

3 ottobre 2019*

«Rinvio pregiudiziale – Ambiente – Direttiva 91/676/CEE – Protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole – Obiettivo di riduzione dell'inquinamento – Acque interessate dall'inquinamento – Contenuto massimo di nitrati di 50 mg/l – Programmi d'azione adottati dagli Stati membri – Diritti dei singoli ad ottenere modifiche di tali programmi – Legittimazione attiva dinanzi alle autorità e ai giudici nazionali»

Nella causa C-197/18,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Verwaltungsgericht Wien (tribunale amministrativo di Vienna, Austria), con decisione del 13 marzo 2018, pervenuta in cancelleria il 19 marzo 2018, nel procedimento

Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland,

Robert Prandl,

Gemeinde Zillingdorf,

con l'intervento di:

Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus, già Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft,

LA CORTE (Prima Sezione),

composta da J.-C. Bonichot (relatore), presidente di sezione, C. Toader, A. Rosas, L. Bay Larsen e M. Safjan, giudici,

avvocato generale: J. Kokott

cancelliere: R. Schiano, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 6 febbraio 2019,

considerate le osservazioni presentate:

- per il Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland, R. Prandl e la Gemeinde Zillingdorf, da C. Onz, Rechtsanwalt, e H. Herlicska;
- per il governo austriaco, da G. Hesse, C. Drexel, J. Schmoll e C. Vogl, in qualità di agenti;

* Lingua processuale: il tedesco.

– per il governo dei Paesi Bassi, da J.M. Hoogveld, M.K. Bulterman e M.A.M. di Ree, in qualità di agenti;

– per il governo polacco, da B. Majczyna e D. Krawczyk nonché da M. Malczewska, in qualità di agenti;

– per la Commissione europea, da A.C. Becker e E. Manhaeve, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale presentate all'udienza del 28 marzo 2019,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

¹ La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 288 TFUE nonché dell'articolo 5, paragrafi 4 e 5, e dell'allegato I, parte A, punto 2, della direttiva 91/676/CEE del Consiglio, del 12 dicembre 1991, relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole (GU 1991, L 375, pag. 1).

² La domanda è stata presentata nell'ambito d'un procedimento avviato dal Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland (Associazione dei fornitori di acqua del Burgenland Nord, Austria) (in prosieguo: l'«Associazione dei fornitori di acqua»), dal sig. Robert Prandl e dalla Gemeinde Zillingdorf (comune di Zillingdorf, Austria) contro la decisione del Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus (Ministero federale della durabilità e del turismo, Austria), già Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Ministero federale dell'agricoltura, delle foreste, dell'ambiente e delle acque, Austria) (in prosieguo: il «Ministero») del 30 maggio 2016 con cui sono state rigettate, in quanto inammissibili, le domande di modifica o di riforma della Verordnung Aktionsprogramm Nitrat 2012 (regolamento programma d'azione nitrati 2012).

Contesto normativo

Diritto internazionale

³ L'articolo 2 della Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, firmata ad Aarhus il 25 giugno 1998 e approvata a nome della Comunità europea con la decisione 2005/370/CE del Consiglio, del 17 febbraio 2005 (GU 2005, L 124, pag. 1; in prosieguo: la «Convenzione di Aarhus»), intitolato «Definizioni», ai paragrafi 4 e 5 prevede quanto segue:

«Ai fini della presente convenzione, si intende per

(...)

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

5. “pubblico interessato”: il pubblico che subisce o può subire gli effetti dei processi decisionali in materia ambientale o che ha un interesse da far valere al riguardo; ai fini della presente definizione si considerano titolari di tali interessi le organizzazioni non governative che promuovono la tutela dell'ambiente e che soddisfano i requisiti prescritti dal diritto nazionale».

- 4 L'articolo 9, paragrafo 3, della Convenzione medesima così recita:

«(...) ciascuna Parte provvede affinché i membri del pubblico che soddisfino i criteri eventualmente previsti dal diritto nazionale possano promuovere procedimenti di natura amministrativa o giurisdizionale per impugnare gli atti o contestare le omissioni dei privati o delle pubbliche autorità compiuti in violazione del diritto ambientale nazionale».

Diritto dell'Unione

- 5 I considerando primo, terzo, quinto, sesto, decimo, undicesimo, dodicesimo e tredicesimo della direttiva 91/676 così recitano:

«considerando che in alcune regioni degli Stati membri il contenuto di nitrati nell'acqua è in aumento ed è già elevato rispetto alle norme fissate nella direttiva 75/440/CEE del Consiglio, del 16 giugno 1975, concernente la qualità delle acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile negli Stati membri [(GU 1975, L 194, pag. 26)], modificata dalla direttiva 79/869/CEE [del Consiglio, del 9 ottobre 1979 (GU 1979, L 271, pag. 44)], e nella direttiva 80/778/CEE del Consiglio, del 15 luglio 1980, concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano [(GU 1980, L 229, pag. 11)], modificata dall'atto di adesione del 1985;

(...)

considerando che nel libro verde della Commissione europea «Prospettive per la politica agricola comune», concernente la riforma della politica agricola comune, si afferma che, mentre per l'agricoltura comunitaria è necessario l'impiego di fertilizzanti contenenti azoto e concimi organici, l'uso eccessivo di fertilizzanti costituisce un rischio ambientale; (...)

