

Deterioramento dei corpi idrici sotterranei e degrado degli *habitat* naturali e degli *habitat* di specie

Corte di giustizia UE, Sez. I 24 giugno 2021, in causa C-559/19 - Bonichot, pres.; Jääskinen, est.; Kokott, avv. gen. - Commissione europea c. Regno di Spagna.

Bellezze naturali - Art. 258 TFUE - Area naturale protetta di Doñana (Spagna) - Direttiva 2000/60/CE - Quadro per l'azione dell'Unione europea in materia di acque - Art. 4, par. 1, lettere b), i), art. 5 e art. 11, paragrafi 1, 3, lettere a), c) ed e), e 4 - Deterioramento dei corpi idrici sotterranei - Assenza di una caratterizzazione ulteriore per i corpi idrici sotterranei che sono stati definiti a rischio di deterioramento - Misure di base e complementari adeguate - Direttiva 92/43/CEE - Art. 6, par. 2 - Degrado degli *habitat* naturali e degli *habitat* di specie.

(*Omissis*)

Sentenza

1 Con il suo ricorso, la Commissione europea chiede alla Corte di dichiarare che il Regno di Spagna è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque (GU 2000, L 327, pag. 1, e rettifica in GU 2006, L 113, pag. 26), come modificata dalla direttiva 2013/64/UE del Consiglio, del 17 dicembre 2013 (GU 2013, L 353, pag. 8) (in prosieguo: la «direttiva 2000/60»), in combinato disposto con l'articolo 1, lettera a), e il punto 2.1.2 dell'allegato V della direttiva 2000/60, dell'articolo 5 di tale direttiva, letto in combinato disposto con il punto 2.2. dell'allegato II, della stessa, nonché dell'articolo 11, paragrafi 1, 3, lettere a), c) ed e), e 4, della medesima, e, dall'altro, dell'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (GU 1992, L 206, pag. 7), in combinato disposto con l'articolo 7 della stessa, per quanto riguarda i corpi idrici sotterranei e gli habitat dell'area naturale protetta di Doñana (Spagna).

I. Contesto normativo

A. Direttiva 2000/60

2 L'articolo 1 della direttiva 2000/60 è così formulato:

«Scopo della presente direttiva è istituire un quadro per la protezione delle acque superficiali interne, delle acque di transizione, delle acque costiere e sotterranee che:

a) impedisca un ulteriore deterioramento, protegga e migliori lo stato degli ecosistemi acquatici e degli ecosistemi terrestri e delle zone umide direttamente dipendenti dagli ecosistemi acquatici sotto il profilo del fabbisogno idrico;

(...)

contribuendo quindi a:

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

– (...).».

3 L'articolo 4, paragrafi 1, lettere b) e c), e 4 di tale direttiva così dispone:

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

(...)

b) Per le acque sotterranee

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

ii) gli Stati membri proteggono, migliorano e ripristinano i corpi idrici sotterranei, e assicurano un equilibrio tra l'estrazione e il ravvenamento delle acque sotterranee al fine di conseguire un buono stato delle acque sotterranee in base alle disposizioni di cui all'allegato V, entro 15 anni dall'entrata in vigore della presente direttiva, salvo le proroghe stabilite a norma del paragrafo 4 e l'applicazione dei paragrafi 5, 6 e 7, salvo il paragrafo 8 e salva l'applicazione dell'articolo 11, paragrafo 3, lettera j);

iii) gli Stati membri attuano le misure necessarie a invertire le tendenze significative e durature all'aumento della concentrazione di qualsiasi inquinante derivante dall'impatto dell'attività umana per ridurre progressivamente l'inquinamento delle acque sotterranee;

(...)



c) Per le aree protette

gli Stati membri si conformano a tutti gli standard e agli obiettivi entro 15 anni dall'entrata in vigore della presente direttiva, salvo diversa disposizione della normativa comunitaria a norma della quale le singole aree protette sono state istituite.

(...)

4. A condizione che non si verifichi un ulteriore deterioramento dello stato del corpo idrico in questione, i termini fissati dal paragrafo 1 possono essere prorogati allo scopo di garantire una realizzazione graduale degli obiettivi per quanto riguarda i corpi idrici, qualora sussistano tutte le seguenti condizioni:

(...).

4 L'articolo 5 di detta direttiva prevede quanto segue:

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

- un'analisi delle caratteristiche del distretto,
- un esame dell'impatto delle attività umane sullo stato delle acque superficiali e sulle acque sotterranee, e
- un'analisi economica dell'utilizzo idrico.

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

5 L'articolo 11 della stessa direttiva così dispone:

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

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

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

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

(...)

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

(...)

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

(...)

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

Gli Stati membri possono altresì adottare ulteriori misure supplementari per garantire una protezione aggiuntiva ai corpi idrici contemplati nella presente direttiva ovvero un loro miglioramento, fra l'altro nell'attuazione di pertinenti accordi internazionali di cui all'articolo 1.

(...).

6 Il punto 2.1 dell'allegato II della direttiva 2000/60, sotto il titolo «Prima caratterizzazione» enuncia quanto segue:

«Gli Stati membri effettuano una prima caratterizzazione di tutti i corpi idrici sotterranei allo scopo di valutarne gli utilizzi e appurare in che misura essi rischiano di non conseguire gli obiettivi fissati nell'articolo 4 per ciascun corpo idrico sotterraneo. Ai fini di questa prima caratterizzazione, gli Stati membri possono raggruppare i corpi idrici sotterranei. Per l'analisi possono essere utilizzati gli esistenti dati di tipo idrologico, geologico, pedologico, dati relativi all'utilizzazione del suolo, allo scarico, all'estrazione e dati di altro tipo. L'analisi deve tuttavia individuare:

- l'ubicazione e il perimetro del corpo o dei corpi idrici sotterranei;
- le pressioni cui il corpo o i corpi idrici sotterranei rischiano di essere sottoposti, comprese:
- le fonti diffuse di inquinamento,
- le fonti puntuali di inquinamento,
- l'estrazione,

(...).

7 Il punto 2.2 dell'allegato II di tale direttiva, intitolato «Caratterizzazione ulteriore», enuncia quanto segue:
«A seguito della prima caratterizzazione, gli Stati membri ne effettuano una ulteriore per i corpi idrici o gruppi di corpi idrici sotterranei che sono stati definiti a rischio, al fine di valutare più precisamente l'entità del rischio in questione e di individuare le eventuali misure da attuare a norma dell'articolo 11. Di conseguenza, la caratterizzazione ulteriore contiene informazioni pertinenti sull'impatto delle attività umane e, se del caso, informazioni circa:

- le caratteristiche geologiche del corpo idrico sotterraneo, compresi l'estensione e il tipo delle unità geologiche;
- le caratteristiche idrogeologiche del corpo idrico sotterraneo, compresi la conduttività idraulica, la porosità e il confinamento;
- le caratteristiche dei depositi e dei terreni superficiali situati nel bacino idrografico da cui il corpo idrico sotterraneo si ravvena, compresi lo spessore, la porosità, la conduttività idraulica e le proprietà assorbenti dei depositi e dei terreni;
- le caratteristiche di stratificazione delle acque sotterranee all'interno del corpo idrico sotterraneo;
- un inventario dei sistemi superficiali connessi, compresi gli ecosistemi terrestri e i corpi idrici superficiali con cui il corpo idrico sotterraneo ha una connessione dinamica;
- le stime delle direzioni e delle velocità di scambio dell'acqua fra il corpo idrico sotterraneo e i sistemi superficiali connessi;
- i dati sufficienti per calcolare la velocità annua media di ravvenamento globale a lungo termine;
- caratterizzazione della composizione chimica delle acque sotterranee, inclusa la specificazione delle immissioni derivanti dall'attività umana. Gli Stati membri possono utilizzare tipologie di caratterizzazione delle acque sotterranee all'atto di stabilire i livelli di fondo naturale per questi corpi idrici sotterranei».

8 Il punto 2.1.2 dell'allegato V di detta direttiva, intitolato «Definizione di stato quantitativo», definisce il «[l]ivello di acque sotterranee» come segue:

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

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

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

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

B. Direttiva 92/43

9 L'articolo 1, lettera e), della direttiva 92/43 ha il seguente tenore:

«Ai fini della presente direttiva si intende per:

(...)

e) Stato di conservazione di un habitat naturale: l'effetto della somma dei fattori che influiscono sull'habitat naturale in causa, nonché sulle specie tipiche che in esso si trovano, che possono alterare a lunga scadenza la sua ripartizione naturale, la sua struttura e le sue funzioni, nonché la sopravvivenza delle sue specie tipiche nel territorio di cui all'articolo 2.

Lo "stato di conservazione" di un habitat naturale è considerato "soddisfacente" quando

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

10 L'articolo 6, paragrafi 2 e 3, di detta direttiva prevede quanto segue:

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

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

11 L'articolo 7 della direttiva in parola così dispone:

«Gli obblighi derivanti dall'articolo 6, paragrafi 2, 3 e 4 della presente direttiva sostituiscono gli obblighi derivanti dall'articolo 4, paragrafo 4, prima frase, della direttiva 79/409/CEE [del Consiglio, del 2 aprile 1979, concernente la

conservazione degli uccelli selvatici (GU 1979, L 103, pag. 1)], per quanto riguarda le zone classificate a norma dell'articolo 4, paragrafo 1, o analogamente riconosciute a norma dell'articolo 4, paragrafo 2 di detta direttiva a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente direttiva o dalla data di classificazione o di riconoscimento da parte di uno Stato membro a norma della direttiva 79/409/CEE, qualora essa sia posteriore».

II. Fatti e fase precontenziosa del procedimento

12 Doñana è un'area naturale protetta situata nel sud-ovest della Spagna (in prosieguo: l'«area naturale protetta di Doñana»). Tale area comprende sia il parco nazionale di Doñana, creato nel 1969, sia il parco naturale di Doñana, creato nel 1989 e poi ampliato nel 1997. Con la decisione 2006/613/CE della Commissione, del 19 luglio 2006, che adotta, a norma della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, l'elenco dei siti di importanza comunitaria per la regione biogeografica mediterranea (GU 2006, L 259, pag. 1), la Commissione ha incluso in tale elenco tre zone protette situate in quest'ultimo parco, ossia Doñana, considerata zona di protezione speciale e recante il codice ZEP/LIC ES0000024, Doñana Norte y Oeste, anch'essa considerata zona di protezione speciale e recante il codice ZEP/LIC ES6150009 e Dehesa del Estero y Montes de Moguer, considerata zona di conservazione speciale e recante il codice ZEC ES6150012. Tali zone sono tutelate dalle disposizioni del diritto dell'Unione relative alla preservazione della natura. In particolare, gli stagni temporanei mediterranei dell'area naturale protetta di Doñana, designati con il codice 3170*, come tipo di habitat prioritario, costituiscono l'ecosistema che meglio le caratterizza e la cui importanza è stata riconosciuta a livello internazionale, da un lato, dalla Convenzione conclusa a Ramsar il 2 febbraio 1971 relativa alle zone umide di importanza internazionale soprattutto come habitat degli uccelli acquatici, e, dall'altro, dall'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (UNESCO), che le ha incluse nella Lista del Patrimonio Mondiale nel 1994.

13 Ai fini dell'applicazione della direttiva 2000/60, l'area naturale protetta di Doñana è stata inclusa in un unico corpo idrico sotterraneo, quello di Almonte-Marismas (in prosieguo: la «falda acquifera di Almonte-Marismas»), nel Plan Hidrológico del Guadalquivir 2009-2015 (piano idrologico del Guadalquivir 2009-2015), approvato, ai sensi dell'articolo 13 di tale direttiva, con il Real Decreto 355/2013 por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir (regio decreto 355/2013 che approva il piano di gestione del bacino idrografico del Guadalquivir), del 17 maggio 2013 (BOE n. 121, del 21 maggio 2013, p. 38229; in prosieguo: il «piano idrologico del Guadalquivir 2009-2015»). Tale piano è stato sostituito dal Plan Hidrológico del Guadalquivir 2015-2021 (piano idrologico del Guadalquivir 2015-2021), approvato con il Real Decreto 1/2016 por el que se aprueba la revisión de los Planes Hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar, y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro (regio decreto 1/2016 che approva la revisione dei piani idrografici dei bacini idrografici della Cantabria Occidentale, del Guadalquivir, di Ceuta, di Melilla, del Segura e dello Júcar, nonché della parte spagnola dei bacini idrografici della Cantabria Orientale, del Miño-Sil, del Duero, del Tago, del Guadiana e dell'Ebro), dell'8 gennaio 2016 (BOE n. 16, del 19 gennaio 2016, p. 2972; in prosieguo: il «piano idrologico del Guadalquivir 2015-2021»). In tale secondo piano, la falda acquifera di Almonte-Marismas è stata divisa in cinque corpi idrici sotterranei, ossia quelli di Manto eólico de Doñana, di Marismas de Doñana, di Marismas, di Almonte e di La Rocina (in prosieguo: la «falda acquifera di Doñana»).

14 Nel corso del 2009, la Commissione ha ricevuto numerose denunce relative al deterioramento degli habitat dell'area naturale protetta di Doñana. Con tali denunce veniva fatto valere, in particolare, l'eccessivo sfruttamento dei corpi idrici sotterranei di tale area ai quali sono collegate le zone umide di detto spazio naturale. I timori manifestati con tali denunce sono stati altresì portati a conoscenza del Parlamento europeo sotto forma di quesiti scritti o di petizioni.

