

**INQUINAMENTO DELLE ACQUE CAUSATO DAI NITRATI PROVENIENTI DA FONTI AGRICOLE****DI ELISA CARLONI****CORTE DI GIUSTIZIA UE, Sez. I, 3 ottobre 2019, causa C-197/18 — Pres. C. Toader, Rel. J.C. Bonichot – Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland, Robert Prandl, Gemeinde Zillingdorf e con l'intervento di Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus**

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

La sentenza della Corte di Giustizia si inserisce nell'ambito di una controversia incardinata innanzi al *Verwaltungsgericht Wien* (tribunale amministrativo di Vienna, Austria) dall'associazione dei fornitori di acqua, il signor *Prandl* e il Comune di *Zillingdorf*, per la contestazione della decisione del Ministero federale con cui erano state rigettate, in quanto inammissibili, le istanze dei predetti soggetti volte a richiedere la modifica del regolamento programma d'azione nitrati 2012, adottato dal medesimo Ministero sulla base dell'articolo 55p del *Wasserrechtsgesetz* 1959 (legge sulla protezione delle acque del 1959), al fine di favorire la progressiva riduzione dell'inquinamento diretto o indiretto delle acque derivante dallo scarico di composti azotati provenienti da fonti agricole.

Per mezzo della richiamata normativa nazionale veniva trasposta e attuata, nell'ordinamento austriaco, l'articolo 5 della Direttiva 91/676 recante norme sulla protezione delle acque dell'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole. Tale previsione, e in particolare il paragrafo 1 dell'articolo 5, prevede che gli Stati membri, per il conseguimento degli obiettivi previsti dall'articolo 1<sup>i</sup> della medesima Direttiva “*fiss[i]no programmi d'azione per quanto riguarda le zone vulnerabili designate*”<sup>ii</sup>.

Tanto premesso e volgendo l'attenzione al procedimento principale nell'ambito del quale è stata sollevata la questione pregiudiziale, è opportuno segnalare come le domande dei ricorrenti nel procedimento principale venivano respinte dal Ministero federale in forza di un principio dell'ordinamento austriaco secondo cui una persona fisica o giuridica è legittimata ad agire o a ricorrere nell'ambito di un procedimento amministrativo solo nel caso in cui sia titolare di diritti soggettivi sostanziali e ne faccia valere la lesione.

Il giudice del rinvio rileva che, nel contesto della legge sulla protezione delle acque del 1959 e dell'*Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz* (legge generale sul procedimento amministrativo) applicabili al caso di specie, non è rinvenibile una disposizione che attribuisca, a persone fisiche e giuridiche, la titolarità di diritti soggettivi sostanziali e, pertanto, la legittimazione ad agire o a ricorrere nell'ambito di un procedimento amministrativo per la tutela dei medesimi.

Ciò posto, il giudice del rinvio, interrogandosi circa la possibilità di invocare il diritto dell'Unione e, in particolare, la Direttiva 91/676 al fine di ottenere la modifica del regolamento programma d'azione nitrati 2012, ha sospeso il procedimento principale rimettendo alla Corte di Giustizia una questione pregiudiziale concernente l'interpretazione dell'articolo 288 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 5, paragrafi 4 e 5, della Direttiva 91/676 e l'allegato I, parte A, punto 2, della Direttiva medesima.

In particolare, il giudice del rinvio si chiede se taluni soggetti (ivi inclusi i ricorrenti nel procedimento principale, tenuti ad assicurare la fornitura di acqua o muniti della facoltà di utilizzare o gestire un pozzo idrico) legittimati ad utilizzare le acque sotterranee ai sensi dell'articolo 10 della legge austriaca sulla protezione delle acque del 1959<sup>iii</sup>, che vedano tale facoltà di utilizzo limitata in virtù della pretesa insufficienza e inadeguatezza dei programmi d'azione adottati, debbano essere considerati titolari di diritti soggettivi e, per ciò stesso, legittimati ad esigere: *“la modifica di un programma d'azione già adottato [...] affinché siano adottate misure più rigorose per conseguire gli obiettivi di cui all'articolo 1 della direttiva [stessa] e, in concreto, un valore massimo di 50 mg/l di concentrazione di nitrati nelle acque sotterranee nei singoli punti di prelievo”*, ovvero *“l'adozione di misure aggiuntive o di azioni rafforzate (conformemente all'articolo 5, paragrafo 5, della direttiva [91/676]) al fine di realizzare gli obiettivi di cui all'articolo 1 della direttiva [medesima] e, in concreto, di raggiungere un valore massimo di 50 mg/l di concentrazione di nitrati nelle acque sotterranee nei singoli punti di prelievo”*<sup>iv</sup>.

