

Nozione di «deterioramento» dello stato di un corpo idrico superficiale

Corte di giustizia UE, Sez. II 5 maggio 2022, in causa C-525/20 - Prechal, pres.; Passer, est.; Rantos, avv. gen. - Associazione Francia Natura Ambiente c. Primo ministro, Ministro della Transizione Ecologica e Inclusiva.

Acque - Direttiva 2000/60/CE - Quadro per una politica dell'Unione europea nel settore delle acque - Art. 4, par. 1, lett. a) - Obiettivi ambientali relativi alle acque superficiali - Obbligo degli Stati membri di non autorizzare un programma o un progetto idoneo a causare un deterioramento dello stato di un corpo idrico superficiale - Nozione di «deterioramento» dello stato di un corpo idrico superficiale - Art. 4, commi 6 e 7 - Eccezioni al divieto di deterioramento - Condizioni - Programma o progetto avente impatti temporanei a breve termine e senza conseguenze a lungo termine sullo stato di un corpo idrico superficiale.

(Omissis)

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale riguarda l'interpretazione dell'articolo 4 della direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per la politica comunitaria in materia di acque (GU 2000, L 327, pag. 1).

2 Tale richiesta è stata avanzata nell'ambito di un contenzioso tra l'associazione France Nature Environnement e il Presidente del Consiglio (Francia) e il Ministro per la transizione ecologica e inclusiva (Francia) in merito alla legittimità di un decreto relativo ai masterplan di sviluppo e gestione delle acque e piani di sviluppo e gestione delle acque.

Il quadro giuridico

diritto dell'Unione _

3 Secondo i considerando 11, 25, 26 e 32 della direttiva 2000/60:

«(11) Come indicato all'articolo 174 del trattato, la politica ambientale della Comunità deve contribuire al perseguimento degli obiettivi di conservazione, protezione e miglioramento della qualità dell'ambiente e di un uso prudente e razionale delle risorse naturali e deve basarsi sulla principi di precauzione e di azione preventiva e sul principio della correzione, per priorità alla fonte, dei danni all'ambiente nonché sul principio dell'inquinatore.

[...]

(25) È opportuno stabilire definizioni comuni dello stato delle acque in termini qualitativi e, ove importante per la protezione dell'ambiente, quantitativi. Gli obiettivi ambientali dovrebbero essere fissati in modo da garantire il buono stato delle acque superficiali e sotterranee in tutta la Comunità ed evitare un deterioramento dello stato delle acque a livello comunitario.

(26) Gli Stati membri dovrebbero porsi l'obiettivo di raggiungere almeno un buono stato delle acque definendo e attuando le misure necessarie nel quadro di programmi integrati di misure che tengano conto dei requisiti comunitari esistenti. Quando il buono stato delle acque è già assicurato, deve essere mantenuto. Per le acque sotterranee, oltre ai requisiti per il buono stato, dovrebbe essere rilevata e invertita qualsiasi tendenza all'aumento significativa e duratura della concentrazione di qualsiasi inquinante.

[...]

(32) Vi possono essere ragioni per derogare all'obbligo di prevenire un ulteriore deterioramento dello stato delle acque o di raggiungere un buono stato in condizioni specifiche, se il mancato rispetto di tale requisito deriva da circostanze impreviste o circostanze eccezionali, in particolare inondazioni o siccità o, a causa di un interesse pubblico prevalente, ulteriori modifiche delle caratteristiche fisiche di un corpo idrico superficiale o variazioni del livello dei corpi idrici sotterranei, a condizione che siano adottate tutte le misure praticabili per mitigare l'impatto negativo sullo stato del corpo d'acqua. »

4 L'art. 1 di tale direttiva, intitolato «Oggetto», dispone:

“Lo scopo della presente direttiva è stabilire un quadro per la protezione delle acque superficiali interne, delle acque di transizione, delle acque costiere e sotterranee che:

a) prevenire l'ulteriore degrado, preservare e migliorare la condizione degli ecosistemi acquatici e, rispetto al loro fabbisogno idrico, degli ecosistemi terrestri e delle zone umide da essi direttamente dipendenti;

[...] »

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

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

1) “acque superficiali”: le acque interne, ad eccezione delle acque sotterranee, di transizione e costiere, salvo che per



quanto riguarda il loro stato chimico, per le quali sono comprese anche le acque territoriali;

[...]

10) "corpo idrico superficiale": una parte distinta e significativa delle acque superficiali come un lago, un bacino idrico, un fiume o un canale, una parte di un fiume, un fiume o un canale, un'acqua di transizione o una parte delle acque costiere;

[...]

