

Causa C-297/19

Domanda di pronuncia pregiudiziale

Data di deposito:

11 aprile 2019

Giudice del rinvio:

Bundesverwaltungsgericht (Germania)

Data della decisione di rinvio:

26 febbraio 2019

Ricorrente:

Naturschutzbund Deutschland – Landesverband Schleswig-Holstein
e. V.

Resistente:

Kreis Nordfriesland

Copia

Bundesverwaltungsgericht (Corte amministrativa federale, Germania)

ORDINANZA

(OMISSIS) emessa

il 26 febbraio 2019

(OMISSIS)

Nel contenzioso amministrativo promosso da

Naturschutzbund Deutschland

– Landesverband Schleswig-Holstein e. V. –

(Federazione per la protezione della natura, associazione del Land
Schleswig-Holstein)

(OMISSIS) Neumünster (Germania),

ricorrente, appellante,
resistente in cassazione
e ricorrente incidentale,

– (OMISSIS) [Or. 2]

contro

Kreis Nordfriesland,

(circondario della Frisia settentrionale, Germania),
(OMISSIS)

resistente, resistente in appello,
ricorrente in cassazione
e resistente incidentale,

(OMISSIS) con l'intervento di: Deich- und Hauptsielverband Eiderstedt
Körperschaft des öffentlichen Rechts

(associazione per la diga di Eiderstedt, organismo di diritto pubblico, Germania),
(OMISSIS)

ricorrente in cassazione
e resistente incidentale,

(OMISSIS) parte interessata:

Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht

[rappresentante dell'interesse del Bund

presso il Bundesverwaltungsgericht

(Corte amministrativa federale)],

(OMISSIS)

la Settima Sezione del Bundesverwaltungsgericht (Corte amministrativa federale)

(OMISSIS)

in data 26 febbraio 2019 ha deciso quanto segue: [Or. 3]

Il procedimento pendente dinanzi al Bundesverwaltungsgericht (Corte amministrativa federale) è sospeso.

Vengono sottoposte alla Corte di giustizia dell'Unione europea le seguenti questioni pregiudiziali ai sensi dell'articolo 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (in prosieguo: il «TFUE»):

1. a) Se nel termine «gestione», ai sensi dell'allegato I, [terzo] comma, secondo trattino, della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 aprile 2004, 2004/35/CE, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, rientrino attività indissolubilmente legate all'utilizzazione diretta del terreno.

In caso affermativo:

b) In presenza di quali presupposti un metodo di gestione sia considerato «normale» in base ai documenti di gestione o di indirizzo relativi all'habitat ai sensi della direttiva 2004/35.

c) Quale sia il criterio temporale per stabilire se una gestione corrisponda a quella praticata «anteriormente» dai proprietari o dagli operatori ai sensi della direttiva 2004/35.

d) Se la risposta alla questione se una gestione corrisponda a quella praticata «anteriormente» dai proprietari o dagli operatori ai sensi della direttiva 2004/35 sia indipendente dai documenti di gestione o di indirizzo relativi all'habitat.

2. Se un'attività svolta nell'interesse pubblico in forza di una delega ex lege costituisca un'«attività professionale» ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 7, della direttiva 2004/35.

Motivazione:

I

- 1 Il ricorrente, un'associazione ambientalista riconosciuta, chiede al resistente l'adozione di misure di riparazione a carico dell'interveniente ai sensi dell'Umweltschadengesetz (legge tedesca sul danno ambientale; in prosieguo: l'«USchadG»), che ha dato attuazione alla direttiva [Or. 4] 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale (direttiva sulla responsabilità ambientale; in prosieguo: la «DRA»). L'interveniente starebbe in giudizio a causa del danno ambientale provocato dall'attività di un impianto idrovoro a scapito della specie avicola del mignattino nella penisola di Eiderstedt nello Schleswig-Holstein (Germania).