15 Il 17 ottobre 2014, a seguito di un procedimento avviato nell'ambito del meccanismo EU-Pilot relativo all'applicazione della normativa europea in materia di ambiente da parte del Regno di Spagna, la Commissione ha inviato a tale Stato membro una lettera di diffida, informandolo che riteneva che esso non avesse adempiuto, da un lato, agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2000/60, in combinato disposto con l'articolo 1, lettera a), e il punto 2.1.2 dell'allegato V della stessa, dell'articolo 5 di tale direttiva, in combinato disposto con il punto 2.2 del suo allegato II, e dell'articolo 11, paragrafi 1, 3, lettere a), c) ed e), e 4 della stessa direttiva, nonché, dall'altro, agli obblighi derivanti dall'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva 92/43, in combinato disposto con l'articolo 7 della stessa, per quanto riguarda sia i corpi idrici sotterranei sia gli habitat dell'area naturale protetta di Doñana.

16 L'11 febbraio 2015 il Regno di Spagna ha risposto alla lettera di diffida.

17 Dopo aver esaminato la risposta del Regno di Spagna, la Commissione ha inviato al medesimo, il 29 aprile 2016, un parere motivato (in prosieguo: il «parere motivato»), nel quale ribadiva la sua posizione espressa nella sua lettera di diffida secondo cui tale Stato membro ha omesso:

- in primo luogo, di adottare le misure necessarie al fine di prevenire il deterioramento dello stato dei corpi idrici sotterranei nell'area naturale protetta di Doñana;
- in secondo luogo, di procedere ad una caratterizzazione ulteriore di tutti i corpi idrici sotterranei della falda acquifera di Almonte-Marismas che correvano un rischio di deterioramento;



- in terzo luogo, di elaborare misure di base e complementari adeguate per includere tali misure nel piano idrologico del Guadalquivir 2009-2015 e nel piano idrologico del Guadalquivir 2015-2021, nonché
- in quarto luogo, di adottare le opportune misure per evitare il degrado degli habitat naturali e degli habitat di specie situati nelle zone protette della regione di Doñana, in particolare nelle zone Doñana (ZEPA/LIC ES ES0000024), Doñana Norte y Oeste (ZEPA/LIC ES6150009) e Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012) menzionate al punto 12 della presente sentenza.

18 In tale parere motivato, la Commissione ha intimato al Regno di Spagna di porre rimedio agli inadempimenti constatati entro il 29 giugno 2016.

19 Il 9 agosto 2016 il Regno di Spagna ha risposto al parere motivato, informando la Commissione delle misure adottate per porre rimedio a tali inadempimenti, che sarebbero essenzialmente incluse nel piano idrologico del Guadalquivir 2015-2021. Il Regno di Spagna ha altresì evidenziato le misure adottate nel piano speciale di gestione delle zone di irrigazione situate a nord della zona forestale di Doñana, approvato nel 2014 (in prosieguo: il «piano speciale di irrigazione di Doñana del 2014»).

20 Ritenendo che le misure comunicate dal Regno di Spagna fossero insufficienti a porre fine alla situazione di inadempimento segnalata nell'area naturale protetta di Doñana, la Commissione ha deciso, il 24 gennaio 2019, di proporre il presente ricorso.

III. Sulla domanda di presentazione di nuove prove dopo la chiusura della fase scritta del procedimento

21 Con lettera del 14 aprile 2021, il Regno di Spagna ha presentato una domanda diretta ad ottenere l'autorizzazione a produrre nuove prove dopo la chiusura della fase scritta del procedimento, ai sensi dell'articolo 128, paragrafo 2, del regolamento di procedura della Corte, e ha presentato a quest'ultima il documento intitolato «Relazione finale della missione congiunta di controllo reattivo del Centro del patrimonio mondiale/UICN/Ramsar del Parco nazionale di Doñana», inviata dall'UNESCO a tale Stato membro l'8 aprile scorso.

22 Conformemente all'articolo 128, paragrafo 2, del regolamento di procedura, le parti che intendano produrre prove o offerte di prova anche dopo la chiusura della fase scritta del procedimento, motivano il ritardo nella presentazione dei suddetti elementi e il presidente, su proposta del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, può assegnare alla controparte un termine per controdedurre su tali elementi di prova.

23 Nel caso di specie, la Corte dispone già della maggior parte delle informazioni contenute in tale relazione e ritiene di essere sufficientemente edotta per statuire senza che la causa debba essere decisa sulla base di nuove prove che non siano state oggetto di dibattito tra le parti. Di conseguenza, la domanda del Regno di Spagna non può essere accolta.

IV. Sul ricorso

24 A sostegno del suo ricorso, la Commissione fa valere che il Regno di Spagna è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza della direttiva 2000/60 per quanto riguarda i corpi idrici sotterranei delle zone protette dall'area naturale protetta di Doñana nonché agli obblighi ad esso incombenti in forza della direttiva 92/43 per quanto riguarda gli habitat naturali e gli habitat di specie situati in dette zone.

A. *Sull'inadempimento degli obblighi derivanti dalla direttiva 2000/60*

25 La Commissione contesta, in sostanza, al Regno di Spagna di non aver adottato tutte le misure richieste dalla direttiva 2000/60 al fine di rimediare al deterioramento dei corpi idrici sotterranei dell'area naturale protetta di Doñana. A suo avviso, tale deterioramento è segnatamente imputabile ad attività antropiche aventi l'effetto di modificare l'equilibrio tra estrazione e il ravvenamento delle acque sotterranee.

26 La Commissione deduce tre censure, vertenti, la prima, sulla violazione dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2000/60, in combinato disposto con l'articolo 1, lettera a), e con il punto 2.1.2 dell'allegato V della medesima, il secondo, su una violazione dell'articolo 5 di tale direttiva, in combinato disposto con il punto 2.2 dell'allegato II di detta direttiva, e, il terzo, su una violazione dell'articolo 11, paragrafi 1, 3, lettere a), c) ed e), e 4, della medesima direttiva.

1. *Sulla prima censura*

a) *Argomenti delle parti*

27 La Commissione sostiene che, in violazione dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), i), della direttiva 2000/60, il Regno di Spagna non ha adottato le misure necessarie al fine di impedire il deterioramento dello stato dei corpi idrici sotterranei dell'area naturale protetta di Doñana. Essa rileva che tale disposizione, in combinato disposto con il punto 2.1.2 dell'allegato V di tale direttiva, impone agli Stati membri di evitare interventi antropici che modifichino il livello delle acque sotterranee causando in tal modo danni agli ecosistemi terrestri che dipendono direttamente da tali corpi idrici.

28 La Commissione sottolinea, in particolare, che il piano idrologico del Guadalquivir 2009-2015 nonché il piano idrologico del Guadalquivir 2015-2021 dimostrano che il Regno di Spagna è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2000/60.

29 Così, da un lato, indicando erroneamente, nel piano idrologico del Guadalquivir 2009-2015, che la falda acquifera



di Almonte-Marismas presentava un «buono stato quantitativo», ai sensi del punto 2.1.2 dell'allegato V della direttiva 2000/60, il Regno di Spagna avrebbe sottovalutato il deterioramento costante causato dall'eccessivo sfruttamento delle falde acquifere della regione di Doñana mediante estrazione eccessiva di acqua destinata ai terreni irrigabili in costante aumento e non avrebbe adottato le misure necessarie per evitare tale deterioramento. La Commissione sottolinea, a tal riguardo, che la diminuzione dei livelli delle acque sotterranee in detta falda acquifera ha provocato l'acidificazione delle lagune temporanee, causando così un danno significativo agli ecosistemi terrestri che dipendevano direttamente da tale falda acquifera.

30 Dall'altro lato, la Commissione fa valere che il deterioramento contestato è stato confermato dall'approvazione del piano idrologico del Guadalquivir 2015-2021, nel quale la falda acquifera di Almonte-Marismas è stata divisa in cinque corpi idrici sotterranei. La Commissione rileva che, in tale piano idrologico, è stato riconosciuto ufficialmente che tre di tali corpi idrici, ossia quelli di Marismas, di Almonte e di La Rocina (in prosieguo: i «tre corpi idrici»), presentavano un cattivo stato quantitativo e che due di essi, ossia quelli di Marismas e di Almonte, presentavano altresì un cattivo stato chimico.

31 Infine, la Commissione sottolinea che il deterioramento dei tre corpi idrici che alimentano la falda acquifera di Almonte-Marismas continua attualmente, come dimostra una relazione della Confederacion Hidrográfica del Guadalquivir (Confederazione Idrografica del Guadalquivir, Spagna), e continua a causare danni agli ecosistemi terrestri direttamente dipendenti da detti corpi idrici, anche dopo l'adozione delle misure incluse nel piano idrologico del Guadalquivir 2015-2021.

32 Il Regno di Spagna contesta gli argomenti della Commissione e sostiene che gli obblighi derivanti dall'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2000/60 sono stati pienamente rispettati, anzitutto, dal piano idrologico del Guadalquivir 2009-2015, poi dal piano idrologico del Guadalquivir 2015-2021.

33 Da un lato, il Regno di Spagna afferma che l'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva 2000/60 prevede la possibilità di prorogare il rispetto degli obblighi derivanti dall'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), di tale direttiva allo scopo di garantire una realizzazione graduale degli «obiettivi per quanto riguarda i corpi idrici». Il Regno di Spagna sostiene di aver fatto ricorso a tale possibilità, avendo constatato, dopo l'entrata in vigore del piano idrologico del Guadalquivir 2015-2021, che non era possibile raggiungere l'obiettivo di un buono stato quantitativo della falda acquifera di Almonte-Marismas, in particolare per quanto riguarda i tre corpi idrici.

34 Dall'altro lato, il Regno di Spagna afferma che misure appropriate sono state adottate al fine di conformarsi alle disposizioni della direttiva 2000/60, ed evitare così nuovi deterioramenti dei corpi idrici interessati. Tali misure comporterebbero la diminuzione di circa il 10% delle estrazioni d'acqua totali dei corpi idrici, la qualificazione dei tre corpi idrici che non riescono a raggiungere l'obiettivo di un «buono stato quantitativo» come corpo idrico «che rischiano di non raggiungere un buono stato quantitativo», la sostituzione delle estrazioni di acque sotterranee con estrazione di acque superficiali, l'intensificazione a partire dal 2015 delle ispezioni nella regione di Doñana al fine di evitare l'estrazione di acque senza autorizzazione nonché l'apertura di fascicoli di sanzioni e la chiusura di pozzi illegali per l'estrazione delle acque. Il Regno di Spagna rileva che le misure adottate si sono rivelate efficaci in quanto, da un lato, è cessato il deterioramento costante del corpo idrico di Almonte e, dall'altro, lo stato dei corpi idrici di La Rocina e di Marismas ha conosciuto un miglioramento.

b) Giudizio della Corte

35 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 per l'azione in materia di acque, e coordina, integra e, nel lungo periodo, sviluppa ulteriormente i principi generali e le strutture idonei a garantire la protezione e un utilizzo ecologicamente sostenibile delle acque nell'Unione europea. I principi comuni e il quadro globale d'azione che essa stabilisce devono essere sviluppati ulteriormente dagli Stati membri, adottando misure specifiche entro i termini che tale direttiva impartisce. Quest'ultima non persegue, tuttavia, un'armonizzazione totale della normativa degli Stati membri in materia di acque (sentenza del 1° luglio 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, punto 34 e giurisprudenza ivi citata).

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 (sentenza del 1° luglio 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, punto 36).

37 Pertanto, l'obiettivo ultimo della direttiva 2000/60 consiste nel conseguire, mediante un'azione coordinata, il «buono stato» di tutte le acque dell'Unione, comprese le acque sotterranee.

38 Gli obiettivi ambientali che gli Stati membri sono tenuti a conseguire per quanto riguarda le acque sotterranee sono precisati all'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2000/60.

39 Tale disposizione impone due obblighi distinti, pur intrinsecamente connessi. Da un lato, conformemente al punto i) di tale disposizione, gli Stati membri attuano le misure necessarie per impedire o limitare lo scarico di inquinanti nelle acque sotterranee e per impedire il deterioramento dello stato di tutti i corpi idrici sotterranei. Dall'altro lato, in



applicazione dei punti ii) e iii) di detta disposizione, gli Stati membri proteggono, migliorano e ripristinano tutti i corpi idrici sotterranei al fine di raggiungere un buono stato entro la fine del 2015. Ne consegue che il primo obbligo risultante dall'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), i), della direttiva 2000/60 costituisce un obbligo di impedire il deterioramento dello stato di tutti i corpi idrici sotterranei, mentre il secondo obbligo, enunciato all'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), ii) e iii), di tale direttiva, costituisce un obbligo di miglioramento di tale stato (v., in tal senso, sentenza del 28 maggio 2020, Land Nordrhein-Westfalen, C-535/18, EU:C:2020:391, punto 69).

40 Inoltre, l'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2000/60 istituisce un nesso tra le misure conservative necessarie che gli Stati membri sono tenuti ad adottare in forza di tale disposizione e la previa esistenza di un piano di gestione del bacino idrografico interessato (v., in tal senso, sentenza dell'11 settembre 2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias e a., C-43/10, EU:C:2012:560, punto 52).

41 Inoltre, occorre ricordare che, per garantire la realizzazione da parte degli Stati membri degli obiettivi qualitativi perseguiti dal legislatore dell'Unione, vale a dire il mantenimento o il ripristino di un buono stato quantitativo e chimico delle acque sotterranee, la direttiva 2000/60 prevede una serie di disposizioni, tra cui quelle di cui agli articoli 5 e 11, nonché dell'allegato V, che prevedono 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 (v., in tal senso, sentenza del 1° luglio 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, punti 41 e 42).