17) "stato delle acque superficiali": l'espressione generale dello stato di un corpo idrico superficiale, determinato dal valore peggiore del suo stato ecologico e del suo stato chimico;

18) "buono stato delle acque superficiali": lo stato raggiunto da un corpo idrico superficiale quando il suo stato ecologico e il suo stato chimico sono almeno "buono";

[...] »

6 L'art. 4 della stessa direttiva, intitolato «Obiettivi ambientali», prevede, ai commi 1 e da 6 a 8:

“1. Rendendo operativi i programmi di intervento previsti dal piano di gestione del distretto idrografico:

a) per quanto riguarda le acque superficiali

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

ii) gli Stati membri proteggono, migliorano e ripristinano tutti i corpi idrici superficiali, fatta salva l'applicazione del punto iii) in relazione ai corpi idrici artificiali e fortemente modificati al fine di raggiungere un buono stato delle acque superficiali entro 15 anni dalla data di entrata in vigore della presente direttiva, conformemente alle disposizioni dell'allegato V, fatta salva l'applicazione dei riporti determinati ai sensi del paragrafo 4 e dell'applicazione dei paragrafi 5, 6 e 7 e fatto salvo il paragrafo 8;

iii) gli Stati membri proteggono e migliorano tutti i corpi idrici artificiali e fortemente modificati, al fine di conseguire un buon potenziale ecologico e un buono stato chimico delle acque superficiali entro 15 anni dalla data di entrata in vigore della presente direttiva, in conformità con le disposizioni di cui all'allegato V, fatta salva l'applicazione dei differimenti determinati ai sensi del comma 4 e l'applicazione dei commi 5, 6 e 7 e fermo restando il comma 8;

[...]

6. Il deterioramento temporaneo dello stato dei corpi idrici non è considerato una violazione dei requisiti della presente direttiva se deriva da circostanze dovute a cause naturali o forza maggiore, che sono eccezionali o che non potevano essere ragionevolmente previste – in particolare gravi inondazioni e siccità prolungate – o circostanze dovute a incidenti che non avrebbero potuto essere ragionevolmente previsti, quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

(a) siano adottate tutte le misure possibili per prevenire un ulteriore deterioramento dello stato e non mettere a repentaglio il raggiungimento degli obiettivi della presente direttiva in altri corpi idrici non interessati da tali circostanze;

b) le condizioni alle quali tali circostanze eccezionali o non ragionevolmente prevedibili possono essere dichiarate, compresa l'adozione di opportuni indicatori, sono stabilite nel piano di gestione del bacino idrografico;

c) le misure da adottare in tali circostanze eccezionali sono indicate nel programma degli interventi e non compromettono il ripristino della qualità del corpo idrico una volta trascorse le circostanze;

d) gli effetti di circostanze eccezionali o non ragionevolmente prevedibili sono riesaminati ogni anno e, fatte salve le ragioni di cui al paragrafo 4, lettera a), sono adottate tutte le misure praticabili per ripristinare, non appena ragionevolmente possibile, il corpo idrico nello stato in cui si trovava prima degli effetti di tali circostanze, e

e) una sintesi degli effetti delle circostanze e delle misure adottate o da adottare ai sensi delle lettere a) ed) è inserita nel prossimo aggiornamento del Piano di gestione del bacino idrografico.

7. Gli Stati membri non commettono una violazione della presente direttiva se:

– il mancato ripristino delle acque sotterranee a un buono stato, un buono stato ecologico o, ove applicabile, un buon potenziale ecologico, o la mancata prevenzione del deterioramento dello stato di un corpo idrico superficiale o sotterraneo risulta da ulteriori modifiche delle caratteristiche fisiche di un'acqua superficiale corpo o da variazioni del livello dei corpi idrici sotterranei, o

– il fallimento delle misure volte a prevenire il deterioramento delle acque superficiali da ottimo stato a buono stato è il risultato di nuove attività di sviluppo umano sostenibile

e che tutte le seguenti condizioni siano soddisfatte:

a) siano adottate tutte le misure pratiche per mitigare l'impatto negativo sullo stato del corpo idrico;

b) le ragioni delle modifiche o alterazioni sono espressamente indicate e motivate nel piano di gestione del bacino previsto dall'articolo 13 e gli obiettivi sono rivisti semestralmente;

(c) tali modifiche o alterazioni soddisfano un interesse generale prevalente e/o i benefici per l'ambiente e la società legati al raggiungimento degli obiettivi di cui al paragrafo 1 sono inferiori ai benefici per la salute umana, il mantenimento della sicurezza per persone o lo sviluppo sostenibile risultante dalle nuove modifiche o alterazioni, e

d) gli obiettivi benefici perseguiti da tali modifiche o alterazioni del corpo idrico non possono, per ragioni di fattibilità tecnica o costi sproporzionati, essere raggiunti con altri mezzi che costituiscono un'opzione ambientale significativamente migliore.

8. Per l'applicazione dei paragrafi 3, 4, 5, 6 e 7, gli Stati membri assicurano che l'applicazione non impedisca o pregiudichi

il raggiungimento degli obiettivi della presente direttiva in altri specchi d'acqua nello stesso distretto idrografico e sia coerente con l'attuazione di altre normative ambientali comunitarie. »

7 L'articolo 5 della direttiva 2000/60, intitolato «Caratteristiche del distretto idrografico, studio degli effetti dell'attività umana sull'ambiente e analisi economica dell'uso delle acque», così dispone:

"1. Ciascuno Stato membro provvede affinché, per ciascun distretto idrografico o per la parte di un distretto idrografico internazionale situato nel suo territorio:

- un'analisi delle sue caratteristiche,
- uno studio dell'impatto dell'attività umana sullo stato delle acque superficiali e sotterranee, e
- un'analisi economica dell'uso dell'acqua

sono effettuati conformemente alle specifiche tecniche di cui agli allegati II e III e sono completati entro quattro anni dalla data di entrata in vigore della presente direttiva.