- 2 Negli anni 2006 e 2009, circa 7 000 ettari complessivi dei circa 30 000 ettari della penisola di Eiderstedt sono stati designati come riserva ornitologica (DE 1618-404), inter alia per la presenza del mignattino. Secondo il piano di gestione, la riserva ornitologica è tuttora prevalentemente gestita tradizionalmente ed estensivamente a prato ed è ancora, per le sue dimensioni, la più importante area di riproduzione del mignattino nello Schleswig-Holstein.
- 3 La penisola di Eiderstedt richiede il drenaggio per consentire l'insediamento e l'agricoltura. Ciò avviene attraverso i cosiddetti fossati parcellizzati per una lunghezza totale di circa 5 000 km, che sfociano in una rete di canali di drenaggio dotati di chiuse lunga complessivamente 900 km. La manutenzione dei fossati parcellizzati è a carico dei rispettivi utenti delle aree adiacenti, mentre l'onere della manutenzione dei canali di drenaggio in quanto canali recettori spetta a un totale di 17 associazioni per l'acqua e il suolo situate in Eiderstedt.
- 4 L'interveniente Deich- und Hauptsielverband Eiderstedt è un'associazione per l'acqua e il suolo avente la forma giuridica di organismo di diritto pubblico, che coordina le 17 associazioni per l'acqua e il suolo presenti in Eiderstedt. Tra i compiti ad esso delegati ex lege vi è la manutenzione dei corsi d'acqua superficiali come obbligo di diritto pubblico. In adempimento di tali compiti obbligatori, esso gestisce inter alia l'impianto idrovoro e di drenaggio di Adamsiel. Tale impianto drena l'intera area di riferimento dell'associazione per mezzo di una pompa che entra automaticamente in funzione quando viene raggiunto un determinato livello dell'acqua. I processi di pompaggio così messi in moto provocano una nuova riduzione del livello dell'acqua.
- 5 Il Verwaltungsgericht (Tribunale amministrativo, Germania) ha respinto il ricorso del ricorrente diretto a misure di attenuazione e di riparazione [Or. 5]. Su ricorso d'appello del ricorrente, l'Oberverwaltungsgericht (tribunale amministrativo superiore del Land, Germania) ha annullato la sentenza del Verwaltungsgericht (Tribunale amministrativo) e ha obbligato il resistente ad adottare una (nuova) decisione conformemente alla valutazione giuridica del tribunale. La specie protetta del mignattino e il suo habitat naturale avrebbero subito un danno ai sensi dell'Umweltschadengesetz a seguito dell'attività dell'impianto idrovoro dell'interveniente. Non qualificandosi l'attività dell'interveniente come utilizzazione del terreno, l'esclusione di effetti significativi nell'ambito di un normale metodo di gestione sarebbe inammissibile. L'interveniente, con la sua gestione dell'impianto idrovoro e di drenaggio, svolgerebbe un'attività professionale, anche se essa si fonderebbe su un obbligo di diritto pubblico. Tra l'attività dell'impianto idrovoro e di drenaggio dell'interveniente - rimasta invariata prima e dopo il 30 aprile 2007 -, e il danno ambientale esisterebbe un nesso causale diretto. Senza l'attività dell'impianto idrovoro e di drenaggio, l'acqua non potrebbe defluire dal sistema di fossati. Anche l'interveniente sarebbe colpevole per aver contribuito al danno ambientale. Tuttavia, non sussisterebbero elementi sufficienti per poter dichiarare l'esistenza di un obbligo. Il resistente disporrebbe di un potere discrezionale per quanto riguarda la scelta del

responsabile da chiamare in causa, del momento in cui adottare le misure nonché del loro contenuto.

- 6 Con i loro ricorsi in cassazione («Revision»), il resistente e l'interveniente chiedono la conferma della sentenza di primo grado.