42 Infine, dal tenore letterale, dalla sistematica e dalla finalità dell'articolo 4 della direttiva 2000/60 risulta che gli obblighi previsti all'articolo 4, paragrafo 1, lettere a) e b), di tale direttiva, per le acque superficiali e per le acque sotterranee hanno carattere vincolante (v., in tal senso, la sentenza del 28 maggio 2020, Land Nordrhein-Westfalen, C-535/18, EU:C:2020:391, punto 72).

43 Ne consegue che, come sostiene la Commissione, l'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), 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 da tale direttiva (sentenza del 28 maggio 2020, Land Nordrhein-Westfalen, C-535/18, EU:C:2020:391, punto 73).

44 Nell'ambito della presente censura, la Commissione contesta al Regno di Spagna di aver violato unicamente l'obbligo di impedire il deterioramento dello stato dei corpi idrici sotterranei di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), i), della direttiva 2000/60.

45 Ne consegue che occorre respingere sin d'ora l'argomento del Regno di Spagna secondo cui l'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva 2000/60 gli consentiva di rinviare il rispetto degli obblighi derivanti dall'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), di tale direttiva per quanto riguarda, in particolare, i tre corpi idrici, situati nell'area naturale protetta di Doñana. Infatti, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 153 delle sue conclusioni, l'eccezione di proroga della realizzazione degli obiettivi fissati all'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2000/60 è applicabile solo all'obbligo di miglioramento stabilito al punto ii) di tale disposizione, ma non all'obbligo di prevenzione del deterioramento di cui al punto i) della medesima, la cui inosservanza è contestata nella fattispecie dalla Commissione.

46 Per quanto riguarda la questione se il Regno di Spagna sia venuto meno all'obbligo di impedire il deterioramento dello stato dei corpi idrici sotterranei dell'area naturale protetta di Doñana, in violazione dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), sub i), della direttiva 2000/60, occorre ricordare, anzitutto, che, per giurisprudenza costante, nell'ambito di un procedimento per inadempimento, spetta alla Commissione dimostrare l'esistenza dell'asserito inadempimento e fornire alla Corte gli elementi necessari alla verifica da parte di quest'ultima dell'esistenza di detto inadempimento, senza che la Commissione possa basarsi su alcuna presunzione [v., in tal senso, sentenza del 5 marzo 2020, Commissione/Cipro (Sistema di raccolta e di trattamento delle acque reflue), C-248/19, non pubblicata, EU:C:2020:171, punto 20 nonché la giurisprudenza ivi citata].

47 Inoltre, è solo quando la Commissione ha fornito elementi sufficienti per dimostrare l'esistenza dell'asserito inadempimento che spetta allo Stato membro contestare in modo sostanziale e dettagliato gli elementi in tal modo presentati e le conseguenze che ne derivano. [v., per analogia, sentenza del 28 marzo 2019, Commissione/Irlanda (Sistema di raccolta e trattamento delle acque reflue), C-427/17, non pubblicata, EU:C:2019:269, punto 39 nonché la giurisprudenza citata].

48 Infine, secondo la giurisprudenza, dalla sistematica dell'articolo 4 della direttiva 2000/60 risulta che il deterioramento dello stato di un corpo idrico, anche transitorio, è autorizzato solo in presenza di rigorosi requisiti e che la soglia oltre la quale si accerta una violazione dell'obbligo di impedire il deterioramento dello stato di un corpo idrico deve essere bassa (v., in tal senso, sentenza 1° luglio 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, punto 67).

49 Come ha rilevato l'avvocato generale ai paragrafi da 123 a 134 delle sue conclusioni, la nozione di «deterioramento» ai sensi di tale disposizione, nel contesto di acque sotterranee già in cattivo stato, implica un ulteriore aumento del deficit già esistente e quindi un incremento di sfruttamento rispetto a una situazione precedente. A tal riguardo, l'assenza di un equilibrio tra l'estrazione e il ravvenamento delle acque sotterranee significa che un corpo idrico



sotterraneo non è in un buono stato quantitativo, come definito al punto 2.1.2, dell'allegato V della direttiva 2000/60, ma non costituisce di per sé un deterioramento ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), i), di tale direttiva. L'adozione delle misure necessarie per raggiungere tale equilibrio, quali la cessazione dell'estrazione eccessiva, e, pertanto, un buono stato del corpo idrico sotterraneo in questione, rientra nell'obbligo di miglioramento ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), punto ii), della medesima direttiva. Pertanto, finché il grado di sfruttamento eccessivo di un corpo idrico sotterraneo in cattivo stato quantitativo non aumenta, non vi è deterioramento di tale stato che sarebbe contrario all'obbligo previsto al medesimo paragrafo, lettera b), punto i).

50 La Commissione ritiene che vi sia un deterioramento dello stato dei corpi idrici sotterranei dell'area naturale protetta di Doñana, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), punto i), della direttiva 2000/60, per i motivi che, in primo luogo, il piano idrologico del Guadalquivir 2009-2015 contiene un errore nella qualificazione dello stato quantitativo della falda acquifera di Almonte-Marismas, in secondo luogo, che il piano idrologico del Guadalquivir 2015-2021 descrive i tre corpi idrici come in «cattivo stato quantitativo» e, in terzo luogo, che a causa delle misure insufficienti del piano idrologico del Guadalquivir 2015-2021 lo stato dei tre corpi idrici sarebbe peggiorato.

1) *Sull'errore di qualificazione dello stato quantitativo della falda acquifera di Almonte-Marismas commesso nel piano idrologico del Guadalquivir 2009-2015*

51 La Commissione contesta al Regno di Spagna, in primo luogo, di aver erroneamente indicato, nel piano idrologico del Guadalquivir 2009-2015, che la falda acquifera di Almonte-Marismas presentava un «buono stato quantitativo», ai sensi del punto 2.1.2 dell'allegato V della direttiva 2000/60, e di considerare, di conseguenza, che il livello delle acque sotterranee di detta falda acquifera non era soggetto a modifiche antropiche che potevano avere come risultato il mancato raggiungimento degli obiettivi ambientali previsti da tale direttiva o non era tale da causare danni ambientali agli ecosistemi che ne dipendevano direttamente. Secondo la Commissione, tale qualificazione errata costituisce la prova del fatto che il Regno di Spagna non ha adottato le misure necessarie al fine di evitare il deterioramento dello stato dei corpi idrici sotterranei nella regione di Doñana, in particolare al fine di ridurre l'estrazione di acqua eccessiva.

52 Come risulta dal fascicolo di cui dispone la Corte, alla data dell'approvazione del piano idrologico del Guadalquivir 2009-2015, ossia il 17 maggio 2013, esistevano indizi sufficienti per ritenere che la falda acquifera di Almonte-Marismas non soddisfacesse le condizioni richieste per essere qualificata come corpo idrico che presentava un «buono stato quantitativo» ai sensi del punto 2.1.2 dell'allegato V della direttiva 2000/60.

53 Infatti, la Commissione ha fornito vari documenti provenienti da diverse fonti scientifiche e ufficiali, allegati al suo ricorso, i quali dimostrano che, all'epoca dell'approvazione di detto piano, la falda acquifera di Almonte-Marismas rischiava di non raggiungere gli obiettivi fissati dalla direttiva 2000/60 a causa di modifiche antropiche e, in particolare, delle estrazioni d'acqua eccessive provenienti da terreni irrigabili nella regione di Doñana.

54 Inoltre, come fa valere la Commissione, il piano di sviluppo regionale della regione di Doñana, approvato con il Decreto 341/2003 del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio del ámbito de Doñana y se crea su Comisión de Seguimiento (decreto n. 341/2003 del governo della Comunità autonoma dell'Andalusia che approva il piano di sviluppo regionale di Doñana e crea il suo comitato di controllo,) del 9 dicembre 2003 (BOJA n. 22 del 3 gennaio 2004, pag. 2866), aveva già raccomandato all'amministrazione spagnola delle acque di dichiarare l'intera falda acquifera di Almonte-Marismas come eccessivamente sfruttata o a rischio di essere eccessivamente sfruttata, al fine di ridurre il rischio di eccessivo sfruttamento e il deterioramento della qualità dell'acqua in detta falda acquifera.

55 Tuttavia, mentre gli elementi menzionati ai punti 53 e 54 della presente sentenza, che risalgono agli anni 2003, 2008, 2009 e 2012, sono idonei a dimostrare che, alla data dell'approvazione del piano idrologico del Guadalquivir 2009-2015, la falda acquifera di Almonte-Marismas non presentava un «buono stato quantitativo», ai sensi del punto 2.1.2 dell'allegato V della direttiva 2000/60, elementi del genere non consentono invece di constatare che l'erronea qualificazione dello stato quantitativo di tale falda acquifera, effettuata in detto piano, ha comportato un deterioramento dei corpi idrici sotterranei dell'area naturale protetta di Doñana, come definito al punto 48 della presente sentenza.

56 Da quanto precede risulta che la Commissione non ha dimostrato che il Regno di Spagna sia venuto meno ai suoi obblighi, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), i), della direttiva 2000/60, avendo erroneamente qualificato lo stato quantitativo dei corpi idrici sotterranei dell'area naturale protetta di Doñana nel piano idrologico del Guadalquivir 2009-2015.

2) *Sulla qualificazione dei tre corpi idrici nel piano idrologico del Guadalquivir 2015-2021 come in «cattivo stato quantitativo»*

57 La Commissione sostiene che la prova del deterioramento dello stato quantitativo della falda acquifera di Almonte-Marismas deriva dal fatto che, al momento dell'approvazione del piano idrologico del Guadalquivir 2015-2021, nel gennaio 2016, tale falda acquifera è stata divisa in cinque corpi idrici, di cui i tre corpi idrici che lo compongono sono stati considerati in «cattivo stato quantitativo», ai sensi del punto 2.1.2. dell'allegato V della direttiva 2000/60. Secondo la Commissione, la modifica di detto piano costituisce una manifestazione implicita dell'esistenza di un deterioramento dello stato dei corpi idrici sotterranei dell'area naturale protetta di Doñana rispetto al loro stato quale esposto nel piano idrologico del Guadalquivir 2009-2015.

58 Tuttavia, un'argomentazione di siffatto tenore non può essere accolta.

59 Infatti, dal fascicolo sottoposto alla Corte risulta che la nuova qualificazione dello stato quantitativo dell'area naturale protetta di Doñana è solo la conseguenza della suddivisione dell'intera falda acquifera di Almonte-Marismas in cinque corpi idrici distinti ai fini della sua valutazione. Infatti, a causa di tale suddivisione, il cattivo stato quantitativo dei tre corpi idrici è divenuto evidente, mentre, nel piano idrologico del Guadalquivir 2009-2015, si considerava che la falda acquifera di Almonte-Marismas che era valutata nel suo insieme presentasse un buono stato quantitativo.

60 Pertanto, come rilevato dal Regno di Spagna, in seguito all'approvazione del piano idrologico del Guadalquivir 2009-2015, le informazioni che sono state progressivamente raccolte hanno dimostrato che tale piano mancava di precisione tecnica per quanto riguarda le prime misure di attuazione della direttiva 2000/60. Per tale motivo, la falda acquifera di Almonte-Marismas è stata divisa in cinque corpi idrici distinti nell'ambito del piano idrologico del Guadalquivir 2015-2021, al fine di poter localizzare più agevolmente i problemi a livello territoriale, di identificare in modo più preciso le zone soggette al rischio di non raggiungere gli obiettivi fissati da detta direttiva e di elaborare così una risposta più efficace e adeguata, consistente essenzialmente nel ridurre le estrazioni di acque sotterranee.

61 Inoltre, gli elementi di prova prodotti dalla Commissione non sono idonei a dimostrare che i tre corpi idrici considerati in «cattivo stato quantitativo» fossero in un migliore stato prima della suddivisione della falda acquifera di Almonte-Marismas. Al contrario, come risulta dal punto 52 della presente sentenza, i documenti forniti dalla Commissione provano che esistevano indizi sufficienti, prima dell'approvazione del piano idrologico del Guadalquivir 2009-2015, per ritenere che tale falda acquifera non presentasse un buono stato quantitativo. Pertanto, dall'indicazione, nel piano idrologico del Guadalquivir 2015-2021, del cattivo stato quantitativo dei tre corpi idrici non si può dedurre che tale stato si sia deteriorato maggiormente rispetto a quello indicato nel piano idrologico del Guadalquivir 2009-2015.

62 Ne consegue che la Commissione non ha dimostrato che la modifica della qualificazione come «buono stato quantitativo» della falda acquifera di Almonte-Marismas, quale figura nel piano idrologico del Guadalquivir 2009-2015, con l'indicazione, nel piano idrologico del Guadalquivir 2015-2021, che i tre corpi idrici sono in un «cattivo stato quantitativo», sia stata la conseguenza di un deterioramento dello stato di detta falda acquifera, quale definito al punto 48 della presente sentenza.

3) *Sul deterioramento dei corpi idrici dell'area naturale protetta di Doñana a seguito di misure insufficienti che sarebbero state stabilite nel piano idrologico del Guadalquivir 2015-2021*

63 La Commissione sostiene che, a seguito delle insufficienti misure adottate con il piano idrologico del Guadalquivir 2015-2021, un «deterioramento», ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), i), della direttiva 2000/60, prosegue e non si è ancora invertito, con il rischio che il buono stato quantitativo dei tre corpi idrici non sia raggiunto entro i termini previsti da detta direttiva.

64 In via preliminare occorre ricordare che, secondo una costante giurisprudenza della Corte, la sussistenza di un inadempimento deve essere valutata alla luce della situazione dello Stato membro esistente alla scadenza del termine fissato nel parere motivato e la Corte non può tener conto dei mutamenti successivamente intervenuti [v. sentenza del 28 marzo 2019, Commissione/Irlanda (Sistema di raccolta e trattamento delle acque reflue), C-427/17, non pubblicata, EU:C:2019:269, punto 140 nonché la giurisprudenza ivi citata].