2. Le analisi e gli studi di cui al comma 1 sono riesaminati e, se del caso, aggiornati entro tredici anni dalla data di entrata in vigore della presente direttiva e, successivamente, ogni sei anni. »

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

"1. Gli Stati membri assicurano che siano stabiliti programmi di monitoraggio dello stato delle acque per fornire un quadro coerente e completo dello stato delle acque all'interno di ciascun distretto idrografico:

– nel caso di acque superficiali, i programmi riguardano:

i) volume e livello o portata nella misura rilevante per lo stato ecologico e chimico e il potenziale ecologico, e

(ii) stato ecologico e chimico e potenziale ecologico;

[...]

2. Tali programmi sono operativi entro sei anni dalla data di entrata in vigore della presente direttiva, salvo diversa disposizione della normativa pertinente. Il monitoraggio deve essere conforme ai requisiti dell'allegato V.

[...] »

9 Ai sensi dell'art. 11 di tale direttiva, intitolato «Programma di misure»:

"1. Ciascuno Stato membro provvede affinché, per ciascun distretto idrografico o per la parte del distretto idrografico internazionale situato nel suo territorio, sia elaborato un programma di misure che tenga conto dei risultati delle analisi previste dall'art. 5, al fine di conseguire gli obiettivi di cui all'articolo 4. Tali programmi di misure possono riferirsi a misure risultanti da normative adottate a livello nazionale e che interessano l'intero territorio di uno Stato membro. Se del caso, uno Stato membro può adottare misure applicabili a tutti i distretti idrografici e/o parti di distretti idrografici internazionali situati nel suo territorio.

[...]

8. I programmi sono riesaminati e, se necessario, aggiornati entro 15 anni dalla data di entrata in vigore della presente direttiva e, successivamente, ogni sei anni. Qualsiasi misura nuova o rivista sviluppata nell'ambito di un programma aggiornato è resa operativa entro tre anni dalla sua adozione. »

10 L'art. 13 della stessa direttiva, intitolato «Piani di gestione dei bacini idrografici», dispone:

"1. Gli Stati membri provvedono affinché sia redatto un piano di gestione del bacino idrografico per ciascun distretto idrografico interamente all'interno del loro territorio.

[...]

4. Il piano di gestione del bacino idrografico contiene le informazioni dettagliate di cui all'allegato VII.

[...]

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

7. I piani di gestione dei bacini idrografici sono riesaminati e aggiornati entro quindici anni dalla data di entrata in vigore della presente direttiva e successivamente ogni sei anni. »

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

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

La rete di monitoraggio delle acque superficiali è istituita in conformità con i requisiti dell'articolo 8. È progettata in modo da fornire un quadro complessivo coerente dello stato ecologico e chimico di ciascun distretto idrografico e da consentire la classificazione delle masse d'acqua in cinque classi secondo le definizioni normative di cui al punto 1.2. Gli Stati membri forniscono nel piano di gestione del bacino idrografico una o più mappe che mostrano la rete di monitoraggio delle acque superficiali.

[...]

1.3.4. Frequenza dei controlli

Durante il periodo di monitoraggio di sorveglianza, i parametri indicativi degli elementi di qualità fisico-chimica dovrebbero essere monitorati secondo le seguenti frequenze, a meno che non siano giustificati intervalli più lunghi sulla base delle conoscenze tecniche e del giudizio di esperti. Per gli elementi di qualità biologica o idromorfologica, il controllo viene effettuato almeno una volta durante il periodo di controllo di sorveglianza.

Per i controlli operativi, la frequenza dei controlli richiesti per qualsiasi parametro è determinata dagli Stati membri in modo da fornire dati sufficienti per una valida valutazione dello stato dell'elemento di qualità in questione. A titolo indicativo, i controlli dovrebbero svolgersi a intervalli non superiori a quelli indicati nella tabella seguente, a meno che intervalli più lunghi non siano giustificati sulla base di conoscenze tecniche e giudizio di esperti.

Le frequenze vengono scelte per raggiungere un livello accettabile di confidenza e accuratezza. La valutazione della confidenza e della precisione raggiunta dal sistema di monitoraggio utilizzato è indicata nel piano di gestione del bacino idrografico.

Vengono scelte frequenze di controllo che tengono conto della variabilità dei parametri risultanti dalle condizioni sia naturali che antropiche. Il momento in cui vengono effettuati i controlli è determinato in modo da minimizzare l'effetto delle variazioni stagionali sui risultati, e quindi garantire che i risultati riflettano le variazioni subite dal corpo idrico a causa delle variazioni di pressione antropogenica. Per raggiungere tale obiettivo, verranno eventualmente effettuati ulteriori controlli in diverse stagioni dello stesso anno.