(...)

considerando che i nitrati di origine agricola sono la causa principale dell'inquinamento proveniente da fonti diffuse che colpisce le acque comunitarie;

considerando che per tutelare la salute umana, le risorse viventi e gli ecosistemi acquatici e per salvaguardare altri usi legittimi dell'acqua è pertanto necessario ridurre l'inquinamento idrico causato o provocato da nitrati provenienti da fonti agricole ed impedire un ulteriore inquinamento di questo tipo; che a tal fine è importante prendere provvedimenti riguardanti l'uso in agricoltura di composti azotati e il loro accumulo nel terreno e riguardanti talune prassi di gestione del terreno;

(...)

considerando che è indispensabile che gli Stati membri individuino le zone vulnerabili e progettino ed attuino i necessari programmi d'azione per ridurre l'inquinamento idrico provocato da composti azotati nelle zone vulnerabili;

considerando che i suddetti programmi d'azione dovrebbero comportare misure intese a limitare l'impiego in agricoltura di tutti i fertilizzanti contenenti azoto e a stabilire restrizioni specifiche nell'impiego di concimi organici animali;

considerando che è necessario sorvegliare le acque e applicare i metodi di misura di riferimento per i composti azotati, al fine di garantire l'efficacia delle misure;

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

6 L'articolo 1 della direttiva medesima così dispone:

«La presente direttiva mira a:

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

7 Il successivo articolo 2 così recita:

«Ai fini della presente direttiva (...):

- a) per “acque sotterranee”, si intendono tutte le acque che si trovano al di sotto della superficie del terreno nella zona di saturazione e in diretto contatto con il suolo o il sottosuolo;
 - b) per “acque dolci”, si intendono le acque che si presentano in natura con una bassa concentrazione di sali e sono spesso considerate appropriate per l'estrazione e il trattamento al fine di produrre acqua potabile;
- (...)
- i) per “eutrofizzazione”, si intende l'arricchimento dell'acqua con composti azotati il quale causa una crescita rapida delle alghe e di forme di vita vegetale più elevate, con conseguente indesiderabile rottura dell'equilibrio degli organismi presenti in tali acque e deterioramento della qualità delle acque in questione;
 - j) per “inquinamento”, si intende lo scarico effettuato direttamente o indirettamente nell'ambiente idrico di composti azotati di origine agricola, le cui conseguenze siano tali da mettere in pericolo la salute umana, nuocere alle risorse viventi e all'ecosistema aquatico, compromettere le attrattive o ostacolare altri usi legittimi delle acque;
 - k) per “zone vulnerabili”, si intendono le zone designate in conformità all'articolo 3, paragrafo 2».

8 Il successivo articolo 3 così dispone:

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

2. Entro un periodo di due anni a decorrere dalla notifica della presente direttiva, gli Stati membri designano come zone vulnerabili tutte le zone note del loro territorio che scaricano nelle acque individuate in conformità del paragrafo 1 e che concorrono all'inquinamento. (...)

(...)

4. Gli Stati membri riesaminano e, se necessario, opportunamente rivedono o completano le designazioni di zone vulnerabili almeno ogni quattro anni, per tener conto di cambiamenti e fattori imprevisti al momento della precedente designazione. (...)

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

9 A termini del successivo articolo 4:

«1. Al fine di stabilire un livello generale di protezione dall'inquinamento per tutti i tipi di acque, gli Stati membri provvedono, entro due anni dalla notifica della presente direttiva, a:

- a) fissare un codice o più codici di buona pratica agricola (...)
 - b) predisporre, se necessario, un programma comprensivo di disposizioni per la formazione e l'informazione degli agricoltori (...)
- (...)».

10 A termini del successivo articolo 5:

«1. Entro un periodo di due anni a decorrere dalla prima designazione di cui all'articolo 3, paragrafo 2, o di un anno dopo ogni nuova designazione ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 4, gli Stati membri, per il conseguimento degli obiettivi di cui all'articolo 1, fissano programmi d'azione per quanto riguarda le zone vulnerabili designate.

2. Un programma d'azione può riguardare tutte le zone vulnerabili nel territorio di uno Stato membro oppure, se lo Stato membro lo giudica opportuno, si possono fissare programmi diversi per diverse zone vulnerabili o parti di zone.

3. I programmi d'azione tengono conto:

- a) dei dati scientifici e tecnici disponibili, con riferimento principalmente agli apporti azotati rispettivamente di origine agricola o di altra origine;
- b) delle condizioni ambientali nelle regioni interessate dello Stato membro di cui trattasi.

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

- a) le misure di cui all'allegato III;
- b) le misure che gli Stati membri hanno prescritto nel codice o nei codici di buona pratica agricola (...)

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

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

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

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

11 L'allegato I della direttiva medesima prevede quanto segue:

«A. Le acque di cui all'articolo 3, paragrafo 1, sono individuate adottando, tra l'altro, i criteri seguenti:

- 1) qualora le acque dolci superficiali, in particolare quelle utilizzate o destinate alla produzione di acqua potabile, contengano o possano contenere, se non si interviene ai sensi dell'articolo 5, una concentrazione di nitrati superiore a quella stabilita secondo le disposizioni della direttiva 75/440/CEE [come modificata dalla direttiva 79/869];
- 2) qualora le acque dolci sotterranee contengano oltre 50 mg/l di nitrati o possano contenere più di 50 mg/l di nitrati se non si interviene ai sensi dell'articolo 5;
- 3) qualora i laghi naturali di acqua dolce o altre acque dolci, estuari, acque costiere e marine, risultino eutrofiche o possano diventarlo nell'immediato futuro se non si interviene ai sensi dell'articolo 5.

B. Applicando i suddetti criteri, gli Stati membri tengono inoltre conto:

- 1) delle caratteristiche fisiche e ambientali delle acque e dei terreni;
- 2) dell'attuale comprensione del comportamento dei composti azotati nell'ambiente (acque e terreni);
- 3) dell'attuale comprensione delle ripercussioni se si interviene ai sensi dell'articolo 5.»