65 Nel caso di specie, poiché il termine fissato nel parere motivato è il 29 giugno 2016, occorre escludere una parte degli elementi prodotti dalla Commissione al fine di dimostrare un deterioramento continuo dello stato quantitativo dei corpi idrici sotterranei dell'area naturale protetta di Doñana, in particolare, la maggior parte degli articoli di stampa spagnola e le relazioni dell'organizzazione non governativa «World Wildlife Fund» (WWF) che contengono informazioni relative agli anni 2017, 2018 e 2019.

66 Per quanto riguarda la questione se il Regno di Spagna abbia violato il suo obbligo di impedire il deterioramento di tali corpi idrici entro il 29 giugno 2016, la Commissione ritiene, in sostanza, che il deterioramento attuale e continuo dello stato quantitativo di detti corpi idrici sia dimostrato, da un lato, dall'estrazione eccessiva e continua delle acque sotterranee della regione di Doñana e, dall'altro, dal deterioramento delle acque superficiali e degli ecosistemi.

67 Per quanto riguarda l'estrazione eccessiva e continuata delle acque sotterranee della regione di Doñana, la Commissione sostiene che diversi elementi di prova provenienti da studi scientifici, da relazioni delle autorità spagnole e da articoli di stampa, le cui copie sono allegate al ricorso, confermano il lento e costante aumento, dal 2000, della superficie irrigata nella regione di Doñana.

68 Orbene, se è certamente vero che tali elementi possono costituire indizi di un eccessivo sfruttamento continuo della falda acquifera di Almonte-Marismas, resta il fatto che tali documenti non dimostrano che un siffatto eccessivo sfruttamento sia ulteriormente aumentato, causando un deterioramento di detta falda acquifera dopo l'approvazione, l'8 gennaio 2016, del piano idrologico del Guadalquivir 2015-2021.

69 Infatti, i documenti prodotti dalla Commissione, in particolare la relazione della confederazione idrografica del Guadalquivir, del mese di aprile 2017, sullo stato della falda acquifera di Almonte-Marismas per l'anno idrologico 2015-2016, nonché la relazione del Defensor del Pueblo (mediatore della Spagna), del 10 agosto 2018, allegati al ricorso, si limitano ad avvertire che il costante utilizzo delle risorse di acque sotterranee minaccia il buono stato di tale falda acquifera e degli ecosistemi terrestri che dipendono da essa con il rischio di non raggiungere un buono stato quantitativo

per quanto riguarda i tre corpi idrici considerati in cattivo stato quantitativo. Orbene, il fatto che corpi idrici sotterranei rimangano in un cattivo stato quantitativo non significa di per sé, come rilevato al punto 49 della presente sentenza, che quest'ultimo si sia ancora deteriorato dopo l'approvazione del piano idrologico del Guadalquivir 2015-2021.

70 Peraltro, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 130 delle sue conclusioni, in caso di cattivo stato quantitativo delle acque sotterranee, l'obbligo di impedire il deterioramento di tale stato, previsto all'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), i), della direttiva 2000/60, non può richiedere la riduzione dell'estrazione eccessiva delle acque sotterranee al punto di raggiungere l'equilibrio tra tale estrazione e il ravvenamento delle acque sotterranee. Tale equilibrio corrisponde alla definizione di un buono stato quantitativo, ai sensi del punto 2.1.2, prima frase, dell'allegato V, di tale direttiva, che deve essere realizzato nell'ambito dell'obbligo di miglioramento di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), punti ii) e iii), di detta direttiva, il cui rispetto non è stato contestato nell'ambito della presente censura.

71 Risulta pertanto dalle considerazioni che precedono che, in caso di cattivo stato quantitativo dei corpi idrici sotterranei, come è stato constatato nel piano idrologico del Guadalquivir 2015-2021, l'obbligo di impedire il deterioramento dello stato quantitativo di tali corpi idrici, di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), punto i), della direttiva 2000/60, richiede unicamente che l'estrazione di acque sotterranee non aumenti ulteriormente al fine di non aggravare le cause del cattivo stato quantitativo constatato. Orbene, la Commissione non ha fornito la prova che l'estrazione di acque sotterranee sia aumentata dopo l'approvazione del piano idrologico del Guadalquivir 2015-2021 né che le cause del cattivo stato quantitativo della falda acquifera di Almonte-Marismas si siano aggravate.

72 Per contro, il Regno di Spagna ha fornito dati di monitoraggio raccolti dalla confederazione idrografica del Guadalquivir, indicando che, almeno dal 2015, l'indicatore dello stato dei corpi idrici sotterranei della falda acquifera di Almonte-Marismas tende a ritornare ai suoi livelli precedenti, il che costituirebbe una tendenza osservabile sia per tutti i corpi idrici sotterranei della falda acquifera di Almonte-Marismas sia per i tre corpi idrici, in particolare quello di La Rocina. Pertanto, è giocoforza constatare che, secondo i registri ufficiali disponibili, a partire dal 2015 circa, i corpi idrici sotterranei dell'area naturale protetta di Doñana presentano un cambiamento leggermente positivo a seguito dell'attuazione di misure concrete al fine di ridurre le estrazioni di acque sotterranee nella regione di Doñana.

73 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre considerare che la Commissione non ha dimostrato che il cattivo stato quantitativo dei corpi idrici sotterranei dell'area naturale protetta di Doñana sia stato aggravato da una maggiore estrazione, in violazione dell'obbligo di impedire il deterioramento delle acque sotterranee di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), i), della direttiva 2000/60.

74 Per quanto riguarda il deterioramento delle acque superficiali e degli ecosistemi, occorre rilevare, al pari dell'avvocato generale al paragrafo 149 delle sue conclusioni, che tali deterioramenti possono costituire indizi di un cattivo stato quantitativo del corpo idrico sotterraneo in questione, ma non indizi che attestano un ulteriore deterioramento di tale stato. Inoltre, la Commissione non ha neppure dimostrato che tali indizi provino un aggravamento del cattivo stato quantitativo di tutti i corpi idrici sotterranei dell'area naturale protetta di Doñana.

75 Ne consegue che la Commissione non ha dimostrato il deterioramento dei tre corpi idrici a seguito delle misure che sono state adottate nel piano idrologico del Guadalquivir 2015-2021.

76 Da tutto quanto precede risulta che la Commissione non ha dimostrato che il Regno di Spagna sia venuto meno al suo obbligo di impedire il deterioramento dello stato dei corpi idrici sotterranei dell'area naturale protetta di Doñana, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), i), della direttiva 2000/60.

2. Sulla seconda censura

a) Argomenti delle parti

77 La Commissione fa valere che il Regno di Spagna non ha correttamente applicato l'articolo 5, paragrafo 1, della direttiva 2000/60, in combinato disposto con il punto 2.2 dell'allegato II di tale direttiva, non avendo proceduto a una caratterizzazione ulteriore dei corpi idrici sotterranei della regione di Doñana che presentavano un rischio di non conseguire gli obiettivi fissati da detta direttiva e, di conseguenza, di non aver determinato le misure necessarie al fine di raggiungere tali obiettivi di detta direttiva.

78 Essa contesta, in sostanza, al Regno di Spagna di aver sottovalutato, nel piano idrologico del Guadalquivir 2009-2015, gli effetti delle estrazioni di acqua sui corpi idrici sotterranei della regione di Doñana e di non aver identificato i corpi idrici sotterranei che presentavano un rischio di non conseguire i suddetti obiettivi. A suo avviso, tale insufficiente prima caratterizzazione ha avuto come conseguenza che il Regno di Spagna non ha effettuato una caratterizzazione ulteriore, come richiesta al punto 2.2 dell'allegato II della direttiva 2000/60, portando alla conseguente mancata adozione delle misure necessarie per raggiungere questi stessi obiettivi.

79 Peraltro, la Commissione sostiene che la caratterizzazione realizzata nel piano idrologico del Guadalquivir 2015-2021 non ha posto rimedio alla violazione delle disposizioni della direttiva 2000/60, in quanto tale nuova caratterizzazione resta incompleta e non soddisfa tutti i requisiti di tale direttiva, in particolare quelli relativi alla corretta determinazione dello stato quantitativo dei corpi idrici sotterranei interessati. A tal riguardo, la Commissione rileva, in primo luogo, che la suddivisione della falda acquifera di Almonte-Marismas in cinque corpi idrici sotterranei distinti non contiene una descrizione sufficientemente precisa dello stato chimico e dello stato quantitativo di tali corpi idrici, impedendo così la realizzazione degli obiettivi fissati dalla direttiva 2000/60. In secondo luogo, la Commissione fa valere l'insufficienza



delle informazioni scientifiche disponibili al momento della realizzazione della caratterizzazione di detti corpi idrici. In terzo luogo, essa osserva che l'analisi delle pressioni e degli effetti delle estrazioni sui corpi idrici sotterranei dell'area naturale protetta di Doñana presenta notevoli lacune.

80 La Commissione conclude che le autorità spagnole non hanno correttamente valutato lo stato quantitativo di detti corpi idrici in quanto un'opportuna valutazione avrebbe evidenziato che tutti i corpi idrici interessati correvano il rischio di non conseguire gli obiettivi ambientali fissati dalla direttiva 2000/60.

81 Il Regno di Spagna confuta tali argomenti e fa valere di essersi debitamente conformato all'obbligo, imposto dall'articolo 5, paragrafo 1, della direttiva 2000/60, di effettuare uno studio di prima caratterizzazione dei corpi idrici sotterranei interessati, conformemente alle specifiche tecniche enunciate agli allegati II e III di tale direttiva. Tale studio sarebbe stato realizzato inizialmente nel 2013, nell'ambito del piano idrologico del Guadalquivir 2009-2015, poi nel 2016, nell'ambito del piano idrologico del Guadalquivir 2015-2021.

82 In particolare, il Regno di Spagna sostiene di aver proceduto a una prima caratterizzazione appropriata dei corpi idrici sotterranei del bacino idrografico di Doñana. Esso sostiene che si è considerato, nel complesso, che la falda acquifera di Almonte-Marismas presentasse un «buono stato quantitativo» nel piano idrologico del Guadalquivir 2009-2015, che lo ha esentato dalla necessità di realizzare uno studio di caratterizzazione ulteriore in conformità all'articolo 5 della direttiva 2000/60. Inoltre, tale piano idrologico avrebbe incluso tale falda acquifera tra i corpi idrici sotterranei di carattere strategico e riservati essenzialmente al consumo umano, all'articolo 4, paragrafo 3, di tale piano.

83 Inoltre, il Regno di Spagna sostiene che, in occasione della revisione effettuata nell'ambito del piano idrologico del Guadalquivir 2015-2021, la caratterizzazione della falda acquifera di Almonte-Marismas è stata modificata e tale falda è stata suddivisa per ragioni idrogeologiche e per ragioni legate alla protezione dell'ambiente, nonché all'utilizzo e alla gestione del territorio. Esso fa valere che la suddivisione in parola di detta falda acquifera in cinque corpi idrici sotterranei distinti ha permesso di valutare con maggiore precisione e rappresentatività lo stato di ciascuno di tali corpi idrici nonché di applicare più efficacemente il programma di misure stabilito da tale piano idrologico. Secondo il Regno di Spagna, tale caratterizzazione della falda acquifera di Almonte-Marismas è non solo pienamente conforme alle disposizioni della direttiva 2000/60, ma anche adeguata e sufficiente al fine di verificare il grado di realizzazione degli obiettivi da essa fissati.

84 Infine, il Regno di Spagna, il quale fa valere che la caratterizzazione di cui all'articolo 5 della direttiva è stata effettuata con l'ausilio di numerosi studi idrologici contenenti dati e informazioni di volume e di qualità difficilmente paragonabili a quelli di altre pianificazioni idrologiche in Spagna, sostiene che tali studi dovrebbero essere considerati come una fonte di informazioni valida ai fini del presente procedimento.

b) Giudizio della Corte

85 Al fine di conseguire gli obiettivi ambientali definiti all'articolo 4 della direttiva 2000/60, gli Stati membri devono disporre di un'immagine complessiva delle caratteristiche dei corpi idrici interessati.

86 A tal fine, conformemente all'articolo 3 della direttiva 2000/60, gli Stati membri individuano anzitutto i bacini idrografici, li assegnano a distretti e designano le autorità competenti.

87 Essi procedono poi alla caratterizzazione dei corpi idrici prevista all'articolo 5, paragrafo 1, della direttiva 2000/60 e agli allegati II e III della stessa. Ai sensi di tale disposizione, ogni Stato membro assicura che, per ciascun distretto idrografico situato nel suo territorio, siano effettuati un'analisi delle sue caratteristiche, uno studio dell'impatto dell'attività umana sullo stato delle acque sotterranee e un'analisi economica dell'utilizzo idrico, conformemente in particolare alle specifiche tecniche di cui agli allegati II e III.

88 Il paragrafo 2 dell'articolo 5 di tale direttiva prevede che le analisi e gli studi di cui al paragrafo 1 di tale articolo siano riesaminati e, se necessario, aggiornati al più tardi tredici anni dopo la data di entrata in vigore di detta direttiva e, successivamente, ogni sei anni.

89 Per quanto riguarda le specificità tecniche, occorre rilevare che il punto 2 dell'allegato II della direttiva 2000/60 specifica i requisiti che gli Stati membri devono rispettare in occasione della prima caratterizzazione dei corpi idrici sotterranei e, se necessario, della loro ulteriore caratterizzazione.