Elemento di qualità	fiumi	laghi	Acque di transizione	Acque costiere
Biologico				
fitoplancton	6 mesi	6 mesi	6 mesi	6 mesi
Altra flora acquatico	3 anni	3 anni	3 anni	3 anni
Macro-invertebrati	3 anni	3 anni	3 anni	3 anni
Pesci	3 anni	3 anni	3 anni	
Idromorfologico				
Continuità	6 anni			
Idrologia	Continua	1 mese		
Morfologia	6 anni	6 anni	6 anni	6 anni
Fisico-chimico				
Temperatura	3 mesi	3 mesi	3 mesi	3 mesi
Bilancio di ossigeno	3 mesi	3 mesi	3 mesi	3 mesi
Salinità	3 mesi	3 mesi	3 mesi	
Nutrienti	3 mesi	3 mesi	3 mesi	3 mesi
Stato di acidificazione	3 mesi	3 mesi		
Altri inquinanti	3 mesi	3 mesi	3 mesi	3 mesi
Sostanze prioritarie	1 mese	1 mese	1 mese	1 mese

[...] »

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

“A. I piani di gestione dei bacini idrografici riguardano quanto segue:

[...]

5. Un elenco degli obiettivi ambientali di cui all'articolo 4 per le acque superficiali, sotterranee e le aree protette, compresa, in particolare, l'individuazione dei casi in cui si è fatto uso dell'articolo 4, commi 4, 5, 6 e 7, e le informazioni associate previste da detto articolo.

[...] »

diritto francese

13 L'articolo L. 212-1 del Codice dell'Ambiente prevede:

"[...]

III. – Ciascun bacino o gruppo di bacini idrografici dispone di uno o più masterplan per lo sviluppo e la gestione delle acque che fissano gli obiettivi di cui al punto IV del presente articolo [...]

IV. – Gli obiettivi di qualità e quantità dell'acqua fissati dai master plan per lo sviluppo e la gestione delle acque corrispondono a:

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

2° Per corpi idrici superficiali artificiali o fortemente modificati dalle attività umane, con buon potenziale ecologico e buono stato chimico;

[...]

4° Per prevenire il deterioramento della qualità dell'acqua;

[...]

VII. – Cambiamenti delle caratteristiche fisiche delle acque o l'esercizio di nuove attività umane possono giustificare, alle condizioni definite dal decreto previsto al XIII, motivate esenzioni dal rispetto degli obiettivi di cui da 1° a 4° del IV

[.. .]

[...]

XI. – I programmi e le decisioni amministrative in materia idrica devono essere compatibili o resi compatibili con quanto previsto dai masterplan per lo sviluppo e la gestione delle acque.

[...]

XIII. – Un decreto del Conseil d'Etat fissa i termini di applicazione del presente articolo. »

14 Articolo R. 212-13 del Codice dell'Ambiente, così come modificato dal decreto n. 2018-847 del 4 ottobre 2018 relativo ai masterplan di sviluppo e gestione delle acque e sviluppo delle acque e gestione delle acque (JORF del 6 ottobre 2018, testo n. 11), prevede:

"Per l'applicazione del 4° del IV dell'articolo L. 212-1, la prevenzione del deterioramento della qualità dell'acqua consiste nel garantire che:

– per lo stato ecologico e il potenziale ecologico delle acque superficiali, nessuno degli elementi di qualità che caratterizzano tale stato o tale potenziale si trova in uno stato corrispondente ad una classe inferiore a quella che lo caratterizzava in precedenza;

– per lo stato chimico delle acque superficiali, le concentrazioni di inquinanti non superano gli standard di qualità ambientale quando non li superavano in precedenza;

[...]

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

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

"[...]

io. - Le deroghe previste all'articolo VII dell'articolo L. 212-1 possono essere concesse solo per un progetto che comporti modifiche delle caratteristiche fisiche delle acque o l'esercizio di nuove attività umane quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

1° Vengono adottate tutte le misure pratiche per mitigare l'impatto negativo del progetto sullo stato dei corpi idrici interessati;

2° Le modifiche o alterazioni dei corpi idrici rispondono a un interesse generale rilevante o ai benefici attesi dal progetto in termini di salute umana, mantenimento della sicurezza per le persone o sviluppo sostenibile prevalgono sui benefici per il pubblico, l'ambiente e la società che sono legati al raggiungimento degli obiettivi definiti nell'articolo IV L. 212-1;

3° Gli obiettivi benefici perseguiti dal progetto non possono, per ragioni di fattibilità tecnica o costi sproporzionati, essere raggiunti con altri mezzi che costituiscono un'opzione ambientale significativamente migliore.

Il prefetto coordinatore di bacino redige l'elenco dei progetti che soddisfano o possono soddisfare tali condizioni, previsto dal VII dell'articolo L. 212-1.

Le ragioni delle modifiche o alterazioni dei corpi idrici in tali condizioni sono espressamente indicate e motivate nel piano regolatore per lo sviluppo e la gestione delle acque quando viene aggiornato.

