

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



La direttiva quadro dell’Unione europea sulle acque (Dir. 2000/60/CE)

Prof. Massimiliano Montini
Professore di diritto dell’Unione europea, Università di Siena
Vice-Chair, ELGA (*Ecological Law and Governance Association*)
E-mail: massimiliano.montini@unisi.it



Questo programma è stato realizzato con il sostegno finanziario del programma “Cooperazione con i giudici nazionali nel campo del diritto ambientale” dell’Unione Europea.

Environmental Legal Team

Environment and Beyond

1

Struttura della lezione



- La lezione presenterà una panoramica sulle principali questioni giuridiche relative all’attuazione della Direttiva UE sulle acque (Direttiva 2000/60/CE o direttiva WFD)
- I principali punti di riferimento per l’analisi saranno:
 - Il quadro normativo dell’UE in materia di acque
 - Gli obiettivi principali della direttiva quadro sulle acque
 - Le caratteristiche principali della direttiva quadro sulle acque
 - L’art. 4 della direttiva: gli obiettivi ambientali di qualità
 - I piani di gestione ed i programmi di misure
 - I concetti di buono stato e di deterioramento delle acque
 - Le eccezioni previste dall’art. 4(7) della direttiva quadro

Environmental Legal Team

Environment and Beyond

2

Gli obiettivi generali della normativa dell'UE in materia di acque

- I principali obiettivi generali della normativa UE in materia di acque sono i seguenti:
 - Prevenire e mitigare l'impatto delle varie attività umane sui corpi idrici (soprattutto acque superficiali e sotterranee), sia in termini di qualità che di quantità;
 - Promuovere l'uso sostenibile delle (scarse) risorse idriche;
 - Nuove sfide future: affrontare i nuovi scenari ed i nuovi problemi indotti dai cambiamenti climatici.

Environmental Legal Team

Environment and Beyond

3

Il quadro normativo dell'UE in materia di acque (I)

- Il quadro normativo dell'UE per la qualità delle acque è costituito da diverse direttive che mirano a regolare le molteplici cause di pressione sulla qualità e quantità dei corpi idrici.
- La direttiva quadro sulle acque (direttiva 2000/60/ CE – detta anche *Water Framework Directive*/ direttiva WFD) è il principale strumento giuridico di riferimento, che definisce il quadro europeo per la protezione delle acque (acque superficiali interne, di transizione, costiere e sotterranee) e per la gestione delle risorse idriche in modo sostenibile.

Environmental Legal Team

Environment and Beyond

4

Il quadro normativo dell'UE in materia di acque (II)

- La direttiva quadro 2000/60 sulle acque (WFD) è completata da due direttive principali:
 - a) la direttiva sulle acque sotterranee (direttiva 2006/118/CE), che stabilisce gli standard di qualità ambientale delle acque sotterranee e introduce misure per prevenire o limitare il rilascio di sostanze inquinanti nelle acque sotterranee.
 - b) la direttiva 2008/105/CE (modificata dalla direttiva 2013/39), relativa all'individuazione e controllo delle sostanze prioritarie immesse nelle acque.

Environmental Legal Team

Environment and Beyond

5

La direttiva quadro sulle acque: gli obiettivi principali

- L'art. 1 della direttiva WFD fissa 5 obiettivi principali:
- a) impedire un ulteriore deterioramento, proteggere e migliorare lo stato degli ecosistemi acquatici e degli ecosistemi terrestri e delle zone umide;
- b) agevolare un utilizzo idrico sostenibile fondato sulla protezione a lungo termine delle risorse idriche disponibili;
- c) mirare alla protezione rafforzata e al miglioramento dell'ambiente acquatico, anche attraverso misure specifiche per la graduale riduzione degli scarichi, delle emissioni e delle perdite di sostanze prioritarie;
- d) assicurare la graduale riduzione dell'inquinamento delle acque sotterranee e impedirne l'aumento;
- e) mitigare gli effetti delle inondazioni e della siccità.

Environmental Legal Team

Environment and Beyond

6

La direttiva quadro sulle acque: le caratteristiche principali (I)



- Le caratteristiche principali della direttiva WFD sono:
 - La razionalizzazione della legislazione UE sulle acque, che supera (o almeno cerca di superare) la precedente frammentazione normativa.
 - L'approccio basato sul bacino idrografico come unità fisica e gestionale di riferimento per le acque.
 - La scelta del distretto idrografico come unità organizzativa per la gestione dei bacini idrografici, anche a livello di acque transfrontaliere.
 - L'adozione di standard di qualità ambientale (legati alla concentrazione di una serie di inquinanti nelle acque).