90 In particolare, il punto 2.1 dell'allegato II di tale direttiva stabilisce i dettagli di tale prima caratterizzazione di tutti i corpi idrici sotterranei al fine di valutare i loro usi e la misura in cui rischiano di non conseguire gli obiettivi di ciascun corpo idrico sotterraneo previsti all'articolo 4 di detta direttiva.

91 Inoltre, il punto 2.2 dell'allegato II della direttiva 2000/60 prevede che gli Stati membri, dopo la prima caratterizzazione di tutti i corpi idrici sotterranei, debbano effettuare una ulteriore caratterizzazione rispetto a quelli che sono stati definiti a rischio di non rispondere a detti obiettivi, al fine di valutare più precisamente l'entità del rischio in questione e di individuare le misure da attuare a norma dell'articolo 11 di tale direttiva. Tale caratterizzazione ulteriore contiene informazioni pertinenti sull'impatto delle attività umane sullo stato di detti corpi idrici e, se del caso, informazioni pertinenti riguardanti altre caratteristiche dei corpi idrici sotterranei interessati.

92 Nell'ambito della presente censura, la Commissione contesta, in primo luogo, al Regno di Spagna di non aver realizzato tale caratterizzazione ulteriore nel piano idrologico del Guadalquivir 2009-2015 e, in secondo luogo, di averla realizzata in modo incompleto nel piano idrologico del Guadalquivir 2015-2021.



93 In via preliminare, occorre ricordare, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 80 delle sue conclusioni, che dagli articoli 5, paragrafo 1, e 13, paragrafo 6, nonché dall'allegato VII della direttiva 2000/60 risulta che la caratterizzazione dei corpi idrici sotterranei deve essere elaborata prima della redazione del piano di gestione e che tale caratterizzazione serve da base al contenuto di tale piano.

94 Inoltre, come menzionato al punto 52 della presente sentenza, dal fascicolo sottoposto alla Corte risulta che, al momento dell'elaborazione del piano idrologico del Guadalquivir 2009-2015, esistevano indizi sufficienti per ritenere che la falda acquifera di Almonte-Marismas, come definita in tale piano, fosse sfruttata eccessivamente e rischiasse di non raggiungere gli obiettivi fissati dalla direttiva 2000/60. A tal riguardo, è giocoforza constatare che il piano territoriale per l'area di Doñana, menzionato al punto 54 della presente sentenza, proponeva di dichiarare che tale falda acquifera era eccessivamente sfruttata o rischiava di esserlo. Inoltre, nella sua replica, la Commissione cita due relazioni provenienti dall'Instituto Geológico y Minero de España (Istituto geologico e minerario di Spagna) e dal Consejo Superior de investigaciones Científicas (Consiglio superiore delle ricerche scientifiche, Spagna), datate rispettivamente 2009 e 2017, allegate al ricorso, che constatavano altresì l'estrazione eccessiva di acque sotterranee in detta falda acquifera.

95 A tal riguardo, il Regno di Spagna ammette che il rischio di non raggiungere gli obiettivi fissati dalla direttiva 2000/60 era già stato evocato in una prima relazione pubblicata nel 2004 e nel 2005, elaborata nell'ambito della caratterizzazione dei corpi idrici sotterranei prevista all'articolo 5, paragrafo 1, di tale direttiva. Tuttavia, esso rileva che, dopo aver effettuato una valutazione complessiva della falda acquifera di Almonte-Marismas, esso ha considerato che quest'ultimo presentava, nel suo insieme, un «buono stato quantitativo» nel piano idrologico del Guadalquivir 2009-2015, il che l'avrebbe dispensato dall'effettuare uno studio di caratterizzazione ulteriore conformemente all'articolo 5 di detta direttiva. Inoltre, esso fa valere che tale valutazione è stata corretta e migliorata non appena ha ottenuto informazioni più precise e che ha dovuto attendere la pubblicazione del piano idrologico del Guadalquivir 2015-2021, conformemente al calendario previsto dalla direttiva 2000/60, per menzionare i miglioramenti constatati.

96 Orbene, come risulta dai paragrafi da 84 a 87 delle conclusioni dell'avvocato generale, la suddetta «valutazione globale» menzionata al punto precedente non permetteva al Regno di Spagna di escludere il rischio che la falda acquifera di Almonte-Marismas o parti di essa non rispondessero agli obiettivi di cui all'articolo 4 di tale direttiva. Pertanto, tale rischio avrebbe dovuto essere constatato nell'ambito della prima caratterizzazione di tutti i corpi idrici sotterranei richiesta dalla direttiva 2000/60, conformemente al suo allegato II, punto 2.1.

97 Inoltre, come è stato altresì rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 87 delle sue conclusioni, in forza del punto 2.2. dell'allegato II della direttiva 2000/60, una caratterizzazione ulteriore è necessaria quando esiste un rischio di un cattivo stato quantitativo dei corpi idrici sotterranei interessati, vale a dire qualora esista il rischio che un corpo idrico non risponda agli obiettivi previsti all'articolo 4 di tale direttiva. Di conseguenza, il Regno di Spagna non può affermare che tale caratterizzazione ulteriore dei corpi idrici sotterranei interessati non era né necessaria, né appropriata, né esigibile nell'ambito del piano idrologico del Guadalquivir 2009-2015, dal momento che era pacifico che un siffatto rischio esisteva e che non poteva essere escluso.

98 Da tali considerazioni risulta che il Regno di Spagna ha violato i suoi obblighi ai sensi dell'articolo 5 della direttiva 2000/60 non avendo constatato, nel piano idrologico del Guadalquivir 2009-2015, il rischio che la falda acquifera di Almonte-Marismas non raggiunga gli obiettivi fissati da tale direttiva, conformemente al punto 2.1 dell'allegato II di quest'ultima, e di conseguenza, non avendo presentato una caratterizzazione ulteriore ai sensi del punto 2.2 dell'allegato II di detta direttiva.

99 A tal riguardo, occorre ricordare, come risulta dai punti 64 e 65 della presente sentenza, che l'esistenza di un inadempimento deve essere valutata nel caso di specie in relazione alla situazione della falda acquifera di Doñana quale si presentava alla scadenza del termine fissato nel parere motivato, vale a dire il 29 giugno 2016. Orbene, a tale data, il piano idrologico del Guadalquivir 2015-2021, approvato l'8 gennaio 2016, si applicava già.

100 In tale piano, il Regno di Spagna ha effettuato una caratterizzazione ulteriore in applicazione del punto 2.2 dell'allegato II della direttiva 2000/60. Tuttavia, la Commissione fa valere che le informazioni scientifiche utilizzate a tal fine erano insufficienti. Essa sostiene che, per determinare lo stato quantitativo dei corpi idrici sotterranei dell'area naturale protetta di Doñana, il Regno di Spagna si è basato unicamente sull'evoluzione del livello delle acque della falda acquifera di Doñana, in particolare sui dati della rete piezometrica di Doñana, e che, di conseguenza, le conclusioni che ha tratto da tali dati sono incomplete alla luce dei requisiti derivanti dal combinato disposto dell'articolo 5 e del punto 2.2 dell'allegato II della direttiva 2000/60.

101 In primo luogo, la Commissione deduce l'insufficienza delle informazioni scientifiche disponibili per la caratterizzazione dei corpi idrici sotterranei interessati nel piano idrologico del Guadalquivir 2015-2021. In particolare, essa critica il fatto che tale piano si sia basato su una relazione sullo stato della falda acquifera di Almonte-Marismas per l'anno idrologico 2012-2013, elaborata dalla confederazione idrografica del Guadalquivir, che non indicherebbe un punto di misurazione del livello delle acque sotterranee per i corpi idrici sotterranei di La Rocina e di Marismas di Doñana. Tuttavia, occorre rilevare che la Commissione non spiega né dimostra che tali dati siano essenziali al fine di stabilire una siffatta caratterizzazione. Peraltro, la Commissione si limita a rinviare a un portale Internet del governo spagnolo, che contiene informazioni geografiche, senza illustrare il modo di reperire le informazioni di cui si avvale.



102 In secondo luogo, la Commissione contesta alle autorità spagnole di aver effettuato stime basate sul livello piezometrico dei corpi idrici sotterranei della falda acquifera di Doñana. Essa sostiene che tali stime tengono unicamente conto dell'evoluzione del livello delle acque di tale falda acquifera e che esse non sono quindi sufficienti per determinare lo stato quantitativo dei corpi idrici sotterranei dell'area naturale protetta di Doñana. Inoltre, essa rileva che la tendenza complessiva dell'insieme dei piezometri è negativa.

103 A tal riguardo, occorre constatare, anzitutto, che il punto 2.1.2 dell'allegato V della direttiva 2000/60 prevede «il regime del livello delle acque sotterranee» come parametro per la classificazione dello stato quantitativo delle acque sotterranee, senza indicare il modo in cui occorre determinare tale livello.

104 Inoltre, come risulta dal fascicolo sottoposto alla Corte, la Commissione non fornisce alcun elemento di prova idoneo a dimostrare, ai sensi della giurisprudenza citata supra al punto 46, che il metodo utilizzato dal Regno di Spagna non è sufficiente a realizzare la caratterizzazione prevista all'articolo 5 della direttiva 2000/60. Infatti, il fatto che la falda acquifera di Doñana sia sfruttata eccessivamente e che il buono stato quantitativo dei corpi idrici sotterranei di tale falda acquifera non sarà raggiunto entro il 2027 non dimostra che il livello di detti corpi idrici non sia pertinente per determinare lo stato quantitativo di detta falda conformemente ai requisiti di cui all'allegato V di tale direttiva.

105 Infine, il Regno di Spagna dimostra di aver tenuto conto, nel piano idrologico del Guadalquivir 2015-2021, di altri parametri per valutare lo stato quantitativo della falda acquifera di Doñana, come l'equilibrio tra estrazione d'acqua e risorse idriche disponibili.

106 In tali circostanze, si deve ritenere che la Commissione non abbia dimostrato che il Regno di Spagna ha violato i suoi obblighi ai sensi dell'articolo 5 e dell'allegato II, punto 2.2., della direttiva 2000/60 avendo utilizzato i dati piezometrici per determinare lo stato quantitativo dei corpi idrici sotterranei dell'area naturale protetta di Doñana.

107 In terzo luogo, la Commissione afferma che l'analisi delle pressioni e degli effetti delle estrazioni d'acqua sui corpi idrici sotterranei dell'area naturale protetta di Doñana presenta importanti lacune. In particolare, essa censura il fatto che l'allegato 3 del piano idrologico del Guadalquivir 2015-2021, basato su un inventario risalente al 2008, si limita a calcolare i volumi di acqua richiesti dai diversi usi nella regione senza tenere sufficientemente conto, per quanto riguarda le colture irrigate, delle forti pressioni esercitate dalle estrazioni di acqua illegali. Peraltro, essa sottolinea l'assenza di analisi dell'incidenza delle estrazioni d'acqua destinate all'approvvigionamento urbano, in particolare per la zona turistica costiera di Matalascañas (Spagna).

108 Nel caso di specie, occorre constatare che il piano idrologico del Guadalquivir 2015-2021 non tiene conto, nell'ambito della caratterizzazione realizzata ai sensi dell'articolo 5 della direttiva 2000/60, delle pressioni provenienti da estrazioni illegali nonché delle estrazioni destinate all'approvvigionamento urbano, in particolare per detta zona turistica. Infatti, da un lato, il punto 5.2 dell'allegato 2 di detto piano, relativo alla «caratterizzazione dei corpi idrici sotterranei», si limita a descrivere in maniera generale le fonti e la metodologia utilizzate per determinare l'estrazione totale dei corpi idrici sotterranei. Dall'altro lato, il punto 5.2 dell'allegato 3 dello stesso piano, relativo alle «pressioni dei corpi idrici sotterranei», non indica che l'estrazione di acque illegali sia stata presa in considerazione per determinare le pressioni provenienti da superfici irrigabili. Inoltre, benché l'incidenza delle pressioni urbane sia menzionata in tale allegato, quest'ultima è difficilmente rilevabile.

109 Orbene, come risulta dal punto 2.2 dell'allegato II della direttiva 2000/60, una valutazione più precisa dell'importanza del rischio in questione, in particolare dell'estrazione illegale e dell'estrazione per la produzione di acqua potabile, è necessaria per determinare eventuali misure richieste dall'articolo 11 di tale direttiva. Infatti, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 108 delle sue conclusioni, in assenza di una siffatta valutazione, lo stato del corpo idrico sotterraneo non potrebbe essere valutato correttamente e, di conseguenza, sarebbe difficile determinare se le misure adottate per raggiungere un buono stato quantitativo delle acque sotterranee interessate, in particolare le misure dirette a lottare contro l'estrazione illegale di acqua, siano sufficienti.

110 Si deve pertanto ritenere che il piano idrologico del Guadalquivir 2015-2021 non contenga tutte le informazioni necessarie per determinare l'impatto dell'attività umana sui corpi idrici sotterranei della regione di Doñana, ai sensi dell'articolo 5 della direttiva, in combinato disposto con l'allegato II, punto 2.2.

111 Da tali considerazioni risulta che il Regno di Spagna è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'articolo 5, paragrafo 1, della direttiva 2000/60, in combinato disposto con il punto 2.2 dell'allegato II di tale direttiva, non avendo preso in considerazione l'estrazione illegale di acqua e l'estrazione di acqua destinata all'approvvigionamento urbano in occasione della stima dell'estrazione delle acque sotterranee della regione di Doñana nell'ambito della caratterizzazione ulteriore del piano idrologico del Guadalquivir 2015-2021.