[...] »

La controversia nella causa principale e le questioni pregiudiziali

16 Con domanda e altra memoria, registrate rispettivamente il 1° aprile 2019 e il 22 settembre 2020, l'associazione France Nature Environnement ha proposto ricorso dinanzi al Consiglio di Stato (Francia) volto all'annullamento del decreto n. 2018-847 in quanto prevede l'integrazione all'articolo R. 212-13 del Codice dell'Ambiente di un ultimo comma ai sensi del quale, al fine di valutare la compatibilità dei programmi e delle decisioni amministrative adottate in materia di acque con l'obiettivo di prevenire il deterioramento della qualità dell'acqua, "non si tiene conto degli impatti temporanei di breve durata e senza conseguenze a lungo termine", nonché della decisione implicita derivante dal rifiuto opposto dal Presidente del Consiglio di accogliere la sua richiesta di ritiro di questa disposizione.

17 A sostegno del proprio ricorso, tale associazione ha fatto valere che tale disposizione viola la direttiva 2000/60, in particolare l'art. 4, n. 1, della stessa, il quale vieta qualsiasi deterioramento, temporaneo o a lungo termine, dello stato dei corpi idrici.

18 Il giudice del rinvio osserva che, nella sentenza del 1° luglio 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland



(C-461/13, EU:C:2015:433), la Corte ha ritenuto, in particolare, che l'articolo 4, paragrafo 1)(a) da (i) a (iii) della direttiva 2000/60 deve essere interpretato nel senso che gli Stati membri sono tenuti, fatte salve le deroghe previste dai commi 6 e 7 di tale articolo, a rifiutare l'autorizzazione per un determinato progetto quando è suscettibile di provocare un deterioramento dello stato di un corpo idrico superficiale o quando compromette il raggiungimento di un buono stato delle acque superficiali o di un buon potenziale ecologico e di un buono stato chimico di tali acque alla data prevista dalla presente direttiva.

19 Dinanzi a tale giudice, il ministro per la transizione ecologica e inclusiva sostiene che la disposizione di cui trattasi nella causa principale non rientra nella deroga prevista dall'art. 4, n. 6, della direttiva 2000/60, che deve derivare da circostanze dovute per cause naturali o di forza maggiore, ma da quella di cui al paragrafo 7 del presente articolo, che esclude dal campo di applicazione delle violazioni della presente direttiva il deterioramento dello stato di un corpo idrico risultante da nuove attività di sviluppo umano sostenibile, a condizione che il le quattro condizioni menzionate in questo paragrafo sono cumulativamente soddisfatte. Il predetto Ministro ha prodotto, al riguardo, il documento programmatico n. 36 dedicato alle "deroghe agli obiettivi ambientali di cui all'articolo 4 comma 7" redatto, nell'ambito del processo denominato "Strategia comune per l'attuazione della direttiva quadro sulle acque e della direttiva alluvioni", dalle amministrazioni interessate degli Stati membri e la Commissione Europea, nel mese di dicembre 2017, secondo la quale quando tali attività hanno un impatto solo temporaneo sullo stato di uno specchio d'acqua di breve durata e senza conseguenze a lungo termine, possono essere soggette ad autorizzazione senza che ciò sia subordinatamente al rispetto delle condizioni di cui all'articolo 4, paragrafo 7, di tale direttiva.

20 Secondo il giudice del rinvio, la risposta al motivo sollevato dall'associazione ricorrente dipende, quindi, dalla questione se, tenuto conto dell'obiettivo di prevenire il deterioramento della qualità delle acque superficiali, l'autorità amministrativa non possa tener conto degli impatti temporanei di breve durata e senza conseguenze a lungo termine dei programmi e progetti soggetti alla sua autorizzazione e, in caso affermativo, a quali condizioni e limiti.

21 A queste condizioni il Consiglio di Stato ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«(1) Qualora l'articolo 4 della direttiva [2000/60] debba essere interpretato nel senso che consente agli Stati membri, al momento dell'autorizzazione di un programma o progetto, di non tener conto dei loro impatti temporanei di breve durata e senza conseguenze a lungo termine sullo stato della superficie acqua?

2) In caso affermativo, quali condizioni dovrebbero soddisfare tali programmi e progetti ai sensi dell'articolo 4 della [presente] direttiva e in particolare dei paragrafi 6 e 7 della stessa? »

Sulle questioni preliminari

22 Con le sue due questioni, che devono essere esaminate congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'art. 4 della direttiva 2000/60 debba essere interpretato nel senso che esso consente agli Stati membri, quando valutano la compatibilità di un programma o di un particolare progetto con l'obiettivo di prevenire il deterioramento della qualità dell'acqua, di non tener conto degli impatti temporanei di breve durata e senza conseguenze a lungo termine su coloro che questo e, se sì, a quali condizioni.

23 Ai sensi dell'art. 4, n. 1, lett. a), punto i), della direttiva 2000/60, rendendo operativi i programmi di intervento previsti dal piano di gestione del distretto idrografico, gli Stati membri attuano le misure necessarie per prevenire il degrado dello stato di tutti i corpi idrici superficiali, fatta salva l'applicazione dei commi 6 e 7 del presente articolo e fermo restando il comma 8 dello stesso.

24 Al riguardo, la Corte ha ritenuto che l'art. 4, n. 1, lett. corpo idrico interessato è stato determinato, in ogni fase della procedura prevista dalla presente direttiva. Tale disposizione, quindi, non contiene solo obblighi di principio, ma riguarda anche progetti specifici (v., in tal senso, sentenza del 1° luglio 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C: 2015:433, paragrafi 43 e 47).