12 L'allegato III della direttiva 91/676 contiene un elenco dettagliato delle misure da inserire nei programmi d'azione di cui all'articolo 5, paragrafo 4, lettera a), della direttiva medesima. A termini del paragrafo 1 di detto allegato:

«1. Le misure in questione comprendono norme concernenti:

- (...)
- 3) la limitazione dell'applicazione al terreno di fertilizzanti conformemente alla buona pratica agricola e in funzione delle caratteristiche della zona vulnerabile interessata (...)

(...)

e basata sull'equilibrio tra:

- i) il fabbisogno prevedibile di azoto delle colture,
- ii) l'apporto alle colture di azoto proveniente dal terreno e dalla fertilizzazione, corrispondente:
 - alle quantità di azoto presente nel terreno nel momento in cui la coltura comincia ad assorbirlo in misura significativa (quantità rimanenti alla fine dell'inverno);
 - all'apporto di composti di azoto tramite la mineralizzazione netta delle riserve di azoto organico nel terreno;
 - all'aggiunta di composti di azoto proveniente da effluenti di allevamento;

- all’aggiunta di composti di azoto proveniente da fertilizzanti chimici e da altri fertilizzanti».

Il diritto austriaco

- 13 Dalla decisione del rinvio emerge che la trasposizione dell’articolo 5 della direttiva 91/676 è stata attuata per mezzo dell’articolo 55p del Wasserrechtsgesetz 1959 (legge sulla protezione delle acque del 1959). Tale disposizione autorizza il Ministro federale ad adottare, mediante regolamento, programmi volti alla progressiva riduzione di qualsiasi nuovo inquinamento, diretto o indiretto, delle acque derivanti dallo scarico di composti azotati provenienti da fonti agricole. Sulla base dell’articolo 55p della legge sulla protezione delle acque del 1959 è stato quindi adottato il regolamento programma d’azione nitrati 2012.
- 14 L’articolo 10, paragrafo 1, della legge medesima disciplina l’uso delle acque sotterranee da parte dei proprietari terrieri, i quali possono utilizzare le acque medesime per i bisogni domestici ed economici senza necessità di autorizzazione, sempreché l’estrazione abbia luogo con il solo ricorso a pompe o argani azionati manualmente ovvero qualora il prelievo presenti un ragionevole nesso di proporzionalità rispetto al relativo suolo.

Procedimento principale e questione pregiudiziale

- 15 Con il loro ricorso dinanzi al Verwaltungsgericht Wien (tribunale amministrativo di Vienna, Austria), l’Associazione dei fornitori di acqua, il sig. Prandl ed il Comune di Zillingdorf contestano la decisione del Ministero, del 30 maggio 2016, con cui sono state rigettate, in quanto inammissibili, le loro domande di modifica del regolamento programma d’azione nitrati 2012.
- 16 L’Associazione dei fornitori di acqua è un ente di diritto pubblico tenuto ex lege ad assicurare, su un territorio specificamente delimitato, nella specie il Burgenland (Austria), il compito pubblico della fornitura di acqua. Essa rappresenta il quarto maggior fornitore in Austria, che garantisce l’approvvigionamento di circa 160 000 persone. Su detto territorio, i proprietari terrieri sono tenuti, in linea di principio, ad allacciarsi alla rete idrica. Affinché l’acqua possa essere utilizzata come acqua potabile, il contenuto di nitrati dev’essere inferiore 50 mg/l. Orbene, in taluni punti di misurazione, la percentuale di nitrati nelle acque sotterranee captate supera tale valore in misura superiore al 100%. Le acque vengono quindi trattate al fine di ridurre il contenuto di nitrati al di sotto del valore di 50 mg/l.
- 17 Il sig. Prandl è proprietario di un pozzo domestico. L’acqua ivi attinta presentava, al momento della presentazione delle domande di modifica del regolamento programma d’azione nitrati 2012, un contenuto di nitrati pari a 59 mg/l. Se è pur vero che, nel dicembre 2017, il contenuto di nitrati non ha superato i 50 mg/l, resta il fatto che è pacifico che i valori oscillano, ragion per cui un superamento del contenuto di nitrati di 50 mg/l non è escluso.
- 18 Il comune di Zillingdorf gestisce un pozzo municipale la cui acqua è qualificata come non potabile in considerazione del suo elevato contenuto di nitrati. Al momento della presentazione delle domande di modifica del regolamento programma d’azione nitrati 2012, il contenuto di nitrati era pari a 71 mg/l. Nel corso del procedimento principale tale contenuto è rimasto elevato.
- 19 La decisione di rigetto del Ministero è fondata su un principio dell’ordinamento austriaco secondo cui una persona fisica o giuridica è legittimata ad agire o a ricorrere nell’ambito di un procedimento amministrativo solo nel caso in cui sia titolare di diritti soggettivi sostanziali e ne faccia valere la lesione. Il Verwaltungsgericht Wien (tribunale amministrativo di Vienna) rileva che le disposizioni del

diritto amministrativo austriaco pertinenti nella specie, ossia la legge sulla protezione delle acque del 1959 e l'Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (legge generale sul procedimento amministrativo) non conferiscono diritti soggettivi sostanziali ai ricorrenti nel procedimento principale.