3. Sulla terza censura

a) Argomenti delle parti

112 La Commissione fa valere che il Regno di Spagna, non avendo inserito nel piano idrologico del Guadalquivir 2009-2015 e nel piano idrologico del Guadalquivir 2015-2021, le misure di base e complementari adeguate, è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti ai sensi dell'articolo 11, paragrafi 1, 3, lettere a), c) ed e), e 4, della direttiva 2000/60/CE. Inoltre, essa sostiene che un numero significativo di misure annunciate da tale Stato membro non è stato ancora attuato, senza che esso abbia indicato le ragioni di tale ritardo.

113 Più in particolare, la Commissione fa valere, in primo luogo, che le misure stabilite in tali piani mirano essenzialmente a risolvere il problema delle estrazioni di acqua illegali, ma non apportano alcuna soluzione per ridurre la pressione esercitata sulle falde acquifere dell'area naturale protetta di Doñana o sulla domanda di acqua attuale. Inoltre, essa critica il fatto che il piano speciale di irrigazione di Doñana del 2014 considera «terreni agricoli irrigabili» terreni che, sebbene non sia stato concesso alcun diritto in tal senso, vengono irrigati almeno dal 2004, anno che corrisponde alla data di entrata in vigore del piano territoriale per l'area di Doñana menzionato al punto 54 della presente sentenza.

114 In secondo luogo, essa sostiene che il piano speciale di irrigazione di Doñana del 2014 accorda un'importanza eccessiva ai trasferimenti di acqua senza risolvere i problemi relativi allo stato qualitativo delle acque e, soprattutto, al loro buono stato chimico. A suo avviso, detto piano di gestione non garantisce neppure la conservazione degli ecosistemi che dipendono dalle acque sotterranee. Inoltre, essa ritiene che la diminuzione dei livelli di estrazione delle acque sotterranee ottenuta grazie ai trasferimenti di acqua sia talvolta vanificata dall'aumento dei diritti di irrigazione concessi dalle autorità spagnole.

115 In terzo luogo, anche se la Commissione riconosce che talune delle misure comunicate dal Regno di Spagna sono idonee a rimediare al deterioramento delle acque sotterranee dell'area naturale protetta di Doñana e a garantire in tal modo l'osservanza degli obblighi derivanti dalla direttiva 2000/60, essa sostiene che le risorse assegnate a tali misure sono insufficienti, il che diminuirebbe l'efficacia di queste ultime. Essa si riferisce in particolare alle misure volte a controllare l'utilizzo dell'acqua, quali le ispezioni e l'individuazione dei pozzi illegali, nonché alle misure volte a sanzionare e a porre fine alle estrazioni di acqua illegali.

116 In quarto luogo, la Commissione sostiene che la relazione annuale del Defensor del Pueblo (mediatore della Spagna) relativa all'anno 2018 evidenzia che le dette carenze deriverebbero dal fatto che la confederazione idrografica del Guadalquivir non esercita in maniera sufficientemente ferma i poteri conferitile dalla normativa in materia di acque. Questo è il motivo per cui, secondo la Commissione, tale mediatore ha suggerito a tale confederazione, da un lato, di qualificare i tre corpi idrici sotterranei come falde acquifere soggette a sfruttamento eccessivo. Dall'altro, detto mediatore avrebbe raccomandato di approvare un programma d'azione volto a regolare le estrazioni d'acqua e a coordinare le misure previste nei diversi strumenti di pianificazione delle risorse idriche, dell'attività agricola e della protezione degli habitat naturali, al fine di assicurare l'uso sostenibile dell'acqua. La Commissione sostiene che fonti non governative confermano le conclusioni del medesimo mediatore.

117 In quinto luogo, la Commissione fa valere che le misure annunciate dal Regno di Spagna non apportano alcuna soluzione al problema dell'utilizzo eccessivo dell'acqua dovuto al turismo, in particolare nella località costiera di Matalascañas, che diversi studi identificano come la principale causa dell'eccessivo sfruttamento di taluni corpi idrici sotterranei dell'area naturale protetta di Doñana.

118 La Commissione conclude che il Regno di Spagna ha omesso di applicare e di attuare le misure di controllo, di ispezione e di sanzione che sarebbero state necessarie al fine di dissuadere efficacemente le persone che effettuano le estrazioni d'acqua non autorizzate e che realizzano impianti illegali. A suo avviso, il Regno di Spagna ha altresì omesso di adottare le opportune misure per adeguare il volume di estrazione dell'acqua a un livello sostenibile tale da assicurare il conseguimento di un buono stato quantitativo e chimico per le acque sotterranee dell'area naturale protetta di Doñana nonché uno stato di conservazione favorevole per gli habitat associati. Inoltre, la Commissione contesta al Regno di Spagna di non aver adottato misure idonee ad adattare il volume d'acqua disponibile per il settore agricolo della regione, a ridurre il consumo o a incentivare un utilizzo più ragionevole dell'acqua.

119 Il Regno di Spagna contesta tali affermazioni facendo valere che esse sono imprecise e prive di fondamento.

120 Anzitutto, il Regno di Spagna sostiene di aver adempiuto gli obblighi imposti dall'articolo 11, paragrafi 2, 3, lettere a) e c), e 4, della direttiva 2000/60, a causa delle misure adottate nel piano idrologico del Guadalquivir 2015-2021 al fine di ripristinare il buono stato dei corpi idrici sotterranei dell'area naturale protetta di Doñana e di assicurare l'uso sostenibile delle risorse idriche mediante la gestione delle estrazioni d'acqua e il coordinamento dei diversi strumenti di pianificazione riguardanti le risorse idriche, l'attività agricola e la protezione delle aree naturali. Il Regno di Spagna rileva, al riguardo, che l'efficacia di tali misure è stata constatata nelle ultime relazioni annuali riguardanti lo stato delle falde acquifere dell'area naturale protetta di Doñana.

121 Il Regno di Spagna sottolinea, poi, di aver adottato nuove misure dopo la redazione del piano idrologico del Guadalquivir 2015-2021 al fine di conseguire gli obiettivi ambientali fissati dalla direttiva 2000/60. Tali misure comporterebbero la messa a punto di un processo di regolarizzazione delle estrazioni d'acqua, l'elaborazione della relazione sullo stato della falda acquifera di Doñana corrispondente agli anni 2017 e 2018, l'elaborazione di un documento avente ad oggetto l'avvio di una procedura di consultazione pubblica, il monitoraggio delle superfici coltivate mediante tecniche di telerilevamento, il coordinamento dei lavori di ricerca nelle acque sotterranee, la realizzazione di ispezioni, l'apertura di fascicoli sanzionatori e di fascicoli di esecuzione forzata nell'ambito dell'estrazione d'acqua non autorizzate, la chiusura dei pozzi di estrazione di acque illegali, il riesame dei fascicoli concernenti i diritti concessi per l'estrazione di acqua nel corpo idrico La Rocina e l'ispezione dei fascicoli di risoluzione per non utilizzo o inosservanza delle condizioni di estrazione.

122 Inoltre, il Regno di Spagna rileva l'importanza della procedura di dichiarazione dei tre corpi idrici come corpi idrici



«che rischiano di non raggiungere il buono stato quantitativo». Esso rileva che tale procedura costituisce lo strumento amministrativo più potente disponibile nell'ordinamento giuridico spagnolo in materia di acque sotterranee, in quanto consente di fissare limiti per le estrazioni d'acqua, di forzare la costituzione di comunità di utilizzatori delle acque e di adottare programmi d'azione specifici per risolvere i problemi individuati.

123 Inoltre, il Regno di Spagna richiama l'attenzione sul fatto che l'agricoltura praticata in talune zone vicine all'area naturale protetta di Doñana, in particolare la coltivazione di frutti rossi, costituisce il motore economico principale della regione. Si tratterebbe di un settore consolidato, che si conformerebbe alla normativa in vigore in materia di acque e che non potrebbe essere soppresso tenuto conto del suo carattere fondamentale per la perennità economica della regione. Secondo il Regno di Spagna, l'obiettivo è di adeguare tale settore alle possibilità offerte dalle risorse idriche della regione, rispettando al contempo gli utenti che hanno diritti legali sull'utilizzo dell'acqua.

124 Infine, il Regno di Spagna contesta le affermazioni della Commissione relative all'inefficacia delle misure di trasferimento di acqua applicate da tale Stato membro, ritenendo che la Commissione fondi le sue censure su informazioni irreali o non verificate.

b) Giudizio della Corte

125 Occorre ricordare che, dopo aver stabilito la classificazione dello stato quantitativo delle acque sotterranee conformemente all'allegato V della direttiva 2000/60, spetta agli Stati membri determinare, per i corpi idrici interessati, il metodo per raggiungere il buono stato quantitativo o, quanto meno, il buon potenziale ecologico, nonché impedire il deterioramento dello stato di detti corpi idrici, conformemente all'articolo 4 di tale direttiva.

126 A tal fine, conformemente all'articolo 11, paragrafo 1, della direttiva 2000/60, gli Stati membri stabiliscono i programmi di misure elaborati per ciascun distretto idrografico o per la parte del distretto idrografico internazionale situata nel loro territorio. Tali programmi costituiscono strumenti di pianificazione di base che consentono di rispondere alle pressioni osservate sui corpi idrici interessati e di raggiungere un buono stato delle acque nei bacini idrografici o nei corpi idrici. A tal fine, essi devono tener conto dei risultati delle analisi previste all'articolo 5 di tale direttiva al fine di realizzare gli obiettivi fissati all'articolo 4 di quest'ultima. Inoltre, detti programmi di misure possono rinviare alle misure derivanti dalla normativa adottata a livello nazionale e riguardante tutto il territorio di uno Stato membro.

127 Questi stessi programmi di misure comprendono «misure di base», in quanto requisiti minimi da rispettare, previsti al paragrafo 3 dell'articolo 11 della direttiva 2000/60, e, se necessario «misure complementari», previste al paragrafo 4 di tale articolo e definite all'allegato VI, parte B, di tale direttiva.

128 Nella fattispecie, la Commissione contesta, in primo luogo, una serie di misure individuali adottate dal Regno di Spagna, quali esposte ai punti da 110 a 112 della presente sentenza. Tuttavia, tale istituzione non fornisce il minimo elemento di prova idoneo a dimostrare che le misure contestate non siano adeguate al fine di raggiungere un «buono stato quantitativo» dei corpi idrici sotterranei interessati, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2000/60.

129 La Commissione non spiega neppure le ragioni per le quali il Regno di Spagna avrebbe violato l'articolo 11, paragrafi 3, lettere a), c) ed e), e 4, della direttiva 2000/60 avendo adottato le misure contestate né le ragioni per le quali siffatte misure sono asseritamente insufficienti alla luce di tale disposizione. Infatti, la Commissione si limita a contestare la circostanza che le misure stabilite mirino essenzialmente a risolvere il problema delle estrazioni d'acqua illegali, che il piano di gestione attribuisca un'importanza eccessiva ai trasferimenti di acqua, che le risorse attribuite non siano sufficienti nonché l'opacità delle autorità spagnole per quanto riguarda l'ispezione e la chiusura di pozzi illegali o il problema dell'utilizzo eccessivo dell'acqua dovuto al turismo. Orbene, essa non spiega né dimostra perché tali azioni o tali misure contestate sarebbero contrarie o insufficienti ai sensi dell'articolo 11, paragrafi 3, lettere a), c), ed e), e 4, della direttiva 2000/60.

130 Infine, la Commissione fa valere che il Regno di Spagna ha ommesso di applicare e di attuare una serie di misure. Orbene, come tale Stato membro ha dimostrato, sia per iscritto sia in udienza, sono state adottate e attuate misure, in particolare, misure di controllo e di ispezione. A tal riguardo, dal fascicolo sottoposto alla Corte, più specificamente dagli allegati al controricorso e alla controreplica, risulta che tale Stato membro ha adottato una serie di misure di controllo e di ispezione al fine di porre fine alle estrazioni d'acqua illegali, tra cui sanzioni.

131 In secondo luogo, la Commissione fa valere che le misure annunciate dal Regno di Spagna nel piano idrologico del Guadalquivir 2015-2021 non forniscono alcuna soluzione al problema dell'utilizzo eccessivo dell'acqua dovuto al turismo, in particolare nella località costiera di Matalascañas. Inoltre, la Commissione sostiene che l'incidenza delle estrazioni di acqua destinate all'approvvigionamento urbano sulla conservazione degli habitat, a causa della loro vicinanza geografica, è stata dimostrata in diversi studi scientifici. A suo avviso, le misure adottate dal Regno di Spagna, in particolare quelle incluse nel piano speciale di irrigazione di Doñana del 2014 e nel piano idrologico del Guadalquivir 2015-2021, non sono idonee ad evitare il deterioramento degli habitat naturali e degli habitat di specie protette.

132 A tal riguardo, occorre rilevare, al pari dell'avvocato generale ai paragrafi 162, 180 e 181 delle sue conclusioni, che, in forza, segnatamente, dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), dell'articolo 6 e dell'allegato IV della direttiva 2000/60, mediante l'adozione dei programmi di misure ai sensi dell'articolo 11 di tale direttiva, gli Stati membri devono non solo conseguire gli obiettivi ambientali relativi alle acque fissati da questa stessa direttiva, ma anche garantire il rispetto della legislazione europea in materia di aree protette di cui trattasi entro il 2015. Il Regno di Spagna era quindi altresì tenuto



ad attuare i meccanismi previsti dalla direttiva 2000/60 al fine di rispettare gli obiettivi fissati dalla direttiva 92/43 relativa agli habitat dell'area naturale protetta di Doñana entro detto anno.