25 Pertanto, previa concessione di una deroga, deve essere evitato qualsiasi deterioramento dello stato di un corpo idrico, indipendentemente dalla pianificazione a più lungo termine prevista dai piani di gestione e dai programmi di intervento. L'obbligo di prevenire il degrado dello stato dei corpi idrici superficiali resta vincolante in ogni fase di attuazione della direttiva 2000/60 e si applica a qualsiasi tipo e condizione di corpo idrico nell'area per la quale è stato o dovrebbe essere previsto un piano di gestione sono stati adottati. Lo Stato membro interessato è pertanto tenuto a rifiutare l'autorizzazione ad un progetto qualora quest'ultimo possa deteriorare lo stato del corpo idrico interessato o compromettere il raggiungimento del buono stato dei corpi idrici superficiali, a meno che detto progetto non sia considerato rientrante un'esenzione ai sensi dell'articolo 4,1 luglio 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, punto 50).

26 Ciò implica che, durante l'iter autorizzativo di un progetto, e quindi prima dell'adozione della decisione, le autorità competenti sono tenute, ai sensi dell'articolo 4 della direttiva 2000/60, a verificare se tale progetto possa comportare effetti negativi sulle acque che sarebbe contrario agli obblighi di prevenire il deterioramento e migliorare lo stato dei corpi idrici superficiali e sotterranei (sentenza del 28 maggio 2020, Land Nordrhein-Westfalen, C-535/18, EU:C:2020:391,



punto 76).

27 In merito alla nozione di "degrado dello stato" di un corpo idrico superficiale, non definita nella direttiva 2000/60, la Corte ha precisato che si deve ritenere che vi sia un deterioramento dello stato di un corpo idrico superficiale, entro il significato dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), punto i), di tale direttiva, non appena lo stato di almeno uno degli elementi di qualità, ai sensi dell'allegato V di tale direttiva, si deteriora di una classe, anche se tale deterioramento non determina un deterioramento della classificazione, nel suo complesso, del corpo idrico superficiale. Tuttavia, se l'elemento di qualità in questione, ai sensi della presente appendice, è già nella classe più bassa, l'eventuale degrado di tale elemento costituisce un deterioramento dello stato di corpo idrico superficiale (sentenza del 4 maggio 2016, Commissione/Austria, C-346/14, EU:C:2016:322,

28 Nella specie, la disposizione nazionale controversa nella causa principale prevede che, ai fini del monitoraggio relativo alla prevenzione del deterioramento dello stato dei corpi idrici superficiali, richiamato al punto 26 della presente sentenza, «vi non vengono presi in considerazione gli impatti temporanei di breve durata e senza conseguenze a lungo termine».

29 Pertanto, dal tenore stesso di tale disposizione e dalla domanda di pronuncia pregiudiziale risulta che quest'ultima è diretta, in particolare, a consentire l'autorizzazione di un programma o di un progetto che incida solo in maniera siffatta temporanea sullo stato di un corpo idrico superficiale, senza che sia necessario, nella specie, verificare che le condizioni cumulative previste dall'articolo 4, paragrafo 7, della direttiva 2000/60 e ripetute siano soddisfatte, in sostanza, dall'articolo R. 212-16 del codice ambientale.

30 Al riguardo, i Governi intervenuti e la Commissione sostengono, in sostanza, che, anche quando provocano un deterioramento ai sensi del punto 27 della presente sentenza, impatti temporanei di breve durata e senza conseguenze a lungo termine a condizione di corpo idrico superficiale non costituiscono necessariamente un deterioramento vietato dall'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), punto i), della direttiva 2000/60, come risulta in particolare dagli sviluppi contenuti nel documento di orientamento di cui al punto 19 della presente sentenza. In tale contesto, si richiamano, in particolare, alla periodicità stabilita, per lo studio degli effetti dell'attività umana sullo stato delle acque superficiali, all'art. 5 di tale direttiva e, per l'aggiornamento dell'aggiornamento dei programmi di intervento, in articolo 11 della stessa, nonché gli intervalli di monitoraggio che sono indicati, ai fini dei programmi di monitoraggio dello stato delle acque di cui all'articolo 8 della stessa direttiva, nella tabella di cui all'allegato V, punto 1.3.4, della stessa direttiva -questo. Tuttavia, in assenza di un deterioramento vietato, non vi sarebbe nemmeno motivo di deroga ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 7, di tale direttiva.

31 Tuttavia, una siffatta interpretazione, così come espressa in particolare da tale documento di orientamento, il cui carattere giuridicamente non vincolante ha sottolineato l'avvocato generale al paragrafo 75 delle sue conclusioni, non risulta dalle disposizioni della direttiva 2000/60 ed è, peraltro, contraddetto dall'impianto generale di tale direttiva e dagli obiettivi da essa perseguiti. Infatti, mentre l'obbligo di prevenire il deterioramento dello stato dei corpi idrici superficiali non implica che gli Stati membri siano tenuti, nel valutare la compatibilità di un determinato programma o progetto con l'obiettivo di prevenire il deterioramento della qualità delle acque, ad adottare tenere conto degli impatti temporanei di breve durata e senza conseguenze a lungo termine quando è stabilito che tali impatti non hanno,

32 In primo luogo, dalla lettura combinata dell'art. 4, nn. 1 e 6, della direttiva 2000/60 risulta che l'obbligo di prevenire il deterioramento dello stato dei corpi idrici superficiali comprende quello di prevenire un temporaneo deterioramento dello stato di dette masse. Il fatto di prevedere, all'articolo 4, paragrafo 6, di tale direttiva, una deroga per tale deterioramento conferma che l'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), punto i), di tale direttiva obbliga gli Stati membri a prevenire anche tale deterioramento.

