

Corso ERA
“National Judges and the EU Water Legislation”
14 novembre 2022

Caso studio
(a cura del Prof. Massimiliano Montini)

La ditta Beta Green ha presentato alle autorità competenti una richiesta di autorizzazione alla costruzione di una centrale idroelettrica.

Il progetto presentato dalla ditta Beta Green ha escluso che la realizzazione del progetto e la successiva gestione della centrale possano creare interferenze con la qualità delle acque del fiume interessato dalla centrale idroelettrica. In particolare, la ditta Beta Green ha presentato studi effettuati dai propri consulenti, i quali dimostrano che le attività di captazione e restituzione delle acque fluviali non comporteranno il deterioramento dello Stato delle acque superficiali del fiume interessato dalla centrale idroelettrica.

Tale posizione della ditta Beta Green è stata contestata dall'associazione ambientalista di rilevanza nazionale Zeta, la quale ha presentato degli studi scientifici redatti dai propri consulenti, i quali dimostrano che le alterazioni prevedibili sulla qualità delle acque conseguenti alla realizzazione del progetto sarebbero tali da portare al deterioramento dello stato delle acque superficiali del fiume interessato dalla centrale idroelettrica e che, in particolare, andrebbero a peggiorare la sua attuale classe di qualità.

L'autorità competente ad esaminare la richiesta di autorizzazione alla costruzione della centrale idroelettrica ha concluso che nel caso di specie vi sia un prioritario interesse pubblico legato alla produzione di energia da fonti rinnovabili. Per questo motivo, secondo l'autorità procedente, il progetto può essere autorizzato sulla base delle eccezioni previste dall'articolo 4(7) della Direttiva 2000/60/CE (Direttiva quadro sulle acque), ricorrendo le condizioni previste da tale disposizione. Tale circostanza è contestata dall'associazione ambientalista Zeta, la quale ha rilevato che la decisione dell'autorità procedente non ha tenuto in adeguata considerazione le esigenze ambientali relative alla qualità delle acque superficiali del fiume interessato dalla centrale idroelettrica.

Un ulteriore elemento di criticità legato al progetto in questione è costituito dal fatto che anche se la localizzazione prevista per la centrale idroelettrica non ricade all'interno di un'area protetta, il progetto prevede la costruzione di un sistema infrastrutturale di strade di accesso alla centrale che dovranno necessariamente passare attraverso un'area protetta ai sensi della Direttiva 92/43/CEE (Direttiva Habitats). Le attività di costruzione e manutenzione di tali strade serventi rispetto alla centrale potranno comportare alterazioni dello stato di conservazione delle specie di flora e fauna protetta ricadenti nell'area interessata. Tuttavia, malgrado l'esistenza di tale rischio, l'autorità procedente ha ritenuto che nel caso di specie la realizzazione della centrale idroelettrica in questione si configurasse come un progetto giustificato sulla base di un “motivo imperativo di rilevante interesse pubblico” e pertanto potesse essere autorizzato sulla base delle

deroghe previste dall'articolo 16(1) della Direttiva 92/43/CEE (Direttiva Habitats). Dal canto suo, l'associazione ambientalista Zeta ha contestato la mancanza di un'adeguata valutazione da parte dell'autorità procedente delle esigenze di conservazione delle specie protette ai sensi della direttiva Habitats.

In conseguenza della conclusione del procedimento autorizzatorio, con la quale l'autorità procedente ha autorizzato la ditta Beta Green alla costruzione della centrale idroelettrica in questione, l'associazione ambientalista Zeta ha presentato un ricorso al competente Tribunale amministrativo regionale. Quali sono nella vostra opinione le conclusioni che il Tribunale potrebbe raggiungere con riferimento alle questioni giuridiche sopra menzionate, alla luce del diritto italiano così come interpretato ai sensi della rilevante normativa dell'Unione europea?