Prima di entrare nel merito delle questioni giuridiche sottoposte alla Corte di Giustizia, occorre premettere che, ai sensi dell'art. 288 del TFUE *“la direttiva vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi”*. Nel contesto del giudizio principale, il giudice del rinvio si chiede se una presunta errata trasposizione della Direttiva 91/676 (ovvero di una sua specifica disposizione), che non consenta di raggiungere il risultato posto dalla normativa europea, possa essere invocata dai singoli al fine di richiedere la modifica di una normativa interna ovvero l'adozione di misure aggiuntive idonee al raggiungimento dell'obiettivo.

Con la questione pregiudiziale in argomento, il giudice del rinvio pone alla Corte di Giustizia tre questioni giuridiche: in primo luogo, il giudice del rinvio interroga la Corte di Giustizia circa le condizioni che devono sussistere affinché i singoli siano legittimati, in forza del diritto dell'Unione, a chiedere e ottenere la modificazione di un regolamento nazionale ovvero l'adozione di misure aggiuntive dinanzi alle autorità e ai giudici nazionali.

Sul punto, il giudice europeo, richiamando l'effetto vincolante che caratterizza le direttive europee, giunge ad affermare come detto effetto sarebbe vanificato qualora ai singoli interessati non fosse consentito far valere, innanzi alle competenti autorità, gli obblighi direttamente discendenti dalle direttive europee. Inoltre, anche l'effetto utile della Direttiva 91/676 verrebbe meno qualora non fosse riconosciuto, ai singoli, il diritto di valersene in giudizio e, ai giudici nazionali, di tenerne conto quale parametro per verificare se *“le autorità nazionali competenti, nell'esercizio della facoltà loro riservata quanto alla forma ed ai mezzi per l'attuazione della direttiva, siano rimaste entro i limiti di discrezionalità tracciati dalla direttiva stessa”*.

In tale contesto, in caso di violazione delle disposizioni di una direttiva, per errata o parziale trasposizione o per inidoneità della normativa interna di attuazione a rispettare gli obiettivi dalla medesima previsti, *“le persone fisiche e giuridiche direttamente interessate da una violazione delle disposizioni di una direttiva devono poter esigere dalle autorità competenti, se del caso in sede giurisdizionale, il rispetto dei relativi obblighi”*<sup>v</sup>. Al fine di individuare i soggetti interessati, prosegue la Corte di Giustizia, occorre prendere in considerazione la finalità perseguita dalla Direttiva 91/676, che, all’articolo 1, specifica che *“la [...] direttiva mira a ridurre l’inquinamento delle acque causato direttamente o indirettamente dai nitrati di origine agricola e prevenire qualsiasi ulteriore inquinamento di questo tipo”*.

Per inquinamento si intende, ai sensi della Direttiva, *“lo scarico effettuato direttamente o indirettamente nell’ambiente idrico di composti azotati di origine agricola, le cui conseguenze siano tali da mettere in pericolo la salute umana, nuocere alle risorse viventi e all’ecosistema acquatico, compromettere le attrattive o ostacolare altri usi legittimi delle acque”*<sup>vi</sup>.

Ai sensi dell’articolo 3, paragrafo 1, della Direttiva, *“le acque inquinate e quelle che potrebbero essere inquinate se non si interviene ai sensi dell’articolo 5 sono individuate dagli Stati membri conformemente ai criteri di cui all’allegato I”*. Tale Allegato I, recante i criteri per individuare le acque inquinate, specifica che sono da considerarsi tali le acque dolci sotterranee che contengono oltre 50 mg/l di nitrati o possano contenere più di 50 mg/l di nitrati se non si interviene ai sensi dell’articolo 5 della Direttiva.

Alla luce di tale ricostruzione, risulta che una concentrazione di nitrati superiore (o che rischi di essere superiore) al limite di 50 mg/l dev’essere considerata tale da pregiudicare gli usi legittimi delle acque.