- 20 A fronte di tale ostacolo di diritto interno, il giudice del rinvio si chiede se i ricorrenti nel procedimento principale possano invocare il diritto dell'Unione e, segnatamente, la direttiva 91/676 al fine di ottenere una modificazione del regolamento programma d'azione nitrati 2012.
- 21 Nelle sentenze del 25 luglio 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447), e del 19 novembre 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382), la Corte avrebbe, infatti, riconosciuto che, in materia di qualità dell'aria, taluni soggetti sono legittimati a far valere il rispetto dei valori limite laddove siano direttamente interessati, in particolare quando risultati direttamente pregiudicata la loro salute. Una trasposizione di tale giurisprudenza in materia di qualità delle acque non sarebbe esclusa.
- 22 A termini dell'articolo 5 della direttiva 91/676, gli Stati membri sarebbero tenuti ad adottare programmi d'azione, quali il programma d'azione nitrati 2012. Tali programmi dovrebbero implicare misure vincolanti volte alla riduzione dell'inquinamento delle acque e ad evitare qualsiasi ulteriore inquinamento causato da nitrati provenienti da fonti agricole.
- 23 Vari elementi osterebbero, tuttavia, a che tale obbligo possa essere invocato da un singolo dinanzi alle autorità nazionali.
- 24 In primo luogo, non sarebbe agevole determinare la portata esatta dell'obbligo, non essendo certo che il valore limite di 50 mg/l, previsto dall'allegato I della direttiva 91/676 ai fini della determinazione delle zone vulnerabili ai sensi dell'articolo 3 della direttiva medesima, possieda natura vincolante al riguardo.
- 25 In secondo luogo, la direttiva 91/676 riconoscerebbe agli Stati membri un'ampia discrezionalità quanto alla scelta degli strumenti nell'ambito dell'elaborazione dei programmi d'azione ex articolo 5, paragrafo 4, della direttiva stessa nonché dell'adozione di misure aggiuntive e d'azioni rafforzate di cui paragrafo 5 dell'articolo medesimo.
- 26 In terzo luogo, una minaccia per la salute pubblica non risulterebbe evidente, atteso che altre disposizioni, tra cui, segnatamente, la direttiva 98/83/CE del Consiglio, del 3 novembre 1998, concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano (GU 1998, L 330, pag. 32), garantirebbero la qualità dell'acqua fornita ai consumatori.
- 27 Ciò premesso, il Verwaltungsgericht Wien (tribunale amministrativo di Vienna) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se l'articolo 288 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 5, paragrafo 4 [della direttiva 91/676], ovvero in combinato disposto con l'articolo 5, paragrafo 5, e con l'allegato I, parte A, punto 2, della [direttiva medesima], debba essere interpretato nel senso che

 - a) un fornitore pubblico di acqua, il quale sia costretto a provvedere alla depurazione dell'acqua a causa della pretesa insufficienza dei piani d'azione (atteso che il valore 50 mg/l di concentrazione di nitrati nell'acqua risulta superato nella propria area geografica di fornitura),

(...)

- b) un consumatore, legalmente autorizzato all'uso dell'acqua attinta dal proprio pozzo domestico (...) il quale non possa avvalersi del diritto di uso delle acque sotterranee di sua proprietà, conferitogli in maniera limitata dalla legge, a causa del superamento del valore di 50 mg/l di concentrazione di nitrati nell'acqua attinta nel suo punto di prelievo (pozzo domestico), derivante da pretesi piani d'azione inadeguati,

(...)

- c) un Comune, (...) il quale utilizzi ovvero metta a disposizione un pozzo comunale (...) esclusivamente come acqua sorgiva ad uso non potabile, restandone dunque precluso l'uso come acqua potabile, in considerazione del superamento del valore di 50 mg/l di concentrazione di nitrati nell'acqua attinta dal proprio punto di prelievo, causato da pretesi piani d'azione inadeguati,

[siano direttamente interessati, ai sensi della giurisprudenza della Corte, nella specie per effetto di eventuale carente trasposizione della direttiva 91/676 con conseguente riconoscimento ai medesimi, nell'ambito della direttiva medesima, di diritti soggettivi]

- alla modifica di un programma d'azione già adottato e volto alla trasposizione a livello nazionale della direttiva [91/676] (ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 4, della direttiva [medesima]) affinché siano adottate misure più rigorose per conseguire gli obiettivi di cui all'articolo 1 della direttiva [stessa] e, in concreto, un valore massimo di 50 mg/l di concentrazione di nitrati nelle acque sotterranee nei singoli punti di prelievo,
- all'adozione di misure aggiuntive o di azioni rafforzate (conformemente all'articolo 5, paragrafo 5, della direttiva [91/676]) al fine di realizzare gli obiettivi di cui all'articolo 1 della direttiva [medesima] e, in concreto, di raggiungere un valore massimo di 50 mg/l di concentrazione di nitrati nelle acque sotterranee nei singoli punti di prelievo,

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

Sulla questione pregiudiziale

- 28 Con la questione pregiudiziale, il giudice del rinvio chiede, sostanzialmente, se l'articolo 288 TFUE nonché l'articolo 5, paragrafi 4 e 5, e l'allegato I, parte A, punto 2, della direttiva 91/676 debbano essere interpretati nel senso che persone fisiche e giuridiche, quali i ricorrenti nel procedimento principale, tenuti ad assicurare la fornitura di acqua o muniti della facoltà di utilizzare un pozzo idrico, siano legittimati ad esigere dalle competenti autorità nazionali la modificazione di un programma d'azione esistente ovvero l'adozione di misure aggiuntive o di azioni rafforzate, ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 5, della direttiva medesima, al fine di ottenere un contenuto massimo di nitrati di 50 mg/l in ogni punto di prelievo.
- 29 Con tale questione, il giudice del rinvio chiede, in primo luogo, se ed a quali condizioni il diritto dell'Unione attribuisca ai singoli la legittimazione attiva a tal fine dinanzi alle autorità e giudici nazionali, in secondo luogo, quali obblighi discendano concretamente dalla direttiva 91/676 e, in terzo luogo, se tali obblighi possano essere invocati direttamente da un singolo nei confronti delle competenti autorità nazionali.