Linee guida per soluzione del caso studio (a cura del Prof. Massimiliano Montini)

La soluzione del caso studio proposto dovrà essere incentrata su tre questioni principali:

1) Questione 1: il concetto di deterioramento dello stato delle acque superficiali

L'art. 4 della direttiva 2000/60 definisce gli obiettivi ambientali (obiettivi di qualità) per le acque. Gli Stati Membri hanno due obblighi principali relativi alla tutela degli obiettivi di qualità delle acque:

- a) prevenire il deterioramento dei corpi idrici superficiali e sotterranei (obbligo di prevenzione);
- b) proteggere, valorizzare e ripristinare i corpi idrici superficiali e sotterranei, con l'obiettivo di raggiungere il buono stato delle acque entro il 2015 (con possibili proroghe al 2021 o al 2027).

Il concetto di "deterioramento" dello stato dei corpi idrici (superficiali e sotterranei) non viene invece definito dalla direttiva quadro. Su questo punto è intervenuta la giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, nei seguenti casi principali:

- a) Caso Weser (C-461/13): la Corte di Giustizia ha interpretato il concetto di "deterioramento" dello stato dei corpi idrici (superficiali).
- b) Caso Schwarze Sulm (C-346/14): la Corte di Giustizia ha interpretato la tematica delle eccezioni previste dall'art. 4(7) della direttiva 2000/60, legate al deterioramento causato da progetti definiti di prioritario interesse pubblico da uno Stato Membro.

Nel caso Weser (C-461/13), la Corte di Giustizia ha affermato tra l'altro che:

- § 44: «Il regime delle deroghe previsto dall'articolo 4, paragrafo 7, della direttiva 2000/60 costituisce, del pari, un elemento che suffraga l'interpretazione secondo la quale impedire il deterioramento dello stato dei corpi idrici presenta un carattere vincolante.»
- § 51: «Gli Stati membri sono tenuti – salvo concessione di una deroga – a negare l'autorizzazione di un particolare progetto qualora esso sia idoneo a provocare un

deterioramento dello stato di un corpo idrico superficiale oppure qualora pregiudichi il raggiungimento di un buono stato delle acque superficiali o di un buon potenziale ecologico e di un buono stato chimico di tali acque alla data prevista da tale direttiva.»

- § 55: «Il disposto dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), sub i), della direttiva 2000/60 suffraga l'interpretazione secondo la quale la nozione di «deterioramento dello stato» di un corpo idrico superficiale ricomprende anche i deterioramenti che non si risolvono in una classificazione di tale corpo idrico in una classe inferiore.»
- § 66: « come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 105 delle conclusioni, se la nozione di «deterioramento» viene interpretata facendo riferimento ad un elemento di qualità o ad una sostanza, l'obbligo di impedire il deterioramento dello stato di un corpo idrico conserva tutto il suo effetto utile, in quanto include ogni cambiamento idoneo a compromettere la realizzazione dell'obiettivo principale della direttiva 2000/60.»
- § 70: «la nozione di «deterioramento dello stato» di un corpo idrico superficiale [...] dev'essere interpretata nel senso che si è in presenza di un deterioramento quando lo stato di almeno uno degli elementi di qualità ai sensi dell'allegato V di detta direttiva sia degradato di una classe, anche se tale deterioramento non si traduce in una deterioramento nella classificazione, nel complesso, del corpo idrico superficiale. Tuttavia, se l'elemento di qualità di cui trattasi, ai sensi di tale allegato, si trova già nella classe più bassa, qualunque deterioramento di detto elemento costituisce un «deterioramento dello stato» di un corpo idrico superficiale ai sensi di tale articolo 4, paragrafo 1, lettera a), sub i).»