Environmental Legal Team

Environment and Beyond

7

La direttiva quadro sulle acque: le caratteristiche principali (II)



- L'introduzione di un processo di gestione e pianificazione integrato orientato alla tutela degli ecosistemi in ciascun distretto idrografico, attraverso i piani di gestione dei bacini idrografici (art. 13 WFD) ed i programmi di misure adottati a livello di distretti idrografici (art. 11 WFD).
- L'adozione di un approccio partecipativo per l'attuazione della direttiva e nell'elaborazione dei piani di gestione dei bacini idrografici (art. 14 WFD).
- L'introduzione del requisito per il recupero dei costi per i servizi idrici (art. 9.1 WFD).

Environmental Legal Team

Environment and Beyond

8

Gli obblighi principali di gestione e di tutela per gli Stati Membri (I)

- 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).

Environmental Legal Team

Environment and Beyond

9

Gli obblighi principali di gestione e di tutela per gli Stati Membri (II)

- Gli Stati Membri hanno obiettivi di qualità che possono essere diversi per i corpi idrici superficiali, per quelli sotterranei, e per i corpi idrici già danneggiati.
- Gli Stati Membri hanno obblighi specifici particolari in due circostanze:
 - a) Raggiungere gli standard di qualità ambientale per le sostanze prioritarie definiti dalla direttiva 2008/105/CE (modificata dalla direttiva 2013/39);
 - b) Raggiungere gli standard e gli obiettivi fissati dalla direttiva quadro per le aree protette entro il termine massimo di 15 anni.

Environmental Legal Team

Environment and Beyond

10

Il concetto di «buono stato» delle acque superficiali (I)



- Il concetto di «buono stato» delle acque superficiali viene definito dall'art. 2 della direttiva:
 - «buono stato delle acque superficiali»: lo stato raggiunto da un corpo idrico superficiale qualora il suo stato, tanto sotto il profilo ecologico quanto sotto quello chimico, possa essere definito almeno «buono»;
- «stato ecologico»: espressione della qualità della struttura e del funzionamento degli ecosistemi acquatici associati alle acque superficiali, classificato a norma dell'allegato V;
- «buono stato ecologico»: stato di un corpo idrico superficiale classificato in base all'allegato V;

Environmental Legal Team

Environment and Beyond

11

Il concetto di «buono stato» delle acque superficiali (II)



- «buon potenziale ecologico»: stato di un corpo idrico artificiale o fortemente modificato, così classificato in base alle disposizioni pertinenti dell'allegato V;
- «buono stato chimico delle acque superficiali»: stato chimico richiesto per conseguire gli obiettivi ambientali per le acque superficiali fissati dall'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), ossia lo stato raggiunto da un corpo idrico superficiale nel quale la concentrazione degli inquinanti non supera gli standard di qualità ambientali fissati dall'allegato IX, e in forza dell'articolo 16, paragrafo 7 e di altre normative comunitarie pertinenti che istituiscono standard di qualità ambientale a livello comunitario.
- Definizioni simili vengono fornite dalla direttiva quadro per le «acque sotterranee».

Environmental Legal Team

Environment and Beyond

12

Il concetto di «deterioramento» dello stato delle acque superficiali (I)

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

Environmental Legal Team

Environment and Beyond

13

Il concetto di «deterioramento» dello stato delle acque superficiali (II)

- In primo luogo, nel caso Weser, la Corte di Giustizia ha determinato se l'obbligo di impedire il «deterioramento» presenti un «carattere vincolante»:
 - § 37: «Lo scopo ultimo della direttiva 2000/60 consiste nel conseguire, mediante un'azione coordinata, il «buono stato» di tutte le acque superficiali.»
 - § 38: «Gli obiettivi ambientali che gli Stati membri sono tenuti a conseguire sono precisati dall'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2000/60.»
 - § 39: «Detta disposizione impone due obiettivi distinti, pur se intrinsecamente legati. Da una parte, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), sub i), della direttiva 2000/60, gli Stati membri attuano le misure necessarie per impedire il deterioramento dello stato di tutti i corpi idrici superficiali (obbligo di impedire il deterioramento). D'altra parte, ai sensi di tale articolo 4, paragrafo 1, lettera a), sub ii) e iii), gli Stati membri proteggono, migliorano e ripristinano tutti i corpi idrici superficiali al fine di raggiungere un buono stato entro la fine del 2015 (obbligo di miglioramento).