Sulla legittimazione dei singoli

- 30 Secondo costante giurisprudenza della Corte, sarebbe incompatibile con l'effetto vincolante che l'articolo 288 TFUE riconosce alla direttiva di escludere, in linea di principio, che l'obbligo da essa imposto possa esser fatto valere dalle persone interessate (sentenze del 19 gennaio 1982, Becker, 8/81, EU:C:1982:7, punto 22; del 7 settembre 2004, Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, punto 66, nonché del 20 dicembre 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, punto 34).
- 31 In particolare, laddove il legislatore dell'Unione obblighi gli Stati membri, mediante direttive, ad una determinata condotta, l'effetto utile dell'atto risulterebbe attenuato se ai cittadini comunitari fosse precluso di valersene in giudizio ed ai giudici nazionali di prenderlo in considerazione in quanto elemento del diritto comunitario al fine d'accertare se le autorità nazionali competenti, nell'esercizio della facoltà loro riservata quanto alla forma ed ai mezzi per l'attuazione della direttiva, siano rimaste entro i limiti di discrezionalità tracciati dalla direttiva stessa (sentenze del 24 ottobre 1996, Kraaijeveld e a., C-72/95, EU:C:1996:404, punto 56, nonché del 26 giugno 2019, Craeynest e a., C-723/17, EU:C:2019:533, punto 34).
- 32 Conseguentemente, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 41 delle proprie conclusioni, quantomeno le persone fisiche e giuridiche direttamente interessate da una violazione delle disposizioni di una direttiva devono poter esigere dalle autorità competenti, se del caso in sede giurisdizionale, il rispetto dei relativi obblighi.
- 33 I «membri del pubblico che soddisfino i criteri eventualmente previsti dal diritto nazionale» sono peraltro titolari dei diritti previsti all'articolo 9, paragrafo 3, della convenzione d'Aarhus. Tale disposizione, nel combinato disposto con l'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, impone agli Stati membri l'obbligo di garantire una tutela giurisdizionale effettiva dei diritti riconosciuti dall'ordinamento dell'Unione, segnatamente delle disposizioni in materia di diritto dell'ambiente (v., in tal senso, sentenza del 20 dicembre 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, punto 45).
- 34 Orbene, il diritto di ricorso previsto all'articolo 9, paragrafo 3, della Convenzione di Aarhus risulterebbe privo di qualsiasi effetto utile, e persino della sua stessa sostanza, se si dovesse ammettere che, con l'imposizione di tali criteri, talune categorie di «membri del pubblico», a fortiori di «membri del pubblico interessato» quali le organizzazioni per la difesa dell'ambiente rispondenti ai requisiti posti dall'articolo 2, paragrafo 5, della Convenzione di Aarhus siano private di qualsiasi diritto di ricorso (sentenza del 20 dicembre 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, punto 46).
- 35 Al fine di determinare se talune persone fisiche e giuridiche quali i ricorrenti nel procedimento principale siano direttamente interessate dalla violazione degli obblighi previsti dalla direttiva 91/676, occorre esaminare la finalità nonché le pertinenti disposizioni della direttiva medesima la cui corretta applicazione viene invocata dinanzi al giudice del rinvio.
- 36 La direttiva 91/676, come emerge dal suo articolo 1, è volta alla riduzione dell'inquinamento delle acque provocato o indotto dai nitrati provenienti da fonti agricole nonché a prevenire qualsiasi ulteriore inquinamento di tal genere. A tal fine, ai sensi dell'articolo 5 della direttiva medesima, gli Stati membri fissano, alle condizioni da essi stabilite, programmi d'azione e, se necessario, misure aggiuntive a azioni rafforzate
- 37 Inoltre, a termini del successivo articolo 2, lettera j), per inquinamento s'intende lo scarico effettuato direttamente o indirettamente nell'ambiente idrico di composti azotati di origine agricola, le cui conseguenze siano tali da mettere in pericolo la salute umana, nuocere alle risorse viventi e all'ecosistema acquatico, compromettere le attrattive o ostacolare altri usi legittimi delle acque.