II

- 7 Il procedimento deve essere sospeso. La Corte di giustizia dell'Unione europea (in prosieguo: la «Corte») è chiamata a pronunciarsi in via pregiudiziale sulle questioni formulate nel dispositivo dell'ordinanza (articolo 267 del TFUE).
- 8 1. Le pertinenti disposizioni del diritto dell'Unione sono contenute nell'articolo 2, paragrafo 7, e nell'allegato I, [terzo] comma, secondo trattino, della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 aprile 2004, 2004/35/CE, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale (GU 2004, L 143, pag. 56). **[Or. 6]**
- 9 2. Le disposizioni di diritto nazionale rilevanti per la prima questione sollevata sono contenute nell'articolo 19, paragrafo 5, seconda frase, n. 2, e, inoltre, nell'articolo 5, paragrafo 2, del Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege [legge tedesca sulla protezione della natura e sulla gestione del paesaggio; in prosieguo: il «Bundesnaturschutzgesetz» (legge federale sulla protezione della natura) o il «BNatSchG»] del 29 luglio 2009 [Bundesgesetzblatt (Gazzetta ufficiale federale tedesca; in prosieguo: il «BGBI.») I 2009, pag. 2542], da ultimo modificato dall'articolo 1 della legge del 15 settembre 2017 (BGBI. I 2017, pag. 3434) [v. infra sub a)]. Le disposizioni di diritto nazionale rilevanti per la seconda questione sollevata sono contenute nell'articolo 2, n. 4, del Gesetz über die Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden (legge tedesca sulla prevenzione e sulla riparazione del danno ambientale; in prosieguo: l'«Umweltschadensgesetz» o l'«USchadG») del 10 maggio 2007 (BGBI. I 2007, pag. 666), da ultimo modificato dall'articolo 4 della legge del 4 agosto 2016 (BGBI. I 2016, pag. 1972), nell'articolo 39, paragrafo 1, prima frase, e nell'articolo 40, paragrafo 1, prima frase, del Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts [legge tedesca sulla regolazione del bilancio idrico; in prosieguo: il «Wasserhaushaltsgesetz» (legge sul bilancio idrico) o il «WHG»] del 31 luglio 2009 (BGBI. I 2009, pag. 2585), da ultimo modificato dall'articolo 2 della legge del 4 dicembre 2018 (BGBI. I 2018, pag. 2254), nonché nell'articolo 38, paragrafo 1, prima frase, n. 1, del Wassergesetz des Landes Schleswig-Holstein (legge sulla regolazione del bilancio idrico del Land Schleswig-Holstein; in prosieguo: il «Landeswassergesetz» o il «WasG SH») dell'11 febbraio 2008 [Gesetz- und Verordnungsblatt für Schleswig-Holstein (Gazzetta ufficiale del Land Schleswig-Holstein; in prosieguo: il «GVOBl. SH») 2008, pag. 91], nella versione di cui alla legge del 13 dicembre 2018 (GVOBl. SH 2018, pag. 773) [v. infra sub b)].

a) L'articolo 19, paragrafo 5, seconda frase, n. 2, del BNatSchG dispone quanto segue:

«Di norma non sussistono danni significativi in caso di variazioni negative dovute a cause naturali o risultanti da interventi connessi con la normale gestione dei siti, quale definita nei documenti di gestione o di indirizzo relativi all'habitat, o praticata anteriormente dai proprietari o dagli operatori».

L'articolo 5, paragrafo 2, del BNatSchG è redatto come segue:

«Per l'uso agricolo, oltre ai requisiti derivanti dalla normativa applicabile all'agricoltura e dall'articolo 17, paragrafo 2, del Bundes-Bodenschutzgesetz [legge federale tedesca sulla protezione del suolo], devono essere osservati in particolare i seguenti principi di buona pratica professionale:

1. la gestione deve essere adattata al sito e deve essere garantita la fertilità sostenibile del suolo e l'utilizzabilità a lungo termine dei terreni;
2. le caratteristiche naturali della superficie utilizzabile (suolo, acqua, flora, fauna) non devono essere compromesse al di là di quanto necessario per ottenere un rendimento sostenibile [Or. 7];
3. gli elementi paesaggistici necessari per il collegamento in rete dei biotopi devono essere preservati e, se possibile, aumentati;
4. l'allevamento deve essere equilibrato rispetto alla produzione vegetale e devono essere evitati effetti nocivi per l'ambiente;
5. sui versanti a rischio di erosione, nelle zone a rischio di inondazione, nei siti in cui c'è un alto livello della superficie freatica e nei siti palustri non deve essere effettuata alcuna conversione dei pascoli;
6. l'uso di fertilizzanti e di prodotti fitosanitari deve essere effettuato in conformità alla normativa agricola di settore; devono essere prodotti documenti relativi all'uso di fertilizzanti, ai sensi dell'articolo 10 del Düngeverordnung [regolamento sui fertilizzanti] del 26 maggio 2017 (BGBl. I 2017, pag. 1305) nella versione in vigore, nonché relativi all'uso di prodotti fitosanitari, ai sensi all'articolo 67, paragrafo 1, seconda frase, del regolamento (CE) n. 1107/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, relativo all'immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari e che abroga le direttive del Consiglio 79/117/CEE e 91/414/CEE (GU 2009, L 309, pag. 1).

b) L'articolo 2, n. 4, dell'USchadG così recita:

«attività professionale: qualsiasi attività svolta nel corso di un'attività economica, commerciale o imprenditoriale, indipendentemente dal fatto che abbia carattere pubblico o privato o che persegua o meno fini di lucro».