Environmental Legal Team

Environment and Beyond

14

Il concetto di «deterioramento» dello stato delle acque superficiali (III)

- § 43: «L'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2000/60 non si limita ad enunciare, in termini di formulazione programmatica, meri obiettivi di pianificazione di gestione, ma produce effetti vincolanti, in esito alla determinazione dello stato ecologico del corpo idrico in parola, in ogni fase della procedura prescritta dalla direttiva medesima.»
- § 44: «Il regime delle deroghe previsto dall'articolo 4, paragrafo 7, della direttiva 2000/60 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.»

Environmental Legal Team

Environment and Beyond

15

Il concetto di «deterioramento» dello stato delle acque superficiali (IV)

- In secondo luogo, nel caso Weser, la Corte di Giustizia ha determinato in cosa consista il concetto di «deterioramento»:
- § 52: «Il giudice del rinvio chiede [...] se la nozione di «deterioramento dello stato» di un corpo idrico superficiale [...] debba essere interpretata nel senso che essa ricomprende soltanto alterazioni che determinino una classificazione di tale corpo idrico in una categoria inferiore a norma dell'allegato V di detta direttiva (teoria delle classi di stato). In caso di risposta negativa, vale a dire se tale nozione riguardi ogni alterazione del corpo idrico in parola (teoria dello status quo), il giudice del rinvio chiede quali siano i criteri che consentono di concludere nel senso di un deterioramento dello stato di un corpo idrico superficiale.»
- § 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.»

Environmental Legal Team

Environment and Beyond

16

Il concetto di «deterioramento» dello stato delle acque superficiali (V)

- § 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).»

Environmental Legal Team

Environment and Beyond

17

Le eccezioni previste dall'art. 4(7) della direttiva quadro (I)

- L'articolo 4 (7) della direttiva WFD, relativo alle eccezioni, così recita:
 - «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».

Environmental Legal Team

Environment and Beyond

18

Le eccezioni previste dall'art. 4(7) della direttiva quadro (II)

- 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:
- § 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).
- § 74: «[...] nella specie, le autorità nazionali hanno ponderato i benefici attesi del progetto contestato con il conseguente deterioramento dello stato dei corpi idrici superficiali dello Schwarze Sulm. Sulla base di tale ponderazione, esse hanno potuto ritenere che il suddetto progetto avrebbe prodotto benefici per lo sviluppo sostenibile, che erano state adottate tutte le misure pratiche per mitigare l'impatto negativo di tale progetto sullo stato di detti corpi idrici superficiali e che, per ragioni di fattibilità tecnica o costi sproporzionati, gli obiettivi perseguiti dal medesimo progetto non potevano essere conseguiti con mezzi che avrebbero costituito una soluzione notevolmente migliore sul piano ambientale.»

Environmental Legal Team

Environment and Beyond

19

Le eccezioni previste dall'art. 4(7) della direttiva quadro (III)

- § 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.»

Environmental Legal Team

Environment and Beyond

20

Le eccezioni previste dall'art. 4(7) della direttiva quadro (IV)



- § 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.»
- La Corte di Giustizia dell'Unione Europea, nel caso Schwarze Sulm (C-346/14), 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 WFD (§ 74, 80, 81).

Environmental Legal Team

Environment and Beyond

21

Conclusioni



- In conclusione, è possibile a mio avviso affermare che la normativa quadro UE sulle acque non è stata finora pienamente efficace per i seguenti motivi principali:
 - 1) eccessivo decentramento della fissazione di molti obiettivi di qualità e dei controlli;
 - 2) scarso *enforcement* da parte della Commissione;
 - 3) presenza di molte deroghe temporali e applicative a favore degli Stati Membri.
- Tuttavia, nel prossimo futuro, qualcosa potrebbe cambiare per due motivi principali: l'attuazione del Green Deal europeo e l'uscita del Regno Unito dall'Unione europea.

Environmental Legal Team

Environment and Beyond

22