- 38 Tale nozione è concretizzata al successivo articolo 3, paragrafo 1, nonché, segnatamente, al punto 2 dell'allegato I, A, della direttiva medesima da cui risulta che gli Stati membri devono, quantomeno, considerare inquinate le acque sotterranee che presentino un contenuto di nitrati superiore a 50 mg/l ovvero a rischio di inquinamento qualora, in assenza di idonee misure ai sensi dell'articolo 5 della direttiva stessa, tale valore rischi di essere superato.
- 39 Dall'articolo 2, lettera j), e dall'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 91/676 emerge pertanto che un contenuto di nitrati nelle acque sotterranee che risulti superiore ovvero rischi di superare il valore di 50 mg/l dev'essere considerato tale da pregiudicare gli usi legittimi delle acque.
- 40 Dalle suesposte considerazioni consegue che una persona fisica o giuridica munita della facoltà di prelevare ed utilizzare acque sotterranee è direttamente interessata dal superamento o dal rischio di superamento del menzionato valore massimo, che è idoneo a comprimere la facoltà di cui la persona stessa dispone, pregiudicando l'uso legittimo di tali acque.
- 41 Alla luce della diversità degli usi contemplati dall'articolo 2, lettera j), della direttiva 91/676, la circostanza che tale superamento non implichi, di per sé, rischi per coloro che intendano agire in giudizio non è tale da rimettere in discussione detta conclusione.
- 42 Per quanto attiene, più in particolare, alla situazione dei ricorrenti nel procedimento principale, dalla decisione del rinvio emerge che esse sono autorizzate, per effetto dell'articolo 10 della legge sulla protezione delle acque del 1959, ad utilizzare, a fini economici o domestici, i pozzi di acqua sotterranea di cui dispongono.
- 43 Nella misura in cui il contenuto di nitrati nelle acque sotterranee interessate superi o rischi di superare il valore di 50 mg/l, la loro utilizzazione da parte dei ricorrenti nel procedimento principale risulta pregiudicata.
- 44 Infatti, come emerge dalla decisione di rinvio, il superamento di tale valore massimo è tale da compromettere la possibilità, per i ricorrenti nel procedimento principale, di normale utilizzazione delle acque stesse ovvero impone l'assunzione di costi di disinquinamento.
- 45 Conseguentemente, persone fisiche e giuridiche, quali le parti nel procedimento principale, sono direttamente interessate dalla mancata realizzazione dell'obiettivo principale della direttiva 91/676, enunciato al suo articolo 1, consistente nella riduzione e prevenzione dell'inquinamento delle acque direttamente o indirettamente causato dai nitrati provenienti da fonti agricole che possa risultare dalla violazione di taluni obblighi imposti agli Stati membri da tale direttiva.
- 46 Ne consegue che persone fisiche e giuridiche, quali i ricorrenti nel procedimento principale, devono poter esigere dalle autorità nazionali, ricorrendo eventualmente all'autorità giudiziaria, il rispetto di tali obblighi.

Sulla portata dell'obbligo di riduzione e prevenzione dell'inquinamento

- 47 Per quanto attiene agli obblighi risultanti dalla direttiva 91/676, il giudice del rinvio si chiede, in particolare, se il contenuto massimo di nitrati nelle acque sotterranee di 50 mg/l, di cui all'allegato I, parte A, punto 2, della direttiva de qua, rappresenti un valore determinante con riguardo all'obbligo delle competenti autorità nazionali di modificare i programmi d'azione da esse adottati ex articolo 5, paragrafi da 1 a 4, della direttiva medesima ovvero di attuare misure aggiuntive, a termini del successivo paragrafo 5.

- 48 A tal proposito si deve ricordare che, secondo costante giurisprudenza della Corte, ai fini dell'interpretazione di una disposizione del diritto dell'Unione si deve tenere conto non soltanto della lettera della stessa, ma anche del suo contesto e degli scopi perseguiti dalla normativa in cui essa si colloca (sentenza del 7 febbraio 2018, American Express, C-304/16, EU:C:2018:66, punto 54 e giurisprudenza citata).
- 49 Come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 55 delle proprie conclusioni, a termini dell'articolo 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dell'articolo 3, paragrafo 3, TUE e dell'articolo 191, paragrafo 2, TFUE, la politica dell'Unione nel settore dell'ambiente è volta a garantire un livello di protezione elevato.
- 50 Come emerge dai punti da 36 a 39 supra, con la realizzazione dell'obiettivo di riduzione dell'inquinamento delle acque causato, direttamente o indirettamente, dai nitrati provenienti da fonti agricole e di prevenzione di qualsiasi ulteriore inquinamento di tal genere, la direttiva 91/676 è intesa a consentire ai singoli la legittima utilizzazione delle acque, il che implica che il contenuto di nitrati non deve superare il valore limite di 50 mg/l.
- 51 Come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi 72 e 73 delle proprie conclusioni, la direttiva 91/676 prevede strumenti specifici per la lotta all'inquinamento delle acque causato dai nitrati provenienti da fonti agricole. Essa trova applicazione nei casi in cui lo scarico di composti azotati di origine agricola concorra significativamente all'inquinamento (sentenza del 29 aprile 1999, Standley e a., C-293/97, EU:C:1999:215, punto 35). A tal riguardo si deve ricordare che la Corte ha già avuto modo di dichiarare che si è in presenza di un apporto significativo all'inquinamento laddove, ad esempio, l'agricoltura sia responsabile per il 17% dell'azoto totale in un determinato bacino (v., in tal senso, sentenza del 22 settembre 2005, Commissione/Belgio, C-221/03, EU:C:2005:573, punto 86). In presenza di tale condizione d'applicazione della direttiva 91/676, spetta agli Stati membri determinare, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva stessa, lo stato delle acque sul proprio territorio.
- 52 Nel caso in cui, in virtù di quest'ultima disposizione, in combinato disposto con l'allegato I, parte A, della direttiva 91/676, le acque debbano essere considerate inquinate o a rischio d'inquinamento, gli Stati membri sono tenuti ad adottare le misure previste all'articolo 5 della direttiva medesima, vale a dire i programmi d'azione e, se necessario, le misure aggiuntive e le azioni rafforzate (v., in tal senso, sentenza del 21 giugno 2018, Commissione/Germania, C-543/16, non pubblicata, EU:C:2018:481, punto 60).
- 53 Per quanto attiene, da un lato, ai programmi d'azione, la loro attuazione è indissociabilmente connessa all'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 91/676, considerato che, laddove le acque, in assenza di idonei programmi d'azione adottati ai sensi del successivo articolo 5, paragrafo 4, siano inquinate o rischino di essere tali, gli Stati membri sono obbligati ad attuare detti programmi d'azione. Le misure ivi contenute sono, in ogni caso, ampiamente determinate dalla stessa direttiva 91/676, come emerge dal suo articolo 5, paragrafo 4, nel combinato disposto con il suo allegato III.
- 54 È ben vero che gli Stati membri dispongono di una certa discrezionalità nella scelta delle precise modalità di attuazione degli obblighi sanciti dalla direttiva 91/676. Essi sono tuttavia, in ogni caso, tenuti a fare in modo che gli obiettivi della direttiva medesima e, pertanto, gli obiettivi della politica dell'Unione nel settore dell'ambiente, siano realizzati, conformemente ai requisiti di cui all'articolo 191, paragrafi 1 e 2, TFUE (sentenza del 4 settembre 2014, Commissione/Francia, C-237/12, EU:C:2014:2152, punto 30).
- 55 D'altro canto, come emerge dall'articolo 5, paragrafo 5, della direttiva de qua, gli Stati membri sono tenuti ad adottare, nell'ambito dei programmi d'azione, tutte le misure aggiuntive o le azioni rafforzate che ritengano necessarie qualora, ab initio o alla luce dell'esperienza tratta dall'attuazione dei programmi d'azione, risulti evidente che le misure di cui al paragrafo 4 del medesimo articolo 5, non siano sufficienti per conseguire gli obiettivi di cui al precedente articolo 1.