Questione 2: Le eccezioni previste dall'art. 4(7) della direttiva 2000/60

L'articolo 4 (7) della direttiva 2000/60, relativo al sistema delle eccezioni, dispone che:

“Gli Stati membri non violano la presente direttiva qualora:

[...] – l'incapacità di impedire il deterioramento da uno stato elevato ad un buono stato di un corpo idrico superficiale sia dovuto a nuove attività sostenibili di sviluppo umano, purché ricorrano tutte le seguenti condizioni:

- a) è fatto tutto il possibile per mitigare l'impatto negativo sullo stato del corpo idrico;
- b) le motivazioni delle modifiche o alterazioni sono menzionate specificamente e illustrate nel piano di gestione del bacino idrografico prescritto dall'articolo 13 e gli obiettivi sono riveduti ogni sei anni;
- c) le motivazioni di tali modifiche o alterazioni sono di prioritario interesse pubblico e/o i vantaggi per l'ambiente e la società risultanti dal conseguimento degli obiettivi di cui al paragrafo 1 sono inferiori ai vantaggi derivanti dalle modifiche o alterazioni per la salute umana, il mantenimento della sicurezza umana o lo sviluppo sostenibile, e
- d) per ragioni di fattibilità tecnica o costi sproporzionati, i vantaggi derivanti da tali modifiche o alterazioni del corpo idrico non possono essere conseguiti con altri mezzi che costituiscano una soluzione notevolmente migliore sul piano ambientale.”

La tematica principale inerente all'applicazione delle eccezioni contenute nell'articolo 4 (7) della direttiva 2000/60 riguarda l'interpretazione della nozione di "prioritario interesse pubblico".

Nel caso *Schwarze Sulm* (C-346/14) la Corte di Giustizia si è occupata delle deroghe previste dall'articolo 4, paragrafo 7, lettere da a) a d), della direttiva 2000/60 e della questione dell'interpretazione della nozione di "prioritario interesse pubblico". In tale contesto, la Corte di Giustizia ha affermato tra l'altro quanto segue:

§ 65: «[...] laddove un progetto sia idoneo a determinare effetti negativi per l'acqua, quali quelli enunciati all'articolo 4, paragrafo 7, di detta direttiva, può essere autorizzato, quantomeno, se sono soddisfatte le condizioni dettate all'articolo 4, paragrafo 7, lettere da a) a d), della medesima direttiva (sentenza C-43/10§67-69).

§ 80: «Pertanto, contrariamente a quanto sostenuto dalla Commissione, il governatore della Stiria ha proceduto ad un'analisi complessiva del progetto contestato, compreso il suo impatto diretto e indiretto sugli obiettivi della direttiva 2000/60, ponderando i vantaggi di tale progetto con l'impatto negativo del medesimo sullo stato dei corpi idrici superficiali dello *Schwarze Sulm*. In particolare, nell'ambito di detta analisi, questi ha tenuto conto del fatto che tale fiume presentava una qualità ecologica elevata, osservando peraltro che, in considerazione dei diversi vantaggi attesi di detto progetto, i relativi interessi pubblici risultavano nettamente superiori ai pregiudizi arrecati all'obiettivo di non deterioramento perseguito dalla stessa direttiva. Il governatore della Stiria non si è quindi limitato ad invocare astrattamente l'interesse pubblico superiore rappresentato dalla produzione di energie rinnovabili, ma si è basato su un'analisi scientifica dettagliata e specifica del medesimo progetto prima di giungere alla conclusione che le condizioni di una deroga al divieto di deterioramento erano soddisfatte.»

§81: «Dalle suesposte considerazioni risulta che il governatore della Stiria, il quale si è pronunciato sulla base di uno studio dell'Istituto idoneo a fornirgli informazioni pertinenti sulle conseguenze del progetto contestato, ha tenuto conto del complesso delle condizioni previste all'articolo 4, paragrafo 7, della direttiva 2000/60 potendo giustamente ritenere che queste ultime fossero soddisfatte.»