133 In particolare, come risulta altresì dai punti 152 e 153 della presente sentenza, l'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva 93/42 pone a carico degli Stati membri un obbligo generale di adottare misure appropriate al fine di evitare, nelle zone speciali di conservazione, il degrado degli habitat e le perturbazioni significative delle specie per le quali tali zone sono state designate (sentenza del 16 luglio 2020, WWF Italia Onlus e a., C-411/19, EU:C:2020:580, punto 32 e giurisprudenza ivi citata).

134 Di conseguenza, il programma di misure previsto all'articolo 11 della direttiva 2000/60 deve parimenti avere ad oggetto l'adozione delle misure necessarie al fine di evitare qualsiasi deterioramento dei siti protetti di cui alla direttiva 92/43.

135 Inoltre, come risulta dal punto 155 della presente sentenza, al fine di accertare una violazione dell'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva 93/42, è sufficiente che la Commissione dimostri l'esistenza di una probabilità o di un rischio che un'azione o un'inazione provochi un deterioramento o una perturbazione significativa per gli habitat o per le specie interessati. Come rilevato, in sostanza, dall'avvocato generale al paragrafo 185 delle sue conclusioni, ne consegue che, per quanto riguarda l'esame della necessità di adottare misure ai sensi dell'articolo 11 della direttiva 2000/60 al fine di rispettare l'obbligo derivante dall'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva 93/42, non può essere richiesto un livello di prova più elevato.

136 Dal fascicolo presentato alla Corte risulta, da un lato, che esistono prove sufficienti per ritenere che l'eccessiva estrazione di acqua per l'approvvigionamento urbano nella zona turistica di Matalascañas abbia pregiudicato la conservazione di habitat prioritari designati con il codice 3170*, come gli stagni mediterranei temporanei della zona protetta di Doñana (ZEPA/LIC ES0000024), situata vicino a tale centro urbano, e, dall'altro, che il Regno di Spagna non ha adottato, ai sensi dell'articolo 11 della direttiva 2000/60, le misure necessarie per evitare qualsiasi deterioramento delle aree protette nelle vicinanze della zona turistica di Matalascañas, come richiesto dall'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), della stessa direttiva.

137 Infatti, diversi studi menzionati nonché presentati dalla Commissione a sostegno di tali affermazioni, allegati al ricorso e al controricorso, dimostrano l'incidenza delle estrazioni di acqua destinate all'approvvigionamento urbano della zona turistica di Matalascañas sugli ecosistemi della zona protetta Doñana (ZEPA/LIC ES0000024), in particolare sugli habitat prioritari designati con il codice 3170*, ossia gli stagni temporanei mediterranei. Tali studi evidenziano la tendenza inquietante all'abbreviazione delle lagune temporanee della riserva di Doñana e l'inaridimento del Charco del Toro e dello stagno di El Brezo, unitamente agli effetti nocivi delle estrazioni d'acqua destinate a servire il nucleo turistico di Matalascañas di acqua potabile, di acqua a fini ricreativi o di acqua per l'irrigamento dei campi da golf. Secondo tali studi, anche le estrazioni localizzate e intensive di acque sotterranee per approvvigionare il complesso turistico di Matalascañas hanno un evidente effetto negativo sul livello delle falde freatiche e, pertanto, sulle esigenze idriche dell'ambiente, quali la vegetazione o l'inondazione delle zone umide.

138 Ne consegue che la Commissione ha sufficientemente dimostrato la probabilità che l'estrazione eccessiva di acqua per l'approvvigionamento urbano della zona di Matalascañas ha provocato perturbazioni significative negli habitat protetti dell'area protetta Doñana (ZEPA/LIC ES0000024) situata in prossimità del nucleo turistico di Matalascañas. Tale perturbazione degli habitat protetti avrebbe quindi dovuto essere presa in considerazione, come risulta dai punti da 132 a 134 della presente sentenza, nel programma di misure elaborato dal Regno di Spagna nell'ambito del piano idrologico del Guadalquivir 2015-2021, ai sensi dell'articolo 11 della direttiva 2000/60, al fine di porre fine al deterioramento già constatato dei tipi di habitat protetti come gli stagni temporanei mediterranei in forza dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), di tale direttiva.

139 Orbene, dal fascicolo sottoposto alla Corte risulta che il programma di misure invocato dal Regno di Spagna, quale definito nell'allegato 12 del piano idrologico del Guadalquivir 2015-2021, non contiene misure volte a porre fine al deterioramento già constatato dei tipi di habitat protetti nell'area protetta situata in prossimità di Matalascañas.

140 Inoltre, occorre ricordare che la violazione dell'articolo 5 della direttiva 2000/60, già constatata ai punti da 108 a 110 della presente sentenza, porta a concludere che le informazioni concernenti l'estrazione d'acqua destinata alla zona urbana di Matalascañas contenute nel piano idrologico del Guadalquivir 2015-2021 non sono sufficienti per adottare misure adeguate per porre fine ad un deterioramento già accertato nei tipi di habitat protetti, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), di tale direttiva. Infatti, in assenza di una valutazione più precisa e adeguata dell'importanza dei rischi derivanti dall'estrazione di acqua potabile per la zona turistica di Matalascañas, il Regno di Spagna non avrebbe potuto, in ogni caso, attuare le misure necessarie ed effettive, previste all'articolo 11 di detta direttiva, al fine di evitare qualsiasi perturbazione delle aree protette situate in prossimità di Matalascañas connessa all'estrazione di acque sotterranee.

141 Alla luce di tali considerazioni, il Regno di Spagna è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'articolo 11 della direttiva 2000/60, in combinato disposto con l'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), di tale direttiva, non avendo previsto, nel programma di misure istituito nell'ambito del piano idrologico del Guadalquivir 2015-2021, alcuna misura per prevenire una perturbazione dei tipi di habitat protetti situati nella zona protetta Doñana (ZEPA/LIC

ES0000024) tramite l'estrazione delle acque sotterranee per le esigenze della zona turistica di Matalascañas.

B. Sull'inadempimento agli obblighi risultanti dalla direttiva 92/43

1. Argomenti delle parti

142 La Commissione sostiene che il Regno di Spagna è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva 92/43, in combinato disposto con l'articolo 7 di tale direttiva. Essa ritiene che le autorità spagnole non abbiano adottato le misure opportune per evitare il degrado degli habitat naturali e degli habitat di specie situati nelle zone protette della regione di Doñana, in particolare nelle zone Doñana (ZEPA/LIC ES000024), Doñana Norte y Oeste (ZEPA/LIC ES6150009) e Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012). Essa precisa che l'eccessivo sfruttamento della falda acquifera di Almonte-Marismas ha comportato l'inaridimento delle lagune peridurali del parco nazionale di Doñana e, di conseguenza, il deterioramento delle aree naturali protette che dipendono da tale falda acquifera, in particolare di vari habitat naturali e habitat di specie protetti dalla direttiva 92/43.

143 A tal riguardo, la Commissione fa valere, in primo luogo, che il deterioramento degli habitat protetti dell'area naturale protetta di Doñana, derivante dall'eccessivo sfruttamento della sua falda acquifera, è stato dimostrato da numerose prove scientifiche, nonché da varie relazioni ufficiali. Secondo la Commissione, i tipi di habitat protetti più sensibili all'inaridimento, mediante la diminuzione della falda freatica, sono stati gli stagni temporanei mediterranei, che sono habitat protetti designati con il codice 3170*, nonché i corsi d'acqua di superficie (ruscelli, canali e corsi inferiori) e gli habitat rivieraschi (boschetti e foreste a galleria). Questi ultimi ospitano una varietà di specie vegetali e animali, che esistono in numero esiguo e che sono minacciate da tale inaridimento.

144 In secondo luogo, la Commissione non contesta che il cambiamento climatico abbia potuto avere un'incidenza sul deterioramento progressivo di tali tipi di habitat, come afferma il Regno di Spagna. Tuttavia, essa sostiene che, a titolo di «opportune misure», ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva 92/43, tale Stato membro deve adottare misure dirette a lottare contro la principale causa del deterioramento degli habitat protetti dell'area naturale protetta di Doñana, vale a dire le estrazioni di acque sotterranee, anche se tali misure tengono altresì conto dell'aggravamento del deterioramento degli habitat imputabile, in modo parallelo e secondario, agli effetti del cambiamento climatico.

145 In terzo luogo, la Commissione fa valere che le misure adottate dal Regno di Spagna, in particolare quelle incluse nel piano speciale di irrigazione di Doñana del 2014 e nel piano idrologico del Guadalquivir 2015-2021, non sono idonee ad evitare il deterioramento degli habitat naturali e degli habitat di specie protette, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva 92/43. Inoltre, anche se la Commissione riconosce che talune misure adottate dal Regno di Spagna per il ripristino degli habitat interessati, come in particolare la progressiva eliminazione delle piantagioni di eucalipto nell'area naturale protetta di Doñana, l'acquisizione di proprietà e dei loro diritti di accesso all'acqua o i trasferimenti di acqua provenienti da altri bacini, hanno effetti positivi potenziali, essa ritiene che tali misure non siano sempre sufficienti al fine di rispettare gli obblighi derivanti dall'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva 92/43.

146 Il Regno di Spagna respinge gli argomenti della Commissione e ritiene di non essere venuto meno agli obblighi derivanti da tale direttiva.

147 In primo luogo, il Regno di Spagna contesta l'affermazione della Commissione secondo cui tutte le aree naturali della regione di Doñana sono collegate alla falda acquifera di Almonte-Marismas. Esso precisa che solo le zone protette Doñana (ZEPA/LIC ES000024) e Doñana Norte y Oeste (ZEPA/LIC ES6150009) sono collegate alla suddetta falda acquifera, quale definita nel piano idrologico del Guadalquivir 2009-2015.

148 Peraltro, esso fa valere che il parere motivato riguardava unicamente la falda acquifera di Almonte-Marismas e che, in forza della giurisprudenza della Corte, la portata del ricorso per inadempimento non può essere estesa oltre l'oggetto di tale parere motivato. Di conseguenza, le considerazioni relative ai vincoli e agli effetti riguardanti tali tre zone protette, a causa della diminuzione dei livelli dell'acqua sotterranea di detta falda acquifera, non possono essere accolte per quanto riguarda la zona protetta Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012).

149 In secondo luogo, il Regno di Spagna sostiene che le trasformazioni e il deterioramento della zona protetta Doñana (ZEPA/LIC ES000024) sono imputabili ai danni subiti nel corso dell'ultimo secolo dalle zone paludose che la compongono e che, di conseguenza, non possono essere considerati alla base degli inadempimenti della direttiva 92/43. Inoltre, tale Stato membro afferma che attualmente grandi zone paludose e sistemi di zone umide hanno subito un ripristino ecologico grazie ai diversi progetti d'azione applicati.

150 In terzo luogo, il Regno di Spagna fa valere di aver adottato misure adeguate ed efficaci per evitare il degrado degli habitat naturali e degli habitat di specie protette in forza dell'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva 92/43. Da un lato, esso sostiene che tali misure hanno contribuito alla soluzione dei problemi che riguardano la regione di Doñana e che si sono verificati prima che la Commissione indicasse tale regione come sito di interesse comunitario. Dall'altro lato, il Regno di Spagna fa valere che l'articolo 2, paragrafo 3, della direttiva 92/43 prevede che le misure adottate in forza di tale direttiva debbano tener conto delle esigenze economiche, sociali e culturali, nonché delle particolarità regionali e locali.

151 In quarto luogo, il Regno di Spagna sostiene che la Commissione non ha dimostrato in modo sufficientemente circostanziato l'esistenza dell'asserito degrado degli habitat naturali e degli habitat di specie.

2. Giudizio della Corte

152 Ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 2, gli Stati membri adottano le opportune misure per evitare, nelle zone speciali



di conservazione, il degrado degli habitat naturali e degli habitat di specie nonché la perturbazione delle specie per cui le zone sono state designate, nella misura in cui tale perturbazione potrebbe avere conseguenze significative per quanto riguarda gli obiettivi della direttiva stessa.

153 Tale disposizione pone a carico degli Stati membri un obbligo generale di adottare misure appropriate al fine di evitare, nelle zone speciali di conservazione, il degrado degli habitat e la perturbazione significativa delle specie per le quali tali zone sono state designate (sentenza del 16 luglio 2020, WWF Italia Onlus e a., C-411/19, EU:C:2020:580, punto 32 e giurisprudenza ivi citata).

154 Detto obbligo generale corrisponde all'obiettivo, perseguito nell'ambito della politica dell'Unione in materia ambientale, conformemente all'articolo 191, paragrafo 1, primo trattino, del Trattato FUE, della salvaguardia, della tutela e del miglioramento della qualità dell'ambiente, nonché al principio, enunciato all'articolo 191, paragrafo 2, del Trattato FUE, della correzione, anzitutto alla fonte, dei danni causati all'ambiente.

155 Tuttavia, secondo una giurisprudenza costante, al fine di accertare una violazione dell'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva 92/43, la Commissione non è tenuta a dimostrare un nesso di causa ed effetto tra l'azione o l'inazione dello Stato membro interessato e il deterioramento o una perturbazione significativa causata agli habitat o alle specie interessati. Infatti, è sufficiente che tale istituzione dimostri l'esistenza di una probabilità o di un rischio che tale azione o inazione provochi un deterioramento o una perturbazione significativa per tali habitat o specie (v., in tal senso, sentenza del 14 gennaio 2016, Commissione/Bulgaria, C-141/14, EU:C:2016:8, punto 58 e giurisprudenza ivi citata).