- 56 Secondo la giurisprudenza della Corte, ne discende che gli Stati membri sono tenuti ad adottare tali misure aggiuntive ovvero azioni rafforzate sin dal primo accertamento delle loro esigenze (v., in tal senso, sentenza del 21 giugno 2018, Commissione/Germania, C-543/16, non pubblicata, EU:C:2018:481, punto 53 e giurisprudenza ivi citata).
- 57 Al fine di adempiere, in particolare, quest'ultimo obbligo, gli Stati membri sono tenuti ad una stretta sorveglianza dello stato delle acque. In tal senso, ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 6, primo comma, della direttiva 91/676, sono obbligati ad elaborare ed attuare programmi di sorveglianza.
- 58 A termini dell'articolo 5, paragrafo 3, lettere a) e b), della direttiva 91/676, i programmi d'azione tengono conto delle migliori conoscenze scientifiche e tecniche disponibili nonché delle condizioni fisiche, geologiche e climatologiche di ciascuna regione (sentenza del 4 settembre 2014, Commissione/Francia, C-237/12, EU:C:2014:2152, punto 29). Questo stesso principio si applica anche ai programmi di sorveglianza, dovendo essere adeguati ai fini della valutazione dell'efficacia dei programmi d'azione. Il dodicesimo considerando della direttiva conferma tale conclusione.
- 59 Alla luce del tredicesimo considerando della direttiva 91/676, i valori effettivamente rilevati nell'acqua e le tendenze che si evidenziano nel corso del tempo, in base alle condizioni idrogeologiche e alla durata che ne deriva affinché le misure già adottate ex articolo 5 della direttiva stessa possano condurre ad un miglioramento della qualità delle acque, costituiscono peraltro elementi pertinenti al fine di determinare la necessità di adottare misure aggiuntive o azioni rafforzate.
- 60 Costituiscono elementi pertinenti di tal genere le circostanze menzionate dal giudice del rinvio, vale a dire, con riguardo ai ricorrenti del procedimento principale, quanto al primo, i superamenti particolarmente elevati del valore massimo di nitrati di 50 mg/l rilevati in taluni punti di controllo, le oscillazioni della qualità dell'acqua del pozzo domestico del secondo ed il livello d'inquinamento costante delle acque del terzo.
- 61 Inoltre, la Corte ha già dichiarato che, al fine di accertare la necessità di adottare misure aggiuntive o di attuare azioni rafforzate ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 5, della direttiva 91/676, non occorre la prova dell'inefficacia delle misure già adottate (sentenza del 21 giugno 2018, Commissione/Germania, C-543/16, non pubblicata, EU:C:2018:481, punti 63 e 64).
- 62 Come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 105 delle proprie conclusioni, un'eccedenza di azoto nel terreno costituisce parimenti un elemento pertinente per accettare l'insufficienza di un programma d'azione.
- 63 Infatti, un'eccedenza di azoto è in contrasto con l'articolo 5, paragrafo 4, lettera a), della direttiva 91/676, nel combinato disposto con l'allegato III, paragrafo 1, punto 3, della direttiva medesima. Tali disposizioni stabiliscono il principio della fertilizzazione equilibrata ed esigono una ponderazione tra il prevedibile fabbisogno di azoto per le coltivazioni e gli apporti di azoto alle coltivazioni medesime attraverso il suolo ed i fertilizzanti. Esse impongono, conseguentemente, agli Stati membri di determinare, con precisione, i quantitativi di azoto che possono essere apportati dagli agricoltori (v., in tal senso, sentenza del 21 giugno 2018, Commissione/Germania, C-543/16, non pubblicata, EU:C:2018:481, punti 87, 88 e 92).
- 64 Alla luce delle suseposte considerazioni, si deve rilevare che, laddove i nitrati d'origine agricola contribuiscono significativamente all'inquinamento, come osservato supra al punto 51, gli Stati membri sono tenuti, a termini degli articoli 1, 3 e 5 della direttiva 91/676, a ricorrere alle misure di cui all'articolo 5, paragrafi 4 e 5, della direttiva stessa, quando, in assenza di dette misure, il contenuto di nitrati nelle acque sotterranee superi o rischi di superare il valore di 50 mg/l.