Posto che i ricorrenti hanno la facoltà di utilizzare tali acque mediante prelievo, sono direttamente interessati al superamento del limite previsto dall’Allegato I sopra richiamato, in quanto il superamento di tale valore massimo è tale da compromettere la loro facoltà di utilizzare tali acque.

In questo senso, la Corte di Giustizia riconosce come tali soggetti abbiano interesse affinché lo Stato membro di appartenenza attui, correttamente, gli obblighi discendenti dalla normativa europea, ovvero adotti le misure idonee a consentire il rispetto del valore massimo di nitrati nell’acqua, in quanto il raggiungimento dell’obiettivo posto dalla Direttiva 91/676 risulta propedeutico all’effettivo godimento della facoltà di utilizzo delle acque prevista dalla normativa nazionale.

La seconda questione posta al giudice europeo riguarda la possibilità di ritenere effettivamente sussistente, in capo agli Stati membri, un obbligo discendente dalla Direttiva 91/676; in altre parole, il giudice del rinvio si chiede se il limite di concentrazione massimo di nitrati nelle acque sotterranee pari a 50 mg/l (previsto dall’Allegato I, parte A, punto 2 della Direttiva 91/676), rappresenti un valore “essenziale” superato il quale scatta l’obbligo, per le autorità degli Stati membri, di modificare i programmi d’azione *ex* articolo 5, paragrafi da 1 a 4, della Direttiva, ovvero di attuare misure aggiuntive a termini del paragrafo 5 del medesimo articolo.

Al fine di rispondere a tale interrogativo, il giudice europeo pone, ancora una volta, l’attenzione sul contesto in cui la specifica normativa si inserisce, ovvero gli scopi dalla stessa perseguiti. In tale ottica, il giudice europeo rileva come la politica dell’Unione Europea in materia ambientale sia volta a garantire un livello di protezione elevato dall’inquinamento causato da nitrati provenienti da fonti agricole; la Direttiva 91/676, in particolare, è finalizzata a consentire ai singoli di poter legittimamente utilizzare le acque che, dunque, devono rispondere a precisi parametri di salubrità, pena la compromissione, per i singoli, della facoltà di utilizzo delle stesse.

Ai sensi della Direttiva, qualora le acque siano inquinate o a rischio di inquinamento, gli Stati membri sono tenuti ad adottare adeguati programmi d'azione e, qualora ritenuti non idonei e/o insufficienti a contrastare l'inquinamento, le cosiddette misure aggiuntive e le azioni rafforzate.

Con riferimento ai programmi d'azione, previsti dall'articolo 5, paragrafo 4, della Direttiva 91/676, le misure ivi contenute sono ampiamente individuate dalla medesima Direttiva<sup>vii</sup>; per quanto concerne, invece, le misure aggiuntive, l'articolo 5, paragrafo 5, della Direttiva 91/676 riconosce ampia discrezionalità agli Stati membri per quel che concerne i contenuti di tali misure richiedendo esclusivamente che i medesimi, nella scelta delle tipologie di misure o azioni da adottare, tengano in considerazione *“la loro efficacia e i loro costi in relazione ad altre misure possibili di prevenzione”*.

Posto che le misure aggiuntive e/o le azioni rafforzate devono essere adottate dagli Stati membri ogniqualevolta, a seguito dell'attuazione dei programmi d'azione, risulti che gli stessi non siano sufficienti a raggiungere l'obiettivo, assume valore fondamentale la modalità di accertamento del raggiungimento o meno dell'obiettivo posto dalla Direttiva.

A tal fine, gli Stati membri sono tenuti ad una stretta sorveglianza dello stato delle acque, che pongono in essere mediante l'elaborazione di veri e propri *“programmi di sorveglianza”*<sup>viii</sup>, che, analogamente a quanto avviene per i programmi d'azione, prendono in considerazione i dati scientifici e tecnici disponibili, nonché le condizioni ambientali nelle regioni interessate<sup>ix</sup>.

In particolare, il programma di sorveglianza è volto ad analizzare i *“valori effettivamente rilevati nell'acqua e le tendenze che si evidenziano nel corso del tempo, in base alle condizioni idrogeologiche e alla durata che ne deriva”*; a detta del giudice europeo, tali elementi devono essere adeguatamente monitorati in quanto permettono agli Stati membri di stabilire se è necessario adottare azioni aggiuntive o rafforzate.