33 Si deve poi rilevare che, ai sensi dell'art. 1, lett. a), della direttiva 2000/60, quest'ultima ha lo scopo di istituire un quadro per la protezione delle acque superficiali interne, delle acque di transizione, delle acque costiere e delle acque sotterranee, che impedisce «ogni ulteriore degrado, preserva e migliora lo stato degli ecosistemi acquatici e, per quanto riguarda il loro fabbisogno idrico, degli ecosistemi terrestri e delle zone umide da essi direttamente dipendenti. Allo stesso modo, il considerando 32 di tale direttiva fa riferimento all'«obbligo» di prevenire «qualsiasi» ulteriore deterioramento dello stato delle acque.

34 Inoltre, la Corte ha dichiarato che l'art. 4, n. 1, della direttiva 2000/60 impone due obiettivi distinti, sebbene intrinsecamente collegati. Da un lato, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), punto i), di tale direttiva, gli Stati membri devono attuare le misure necessarie per prevenire il deterioramento dello stato di tutti i corpi idrici superficiali (obbligo di prevenire il deterioramento). D'altra parte, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettere a), ii) e iii), gli Stati membri proteggono, migliorano e ripristinano tutti i corpi idrici superficiali al fine di raggiungere un buono stato al più tardi entro la fine del 2015 (obbligo di miglioramento) (sentenza del 28 maggio 2020, Land Nordrhein-Westfalen, C-535/18, EU:C:2020:391, punto 68 e giurisprudenza ivi citata).

35 Pertanto, l'obbligo di prevenire il deterioramento dello stato dei corpi idrici è stato conferito dal legislatore dell'Unione uno statuto autonomo e non si limita ad uno strumento posto al servizio dell'obbligo di miglioramento dello stato dei corpi idrici (sentenza del 1° luglio 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, punto 49).

36 In merito all'obbligo di prevenire il degrado, la Corte ha inoltre sottolineato che, fatta salva la concessione di una

deroga, deve essere evitato qualsiasi deterioramento dello stato di un corpo idrico superficiale (sentenza del 4 maggio 2016, Commissione/Austria, C-346/14, EU:C:2016:322, punto 64 e giurisprudenza ivi citata).

37 Più precisamente, la Corte ha più volte affermato che, per quanto riguarda i criteri che consentono di concludere che lo stato di un corpo idrico è deteriorato, risulta dalla struttura dell'art. 4 della direttiva 2000/60, e in particolare dei nn. 6 e 7 dello stesso, che il deterioramento dello stato di un corpo idrico, anche transitorio, è autorizzato solo a condizioni molto rigorose e che, di conseguenza, la soglia oltre la quale la violazione dell'obbligo di prevenire il deterioramento dello stato di un corpo di acqua risulta essere il più basso possibile [vedi, in tal senso, sentenze di 1 luglio 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, punto 67, nonché del 24 giugno 2021, Commissione v Spagna (Deterioramento dell'area naturale di Doñana), C- 559/19, EU:C:2021:512, punto 48].

38 Infine, occorre ricordare, in tale contesto, che la direttiva 2000/60 è stata adottata sulla base dell'articolo 175, paragrafo 1, CE (divenuto articolo 192, paragrafo 1, TFUE). Al riguardo, il considerando 11 di tale direttiva ricorda che, come indicato dall'articolo 174 CE (divenuto articolo 191 TFUE), la politica dell'Unione in materia ambientale deve contribuire al perseguimento degli obiettivi di conservazione, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente nonché sull'uso prudente e razionale delle risorse naturali, e deve basarsi sui principi della precauzione e dell'azione preventiva e sul principio della correzione, con priorità alla fonte, del danno ambientale.

39 Tuttavia, sia gli obiettivi e i principi così richiamati, sia l'obiettivo ultimo della direttiva 2000/60 consistenti nel conseguire almeno il «buono stato» per tutte le acque superficiali dell'Unione e nel mantenere tale status, nonché come affermato al considerando 26 di tale direttiva (v., in tal senso, sentenza 1 luglio 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, punto 37), confermano a loro volta l'interpretazione che, fatta salva l'applicazione dell'articolo 4, commi 6 e 7, del detta direttiva e fermo restando il comma 8 del presente articolo, deve essere evitato qualsiasi deterioramento dello stato di un corpo idrico, anche temporaneo o transitorio e di breve durata, tenuto conto degli effetti nocivi per l'ambiente o la salute umana che possono risultare.