156 Inoltre, poiché i paragrafi 2 e 3 dell'articolo 6 della direttiva 92/43 assicurano lo stesso livello di tutela, deve essere applicabile il criterio di un esame di compatibilità ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, di tale direttiva. Secondo il medesimo, un piano o un progetto è consentito solo a condizione che le autorità competenti abbiano acquisito la certezza che detto piano o progetto è privo di effetti pregiudizievoli duraturi per l'integrità del sito interessato o quando non sussiste alcun dubbio ragionevole da un punto di vista scientifico quanto all'assenza di tali effetti [v., in tal senso, sentenza del 17 aprile 2018, Commissione/Polonia (Foresta di Białowieża), C-441/17, EU:C:2018:255, punto 117 e giurisprudenza ivi citata].

157 In tali circostanze, occorre esaminare se la Commissione abbia dimostrato la probabilità che l'estrazione dell'acqua sotterranea dalla regione di Doñana perturbi in modo significativo habitat naturali o habitat di specie situati nelle tre zone protette, quali menzionate al punto 12 della presente sentenza, e, se del caso, se il Regno di Spagna abbia validamente contraddetto da un punto di vista scientifico una siffatta probabilità.

158 In via preliminare, occorre rilevare che tale Stato membro eccepisce l'irricevibilità delle censure della Commissione formulate nell'ambito del presente inadempimento nella parte in cui riguardano la zona protetta Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES 6150012), e ciò per le ragioni esposte ai punti 147 e 148 della presente sentenza. A tal riguardo, esso fa valere che il parere motivato riguardava unicamente la violazione degli obblighi derivanti dalla direttiva 92/43 per quanto riguarda la falda acquifera di Almonte-Marismas e che solo le zone protette Doñana (ZEPA/LIC ES0000024) e Doñana Norte y Oeste (ZEPA/LIC ES6150009) sono collegate alla suddetta falda acquifera.

159 La Commissione contesta tali argomenti, sottolineando al contempo che la zona protetta Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012) è stata inserita nelle aree oggetto del presente inadempimento sin dall'inizio del procedimento precontenzioso.

160 Secondo costante giurisprudenza della Corte, l'oggetto di un ricorso per inadempimento, in applicazione dell'articolo 258 TFUE, è determinato dal parere motivato della Commissione, cosicché il ricorso dev'essere basato sui medesimi motivi e mezzi di detto parere (v. sentenze dell'8 luglio 2010, Commissione/Portogallo, C-171/08, EU:C:2010:412, punto 25, e del 5 aprile 2017, Commissione/Bulgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, punto 37).

161 Nella fattispecie, è sufficiente rilevare che sia l'invito della Commissione al Regno di Spagna a presentare osservazioni sia il parere motivato indicano esplicitamente che l'oggetto della presente procedura d'infrazione riguardava l'eccessivo sfruttamento delle acque sotterranee nella regione di Doñana e il conseguente deterioramento degli habitat e degli ecosistemi situati in diverse zone protette dal diritto dell'Unione, in particolare le zone protette Doñana (ZEPA/LIC ES0000024), Doñana Norte y Oeste (ZEPA/LIC ES6150009) e Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012). Pertanto, anche se la zona protetta Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012) non è collegata alla falda acquifera di Almonte-Marismas, bensì al corpo idrico sotterraneo di Condado, corrispondente a un piano di gestione diverso da quelli menzionati al punto 13 della presente sentenza, si deve constatare, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 38 delle sue conclusioni, che tale circostanza è priva di incidenza nell'ambito del presente procedimento, poiché tale zona protetta è stata, fin dall'inizio del procedimento precontenzioso, oggetto del presente procedimento di infrazione.

162 Alla luce di quanto precede, occorre respingere l'eccezione di irricevibilità dedotta dal Regno di Spagna e considerare, di conseguenza, le censure relative all'inadempimento degli obblighi derivanti dalla direttiva 92/43 parimenti ricevibili nella parte in cui riguardano la zona protetta Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012).

163 Per quanto riguarda il merito, il Regno di Spagna sostiene che le trasformazioni e il deterioramento delle zone protette dell'area naturale protetta di Doñana sono imputabili ai danni subiti durante l'ultimo secolo dalle zone paludose che lo compongono e che, di conseguenza, non possono essere considerate alla base degli inadempimenti della direttiva

92/43.

164 Certamente, tali trasformazioni e deterioramento anteriori, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 60 delle sue conclusioni, non possono costituire un inadempimento all'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva 92/43.

165 Tuttavia, occorre ricordare che, per quanto riguarda i siti atti ad essere individuati quali siti di importanza comunitaria (SIC) figuranti negli elenchi redatti dalla Commissione ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva 92/43, e in particolare dei siti in cui si trovano tipi di habitat naturali prioritari, gli Stati membri sono tenuti, in forza di tale direttiva e alla luce dell'obiettivo di conservazione perseguito da detta direttiva, ad adottare misure di tutela idonee a salvaguardare l'interesse ecologico pertinente che tali siti rivestono a livello nazionale (v., in tal senso, sentenza del 13 gennaio 2005, Dragaggi e a., C-117/03, EU:C:2005:16, punto 30).

166 A tal proposito, la Corte ha anche affermato che il fatto di non pregiudicare l'integrità di un sito nella sua qualità di habitat naturale, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, seconda frase, della direttiva 92/43, presuppone di preservarlo in uno stato di conservazione soddisfacente, il che implica il mantenimento sostenibile delle caratteristiche costitutive del sito interessato, connesse alla presenza di un tipo di habitat naturale il cui obiettivo di preservazione ha giustificato la designazione di tale sito nella lista dei SIC in conformità alla direttiva suddetta (sentenza del 7 novembre 2018, Holohan e a., C-461/17, EU:C:2018:883, punto 35).

167 Nel caso di specie, occorre ricordare, da un lato, che le zone protette Doñana (ZEPA/LIC ES0000024), Doñana Norte y Oeste (ZEPA/LIC ES6150009) e Dehesa del Estero y Montes de Monguer (ZSC ES6150012) sono state inserite dalla Commissione, il 19 luglio 2006, nell'elenco dei SIC e che, di conseguenza, l'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva 92/43 è applicabile a partire da tale data in forza dell'articolo 4, paragrafo 5, di tale direttiva. Gli elementi di prova presentati dalla Commissione riguardanti una fase precedente non possono quindi essere presi in considerazione al fine di constatare una violazione di tale direttiva.

168 Dall'altro lato, occorre ricordare che l'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva 92/43 stabilisce un obbligo generale di adottare misure di salvaguardia appropriate, consistenti nell'evitare, nelle zone speciali di conservazione come nel caso di specie, che si producano deterioramenti degli habitat naturali e degli habitat di specie nonché perturbazioni delle specie per cui le zone sono state designate, nella misura in cui tali perturbazioni possano avere effetti significativi per quanto riguarda gli obiettivi fissati da tale direttiva.

169 Orbene, da vari elementi di informazione scientifica versati agli atti risulta che l'eccessivo sfruttamento della falda acquifera di Doñana ha portato ad un abbassamento del livello delle acque sotterranee che provocava una perturbazione costante delle zone protette dell'area naturale protetta di Doñana. In particolare, come rilevato al punto 137 della presente sentenza, vari studi scientifici attestano l'incidenza delle estrazioni di acqua destinate all'approvvigionamento urbano della zona turistica di Matalascañas sugli ecosistemi della zona protetta Doñana (ZEPA/LIC ES0000024), in particolare sui tipi di habitat prioritari designati con il codice 3170*, ossia gli stagni temporanei mediterranei. Tali dati confermano, da un lato, che i deterioramenti di tali habitat persistono e che lo stato di tali habitat continuerà a deteriorarsi a causa del calo del livello delle acque sotterranee di detta falda acquifera e, dall'altro, che il Regno di Spagna non ha adottato le misure necessarie per porre fine a siffatti deterioramenti.

170 Come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi 70 e 73 delle sue conclusioni, al fine di invalidare tali constatazioni, il Regno di Spagna avrebbe dovuto presentare elementi che consentissero di fugare qualsiasi ragionevole dubbio che, dal punto di vista scientifico, il mantenimento della prassi attuale dell'estrazione delle acque sotterranee non abbia effetti nefasti per detti habitat protetti. A tal fine, come rilevato al punto 156 della presente sentenza, la direttiva 92/43 richiede un esame di compatibilità come quello che deve essere effettuato ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, di tale direttiva.

171 Orbene, come risulta dal fascicolo sottoposto alla Corte, il Regno di Spagna non ha realizzato studi idonei a soddisfare i requisiti derivanti da tale disposizione e, pertanto, non ha neppure dimostrato che il mantenimento della prassi attuale dell'estrazione di acqua nell'area naturale protetta di Doñana non incida sugli habitat delle zone protette di cui trattasi.

172 Alla luce di quanto precede, si deve ritenere che la Commissione abbia sufficientemente dimostrato, ai sensi della giurisprudenza citata al punto 155 della presente sentenza, l'esistenza di una probabilità che l'estrazione di acque sotterranee praticata nell'area naturale protetta di Doñana abbia condotto, dal 19 luglio 2006, a un deterioramento degli habitat protetti nelle zone protette Doñana (ZEPA/LIC ES0000024), Doñana Norte y Oeste (ZEPA/LIC ES6150009) e Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012) e che il Regno di Spagna non ha adottato opportune misure per evitare tale deterioramento.

173 Si deve pertanto dichiarare che il Regno di Spagna è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva 92/43, non avendo adottato opportune misure per evitare perturbazioni significative dei tipi di habitat protetti situati nelle zone protette Doñana (ZEPA/LIC ES0000024), Doñana Norte y Oeste (ZEPA/LIC ES6150009) e Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012) causati dall'estrazione di acque sotterranee dall'area naturale protetta di Doñana dal 19 luglio 2006.

174 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, occorre constatare che il Regno di Spagna è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti:

- in forza dell'articolo 5, paragrafo 1, della direttiva 2000/60, in combinato disposto con il punto 2.2 dell'allegato II di tale direttiva, non avendo preso in considerazione l'estrazione illegale di acqua e l'estrazione di acqua destinata all'approvvigionamento urbano in occasione della stima dell'estrazione delle acque sotterranee della regione di Doñana nell'ambito della caratterizzazione ulteriore del piano idrologico del Guadalquivir 2015-2021;
- in forza dell'articolo 11 della direttiva 2000/60, in combinato disposto con l'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), di tale direttiva, non avendo previsto, nel programma di misure istituito nell'ambito del piano idrologico del Guadalquivir 2015-2021, alcuna misura per prevenire una perturbazione dei tipi di habitat protetti situati nella zona protetta Doñana (ZEPA/LIC ES0000024), tramite l'estrazione delle acque sotterranee ai fini delle esigenze della zona turistica di Matalascañas, e
- in forza dell'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva 92/43, non avendo adottato le opportune misure per evitare le perturbazioni significative dei tipi di habitat protetti, situati nella zona protetta Doñana (ZEPA/LIC ES0000024), nella zona protetta Doñana Norte y Oeste (ZEPA/LIC ES6150009) e nella zona protetta Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012), causate dall'estrazione delle acque sotterranee dell'area naturale protetta di Doñana dal 19 luglio 2006.

Sulle spese

175 Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda.

176 In virtù dell'articolo 138, paragrafo 3, del regolamento di procedura, se le parti soccombono rispettivamente su uno o più capi, le spese sono compensate.

177 Nel caso di specie, poiché la Commissione e il Regno di Spagna sono rimasti ciascuno soccombente su taluni motivi, essi sopporteranno le proprie spese.

Per questi motivi, la Corte (Prima Sezione) dichiara e statuisce:

1) Il Regno di Spagna è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti:

- in forza dell'articolo 5, paragrafo 1, 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, come modificata dalla direttiva 2013/64/UE del Consiglio, del 17 dicembre 2013, in combinato disposto con il punto 2.2, dell'allegato II, di detta direttiva, non avendo preso in considerazione l'estrazione illegale di acqua e l'estrazione di acqua destinata all'approvvigionamento urbano in occasione della stima dell'estrazione delle acque sotterranee della regione di Doñana (Spagna) nell'ambito della caratterizzazione ulteriore del Plan Hidrológico del Guadalquivir 2015-2021 (piano idrologico del Guadalquivir 2015-2021), approvato con Real Decreto 1/2016 por el que se aprueba la revisión de los Planes Hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar, y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro (regio decreto 1/2016 che approva la revisione dei piani idrografici dei Distretti Idrografici della Cantabria Occidentale, del Guadalquivir, di Ceuta, di Melilla, del Segura e dello Júcar, e della parte spagnola dei distretti idrografici della Cantabria Orientale, del Miño-Sil, del Duero, del Tago, del Guadiana e dell'Ebro), dell'8 gennaio 2016,

- in forza dell'articolo 11 della direttiva 2000/60, in combinato disposto con l'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), di tale direttiva, non avendo previsto, nel programma di misure istituito nell'ambito del piano idrologico del Guadalquivir 2015-2021, alcuna misura per prevenire una perturbazione dei tipi di habitat protetti situati nella zona protetta «Doñana» recante il codice ZEPA/LIC ES0000024, tramite l'estrazione delle acque sotterranee ai fini delle esigenze della zona turistica di Matalascañas (Spagna), e

- in forza dell'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, non avendo adottato le opportune misure per evitare le perturbazioni significative dei tipi di habitat protetti, situati nella zona protetta «Doñana» recante il codice ZEPA/LIC ES0000024, nella zona protetta «Doñana Norte y Oeste» recante il codice ZEPA/LIC ES6150009 e nella zona protetta «Dehesa del Estero y Montes de Moguer» recante il codice ZEC ES6150012, causate dall'estrazione delle acque sotterranee dell'area naturale protetta di Doñana a partire dal 19 luglio 2006.

2) Il ricorso è respinto quanto al resto.

3) La Commissione europea e il Regno di Spagna sopportano le proprie spese.

(Omissis)