Nel caso concreto, i superamenti del valore massimo di nitrati di 50 mg/l registrati in taluni punti di controllo, le oscillazioni della qualità delle acque del pozzo e, in generale, il livello di inquinamento registrato avrebbero dovuto indurre lo Stato membro ad adottare idonee misure aggiuntive.

L'ultimo profilo oggetto di indagine riguarda la possibilità, per i singoli, di invocare l'obbligo di riduzione e di prevenzione dell'inquinamento direttamente nei confronti delle autorità competenti del proprio Stato membro.

A tal riguardo, il giudice europeo riconosce che gli obblighi previsti dall'articolo 5, paragrafo 4, della Direttiva 91/676 devono considerarsi chiari, precisi e incondizionati e, di conseguenza, possono essere invocati dai singoli nei confronti dello Stato di appartenenza.

Nonostante gli Stati membri mantengano, in ogni caso, ampia discrezionalità nello stabilire le misure necessarie e idonee al raggiungimento degli obiettivi posti dalla Direttiva (nei limiti di quanto stabilito dall'Allegato III per quanto concerne i programmi d'azione), gli atti dagli stessi adottati in attuazione di tali obblighi devono poter essere oggetto di sindacato giurisdizionale, al fine di verificare che essi *“non abbiano oltrepassato i limiti fissati all'esercizio di tale potere”*<sup>x</sup>.

In definitiva, la Corte di Giustizia giunge ad affermare che le persone fisiche e giuridiche, come i ricorrenti del procedimento principale, devono poter esigere la modifica dei programmi d'azione in essere ovvero l'adozione di misure aggiuntive o rafforzate laddove, in assenza di tali misure, il contenuto di nitrati nelle acque sotterranee superi o rischi di superare i 50 mg/l in uno o più punti di controlli, ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 6 della Direttiva 91/676.

---

<sup>i</sup> L'articolo 1 della Direttiva 91/676 stabilisce che *“la presente direttiva mira a ridurre l'inquinamento delle acque causato direttamente o indirettamente dai nitrati di origine agricola e a prevenire qualsiasi ulteriore inquinamento di questo tipo”*.

<sup>ii</sup> Ai sensi dell'articolo 3, secondo paragrafo, della Direttiva, *“Entro un periodo di due anni a decorrere dalla notifica della presente direttiva, gli Stati membri designano come zone vulnerabili tutte le zone note del loro territorio che scaricano nelle acque individuate in conformità del paragrafo 1 e che concorrono all'inquinamento. [...]”*.

Il paragrafo 1 del medesimo Articolo 3 stabilisce che *“Le acque inquinate e quelle che potrebbero essere inquinate se non si interviene ai sensi dell'articolo 5 sono individuate dagli Stati membri conformemente ai criteri di cui all'allegato F”*.

<sup>iii</sup> Cfr. il punto 14 della sentenza in commento ove si specifica che *“l'articolo 10, paragrafo 1, della legge medesima disciplina l'uso delle acque sotterranee da parte dei proprietari terrieri, i quali possono utilizzare le acque medesime per i bisogni domestici ed economici senza necessità di autorizzazione, sempreché l'estrazione abbia luogo con il solo ricorso a pompe o argani azionati manualmente ovvero qualora il prelievo presenti un ragionevole nesso di proporzionalità rispetto al relativo suolo”*.

<sup>iv</sup> Cfr. punto 27 della sentenza oggetto di commento.

<sup>v</sup> Cfr. punto 32 della Sentenza che richiama il paragrafo 41 delle conclusioni dell'avvocato generale presso la Corte UE.

<sup>vi</sup> Cfr. articolo 2, lett. J) della Direttiva 91/676.

<sup>vii</sup> Tra le misure vincolanti richiamate dall'articolo 5, paragrafo 4 della Direttiva 91/676, sono incluse le *“misure di cui all'allegato III”*, recante *“misure da inserire nei programmi d'azione conformemente all'articolo 5, paragrafo 4 punto A)”*.

<sup>viii</sup> Cfr. dodicesimo considerando della Direttiva 91/676 *“considerando che è necessario sorvegliare le acque e applicare i metodi di misura di riferimento per i composti azotati, al fine di garantire l'efficacia delle misure”*.

<sup>ix</sup> Cfr. articolo 5, paragrafo 3 della Direttiva 91/676.

<sup>x</sup> Cfr. il paragrafo 72 della sentenza in commento.