L'articolo 39, paragrafo 1, prima frase, del WHG così dispone:

«La manutenzione dei corsi d'acqua superficiali comprende la loro conservazione e il loro sviluppo come obbligo di diritto pubblico (onere di manutenzione)».

L'articolo 40, paragrafo 1, prima frase, del WHG prevede quanto segue:

«La manutenzione dei corsi d'acqua superficiali è di competenza dei proprietari delle acque, salvo che, ai sensi delle disposizioni normative del Land, essa sia di competenza degli enti locali, di associazioni per l'acqua e il suolo, di consorzi comunali o di altri enti pubblici». **[Or. 8]**

L'articolo 38, paragrafo 1, prima frase, n. 1, del WasG SH così recita:

«Oltre alle misure di cui all'articolo 39, paragrafo 1, seconda frase, del WHG, la manutenzione dei corsi d'acqua comprende, in particolare, anche la conservazione e la salvaguardia di un corretto scarico delle acque.

III

- 10 Le questioni pregiudiziali presentate sono rilevanti ai fini della decisione. A seconda della risposta alle questioni sollevate, i ricorsi in cassazione saranno accolti per motivi di diritto oppure sarà necessario rinviare la causa all'Oberverwaltungsgericht (tribunale amministrativo superiore del Land) in qualità di giudice di merito ai fini di un'ulteriore trattazione e decisione.
- 11 1. L'Umweltschadengesetz e quindi la direttiva sulla responsabilità ambientale sono applicabili rationae temporis ai sensi, rispettivamente, dell'articolo 13, paragrafo 1, e dell'articolo 17. Secondo la giurisprudenza della Corte, dall'articolo 17, primo e secondo trattino, della DRA, in combinato disposto con il considerando 30 della stessa, deriva che tale direttiva si applica al danno causato da un'emissione, un evento o un incidente verificatosi il 30 aprile 2007 o successivamente a tale data, quando tale danno derivi vuoi da attività svolte in tale data o successivamente ad essa, vuoi da attività svolte precedentemente a tale data ma non terminate prima di essa (sentenza della Corte del 1° giugno 2017, [Folk,] C-529/15, ECLI:EU:C:2017:419, punto 22, con riferimento alla sentenza del 4 marzo 2015, [Fipa Group e a.,] C-534/13, EU:C:2015:140, punto 44; v. anche sentenza della Corte del 9 marzo 2010, Raffinerie Mediterranee e a., C-378/08, ECLI:EU:C:2010:126). La principale causa del danno ambientale verificatosi risiede nell'attività di un impianto idrovoro e di drenaggio gestito dall'interveniente in questione che, secondo un accertamento di merito, è rimasta invariata prima e dopo il 30 aprile 2007. Tale attività costituisce quindi un'attività svolta (anche) successivamente al 30 aprile 2007. Allo stesso tempo, si tratta di

danno causato da eventi. Si devono considerare eventi di tal genere le operazioni di pompaggio automatico che riducono il livello dell'acqua quando questi raggiunge un determinato limite.

- 12 2. Ai sensi dell'articolo 1, prima frase, dell'USchadG, detta legge non ha la precedenza su altre leggi nazionali applicabili in via prioritaria. In particolare **[Or. 9]** le normative del Land esistenti sono di minore portata rispetto all'Umweltschadensgesetz.

IV

- 13 Occorre che la Corte si pronunci sulle questioni sollevate, in quanto queste non risultano né chiare alla luce della sua giurisprudenza né ovvie.

- 14 Rispetto alle singole questioni pregiudiziali assumono rilievo le seguenti considerazioni:

- 15 1. Sulla prima questione:

a) Occorre chiarire come debba essere inteso il termine «gestione» ai sensi dell'allegato I, [terzo] comma, secondo trattino, della DRA. In base alla formulazione della norma, tale termine può coprire un'ampia gamma di attività economiche. D'altra parte, l'Oberverwaltungsgericht (tribunale amministrativo superiore del Land) si è basato su un'interpretazione ristretta del termine e ha considerato come «gestione» solo l'utilizzazione del terreno a fini agricoli. La presente Sezione è del parere che in ogni caso l'attività di un impianto idrovoro e di drenaggio, che - come nel caso di specie - serve per l'irrigazione e il drenaggio di terreni agricoli, rientra nel termine «gestione» a causa del collegamento indissolubile con l'utilizzo del terreno.