- 65 In particolare, qualora, nell'ambito dei programmi di sorveglianza indicati supra al punto 57 e con riguardo, segnatamente, agli indicatori menzionati ai punti da 59 a 63 supra, risulti che una riduzione dell'inquinamento delle acque non sia da prevedersi, gli Stati membri devono adottare misure aggiuntive ovvero attuare azioni rafforzate ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 5, della direttiva 91/676.
- 66 Con la questione pregiudiziale il giudice a quo chiede peraltro se, nelle acque sotterranee, il contenuto massimo di nitrati di 50 mg/l debba essere rispettato in ogni singolo punto di prelievo.
- 67 A tal riguardo, si deve rilevare che, a termini all'articolo 5, paragrafo 6, secondo comma, della direttiva 91/676, laddove uno Stato membro non abbia proceduto alla designazione di specifiche zone vulnerabili, applicando peraltro le disposizioni dello stesso articolo 5 in tutto il proprio territorio nazionale, il contenuto di nitrati delle acque dev'essere sorvegliato in punti di controllo prescelti, onde poter stabilire l'entità dell'inquinamento delle acque da nitrati di origine agricola. Dalla decisione del rinvio emerge che la Repubblica d'Austria ha optato per tale possibilità.
- 68 Il superamento del contenuto di nitrati di 50 mg/l nell'acqua ovvero il rischio di suo superamento in uno dei punti di controllo prescelti implica l'obbligo di attuazione delle misure di cui all'articolo 5, paragrafi 4 e 5, della direttiva 91/676. Per contro, la direttiva non obbliga gli Stati membri ad estendere le misure di sorveglianza al di là di quanto previsto al paragrafo 6 dello stesso articolo 5.
- 69 Laddove i valori rilevati in un pozzo o in un altro punto di prelievo, come quelli dei ricorrenti nel procedimento principale, differiscano dai valori rilevati nei punti di controllo, non è escluso che la collocazione di questi ultimi sia stata effettuata in violazione dell'articolo 5, paragrafo 6, della direttiva 91/676, ragion per cui essi non consentono di determinare l'entità dell'inquinamento nel rispettivo territorio.

Sull'invocabilità dell'obbligo di riduzione e di prevenzione dell'inquinamento

- 70 Gli obblighi previsti all'articolo 5, paragrafi 4 e 5, della direttiva 91/676 sono chiari, precisi ed incondizionati, ragion per cui possono essere invocati dai singoli nei confronti dello Stato (v., per analogia, sentenza del 26 giugno 2019, Craeynest e a., C-723/17, EU:C:2019:533, punto 42).
- 71 È ben vero che spetta agli Stati membri determinare, nel rispetto dei limiti risultanti dall'allegato III della direttiva 91/676, le misure necessarie al fine di conformarsi a tali obblighi. Tuttavia, queste ultime devono essere idonee, a termini dell'articolo 1 della direttiva stessa, a ridurre l'inquinamento delle acque causato direttamente o indirettamente dai nitrati di origine agricola ed a prevenire qualsiasi ulteriore inquinamento di tal genere.
- 72 Conseguentemente, se è pur vero che gli Stati membri dispongono di discrezionalità a tal riguardo, resta il fatto che le decisioni adottate dalle autorità competenti devono poter essere oggetto di sindacato giurisdizionale, segnatamente al fine di verificare che esse non abbiano oltrepassato i limiti fissati all'esercizio di tale potere (v., in tal senso, sentenze del 24 ottobre 1996, Kraaijeveld e a., C-72/95, EU:C:1996:404, punto 59; del 25 luglio 2008, Janecek, C-237/07, EU:C:2008:447, punto 46, nonché del 26 giugno 2019, Craeynest e a., C-723/17, EU:C:2019:533, punto 45).
- 73 Alla luce di tutti i suesposti rilievi, si deve rispondere alla questione sollevata dichiarando che l'articolo 288 TFUE nonché l'articolo 5, paragrafi 4 e 5, e l'allegato I, parte A, punto 2, della direttiva 91/676 devono essere interpretati nel senso che, laddove lo scarico di composti di azoto di origine agricola contribuisca significativamente all'inquinamento delle acque sotterranee in questione, persone fisiche e giuridiche, quali i ricorrenti nel procedimento principale, devono poter esigere dalle competenti autorità nazionali la modifica di un programma d'azione esistente ovvero l'adozione di

misure aggiuntive o di azioni rafforzate, ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 5, della direttiva medesima, qualora, in assenza di tali misure, il contenuto di nitrati nelle acque sotterranee superi o rischi di superare i 50 mg/l in uno o più punti di controllo, ai sensi del paragrafo 6 dello stesso articolo 5.

Sulle spese

- 74 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 (Prima Sezione) dichiara:

L'articolo 288 TFUE nonché l'articolo 5, paragrafi 4 e 5, e l'allegato I, parte A, punto 2, della direttiva 91/676/CEE del Consiglio, del 12 dicembre 1991, relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole, devono essere interpretati nel senso che, laddove lo scarico di composti di azoto di origine agricola contribuisca significativamente all'inquinamento delle acque sotterranee in questione, persone fisiche e giuridiche, quali i ricorrenti nel procedimento principale, devono poter esigere dalle competenti autorità nazionali la modifica di un programma d'azione esistente ovvero l'adozione di misure aggiuntive o di azioni rafforzate, ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 5, della direttiva medesima, qualora, in assenza di tali misure, il contenuto di nitrati nelle acque sotterranee superi o rischi di superare i 50 mg/l in uno o più punti di controllo, ai sensi del paragrafo 6 dello stesso articolo 5.

Firme