In breve, dall'analisi del caso in questione emerge che la Corte di Giustizia ha stabilito che la costruzione di una centrale idroelettrica può essere considerata di per sé un motivo di prioritario interesse pubblico e che gli Stati membri godono di un certo margin di discrezionalità nel determinare se un singolo progetto serve un prioritario interesse pubblico e o se i vantaggi del progetto, alla luce dello sviluppo sostenibile, superano i vantaggi legati al conseguimento degli obiettivi della direttiva 2000/60 (caso *Schwarze Sulm*, § 74, 80, 81).

Questione 3: Le possibili alterazioni dello stato di conservazione delle specie di flora e fauna protetta ricadenti in un'area protetta ai sensi della Direttiva 92/43/CEE (Direttiva Habitats).

Un ulteriore elemento di criticità legato del progetto proposto nel caso studio è costituito dal fatto che anche se la localizzazione prevista per la centrale idroelettrica di per sé non ricade

all'interno di un'area protetta, il progetto prevede la costruzione di un sistema infrastrutturale di strade di accesso alla centrale che dovranno necessariamente passare attraverso un'area protetta ai sensi della Direttiva 92/43/CEE (Direttiva Habitats). Le attività di costruzione e manutenzione di tali strade serventi rispetto alla centrale potranno comportare alterazioni dello stato di conservazione delle specie di flora e fauna protetta ricadenti nell'area interessata. In questo contesto, rilevano in particolare le disposizioni dell'articolo 6(3) e 6(4) e dell'articolo 16 della Direttiva 92/43/CEE (Direttiva Habitats).

L'articolo 6, ai paragrafi 6(3) e 6(4), della Direttiva 92/43/CEE (Direttiva Habitats) dispone che:
"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.

4. Qualora, nonostante conclusioni negative della valutazione dell'incidenza sul sito e in mancanza di soluzioni alternative, un piano o progetto debba essere realizzato per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale o economica, lo Stato membro adotta ogni misura compensativa necessaria per garantire che la coerenza globale di Natura 2000 sia tutelata. Lo Stato membro informa la Commissione delle misure compensative adottate.

Qualora il sito in causa sia un sito in cui si trovano un tipo di habitat naturale e/o una specie prioritari, possono essere addotte soltanto considerazioni connesse con la salute dell'uomo e la sicurezza pubblica o relative a conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente ovvero, previo parere della Commissione, altri motivi imperativi di rilevante interesse pubblico."

L'articolo 16(1) della Direttiva 92/43/CEE (Direttiva Habitats) dispone che:

"A condizione che non esista un'altra soluzione valida e che la deroga non pregiudichi il mantenimento, in uno stato di conservazione soddisfacente, delle popolazioni della specie interessata nella sua area di ripartizione naturale, gli Stati membri possono derogare alle disposizioni previste dagli articoli 12, 13, 14 e 15, lettere a) e b):

- a) per proteggere la fauna e la flora selvatiche e conservare gli habitat naturali;
- b) per prevenire gravi danni, segnatamente alle colture, all'allevamento, ai boschi, al patrimonio ittico e alle acque e ad altre forme di proprietà;
- c) nell'interesse della sanità e della sicurezza pubblica o per altri motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale o economica, e motivi tali da comportare conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente;
- d) per finalità didattiche e di ricerca, di ripopolamento e di reintroduzione di tali specie e per operazioni di riproduzione necessarie a tal fine, compresa la riproduzione artificiale delle piante;

e) per consentire, in condizioni rigorosamente controllate, su base selettiva ed in misura limitata, la cattura o la detenzione di un numero limitato di taluni esemplari delle specie di cui all'allegato IV, specificato dalle autorità nazionali competenti.

Nel presente caso, l'eccezione rilevante è quella relativa alla eventuale presenza di "motivi imperativi di rilevante interesse pubblico" che possono giustificare la realizzazione del progetto, malgrado l'esistenza di possibili rischi per il mantenimento dello stato di conservazione delle specie di flora e fauna protetta ricadenti nell'area interessata.