- 16 b) Inoltre, è necessario chiarire i presupposti in presenza dei quali un metodo di gestione deve essere considerato «normale» in base ai documenti di gestione o di indirizzo relativi all'habitat, ai sensi dell'allegato I, [terzo] comma, secondo trattino, della DRA. Al riguardo, si dovrebbe applicare in via prioritaria un criterio specifico al sito in questione sulla base delle fonti citate o sulla base di un piano di gestione esistente. Ai fini della determinazione del criterio in questione, si potrebbero utilizzare, oltre ai documenti esistenti relativi al sito, eventualmente anche principi generali stabiliti normativamente. Nell'ambito dell'utilizzazione diretta del terreno assumono rilievo i principi di buona pratica professionale stabiliti dal diritto tedesco all'articolo 5, paragrafo 2, del BNatSchG. **[Or. 10]**

- 17 c) È inoltre necessario chiarire che cosa si intenda per «gestione (...) praticata anteriormente» dai proprietari o dagli operatori, ai sensi dell'allegato I, [terzo] comma, secondo trattino, della DRA, dal punto di vista temporale. Si può ipotizzare di far rientrare in una gestione «praticata anteriormente» qualsiasi metodo di gestione praticato per un certo periodo di tempo prima della data indicata dall'articolo 19, paragrafo 1, della DRA, vale a dire prima del 30 aprile 2007. Tuttavia, si può anche ipotizzare di non tenere conto di ogni metodo di

gestione praticato anteriormente in un'epoca non meglio specificata, bensì di esigere che questo fosse ancora effettivamente praticato al 30 aprile 2007.

18 d) La formulazione dell'allegato I, [terzo] comma, secondo trattino, della DRA non indica chiaramente se la risposta alla domanda se una gestione corrisponda a quella «praticata anteriormente dai proprietari o dagli operatori» sia indipendente dai documenti di gestione o di indirizzo relativi all'habitat. Tuttavia, ciò pare ovvio alla presente Sezione. La disposizione potrebbe quindi applicarsi in via residuale, nel senso che essa verrebbe effettivamente applicata in caso di elementi insufficienti nei documenti di gestione o di indirizzo relativi all'habitat ai fini della definizione del criterio.

19 2. Sulla seconda questione:

Anche la questione se un'attività svolta nell'interesse pubblico in forza di una delega ex lege costituisca un'«attività professionale», ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 7, della DRA, non è stata chiarita dalla giurisprudenza della Corte e non trova una risposta palese. Dal testo dell'articolo 2, paragrafo 7, della DRA risulta chiaramente che la qualificazione di un'attività come «attività professionale» non dipende né dalla forma di organizzazione di diritto privato o pubblico né dal perseguimento di uno scopo di lucro. Resta tuttavia da chiarire se un'attività svolta nell'interesse pubblico in forza di una delega ex lege costituisca un'«attività economica», un'«attività commerciale» o un'«attività imprenditoriale» ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 7, della DRA. La presente Sezione ritiene plausibile interpretare la triade terminologica «attività economica», «attività commerciale» e «attività imprenditoriale» nel senso che un'attività che vi rientri [Or. 11] debba avere un rapporto con il mercato o una natura concorrenziale. Un tale riferimento al mercato o al carattere concorrenziale manca in un'attività svolta nell'interesse pubblico in forza di una delega ex lege, ossia, nella fattispecie, nell'attività di manutenzione dei corsi d'acqua superficiali da parte di un'associazione per l'acqua e il suolo, compresa la conservazione e la salvaguardia di un corretto scarico delle acque (v. articolo 39, paragrafo 1, prima frase, e articolo 40, paragrafo 1, prima frase, del WHG, e articolo 38, paragrafo 1, prima frase, n. 1, del WasG SH), in cui, inoltre, al soggetto delegato non è possibile sottrarsi all'adempimento del compito affidatogli ex lege.

(OMISSIS)