40 È vero che, in pratica, tenuto conto delle frequenze dei controlli previste dal punto 1.3.4 dell'allegato V della direttiva 2000/60, può accadere che, nell'ambito del controllo dello stato delle acque superficiali previsto dall'art. direttiva, non si rileva un degrado temporaneo di un elemento di qualità ai sensi di quanto richiamato al punto 27 della presente sentenza.

41 Tuttavia, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 51 delle sue conclusioni, tale frequenza dei controlli effettuati ai fini dell'analisi, della sorveglianza e dell'eventuale individuazione, che può, a seconda dei casi, estendersi da un mese a sei anni, non può essere considerato un criterio rilevante per valutare un potenziale deterioramento dello stato di un corpo idrico superficiale nell'ambito del monitoraggio ex ante di cui al punto 26 della presente sentenza. Accettare un'interpretazione secondo la quale un deterioramento dello stato di un corpo idrico superficiale di durata prevedibile, quindi conteggiato in mesi o anni, non è contrario all'obbligo di prevenirne il deterioramento, di cui all'articolo 4, paragrafo 1, di tale direttiva, e che, quindi,

42 Per contro, contrariamente a quanto sostenuto dal governo francese, un'interpretazione secondo la quale l'obbligo di prevenire il deterioramento dello stato di un corpo idrico superficiale copre anche un deterioramento temporaneo di breve durata e senza conseguenze di durata non priva le disposizioni dell'articolo 4 della direttiva 2000/60 della loro coerenza. Infatti, come qualsiasi altro progetto suscettibile di causare un deterioramento dello stato di un corpo idrico superficiale, un progetto suscettibile di causare un deterioramento temporaneo a breve termine senza conseguenze a lungo termine può, in linea di principio, essere autorizzato in base all'art. 4, paragrafo 7, di tale direttiva.

43 In tale contesto, e con riguardo, in particolare, ai progetti volti alla tutela o addirittura al miglioramento dello stato dei corpi idrici superficiali, quali i cosiddetti progetti di "rinaturazione" citati dal governo francese, risulta quindi, in particolare, che, a priori, tali progetti rispondano a un interesse generale prevalente o che i benefici per l'ambiente e la società connessi al raggiungimento degli obiettivi di cui all'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2000/60, nel caso di tali progetti, siano inferiori ai benefici per la salute umana, il mantenimento della sicurezza per le persone o lo sviluppo sostenibile che ne deriveranno, come previsto dall'articolo 4, comma 7, lettera c), della presente direttiva.

44 Quanto alla condizione di cui all'art. 4, n. 7, lett. b), della direttiva 2000/60 secondo la quale «le ragioni delle modifiche o alterazioni [devono essere] esplicitamente indicate e motivate nella rilevazione del piano distrettuale di gestione prevista dall'art. 13 [di detta direttiva] e gli obiettivi sono riesaminati ogni sei anni», risulta dalla giurisprudenza della Corte (sentenza del 4 maggio 2016, Commissione/Austria, C-346/14, EU:C:2016:322, punti 66 e 68, nonché la giurisprudenza citata) e i termini della parte A, punto 5, dell'allegato VII della citata direttiva che può ritenersi soddisfatto quando sono contenute le ragioni dell'origine del progetto in questione, sulla data di autorizzazione del suddetto progetto, solo nella decisione di autorizzazione di quest'ultimo.

45 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, la risposta alle due questioni poste deve essere che l'articolo 4 della direttiva 2000/60 deve essere interpretato nel senso che non consente agli Stati membri, quando valutano la compatibilità di un determinato programma o progetto con l'obiettivo di prevenire il deterioramento della qualità dell'acqua, di non tener conto degli impatti temporanei di breve durata e senza conseguenze a lungo termine su di essi, a meno che non sia chiaro che tali impatti hanno, per loro natura, solo scarso impatto sullo stato dei corpi idrici interessati e che non possono comportare il suo "deterioramento", ai sensi di tale disposizione. Quando, nell'ambito della procedura



di autorizzazione per un programma o progetto,

Sulle spese

Sulle spese 46 Poiché il procedimento ha, per le parti nella causa principale, natura di incidente nel procedimento pendente dinanzi al giudice del rinvio, spetta a quest'ultimo statuire sulle spese. Le spese sostenute per la presentazione delle osservazioni alla Corte, diverse da quelle delle dette parti, non possono essere rimborsate.

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

L'articolo 4 della direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per la politica comunitaria in materia di acque deve essere interpretato nel senso che non spetta agli Stati membri, nel valutare la compatibilità di un determinato programma o progetto con l'obiettivo di prevenire il deterioramento della qualità dell'acqua, di ignorare gli impatti temporanei di breve durata e senza conseguenze a lungo termine su di essi, a meno che non sia chiaro che tali impatti hanno, per loro stessa natura, scarsa incidenza sullo stato dei corpi idrici interessati e che non possono provocare il «deteriorarsi» dello stesso, ai sensi della detta norma. Quando, nell'ambito della procedura di autorizzazione di un programma o di un progetto, le autorità nazionali competenti determinano che è suscettibile di causare un tale deterioramento, questo programma o questo progetto non può, anche se tale deterioramento è di natura temporanea, essere autorizzato solo se sono soddisfatte le condizioni previste all'articolo 4, paragrafo 7, di tale direttiva.

(Omissis)

