

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

9 marzo 2010*

Nei procedimenti riuniti C-379/08 e C-380/08,

aventi ad oggetto le domande di pronuncia pregiudiziale proposte alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, dal Tribunale amministrativo regionale della Sicilia, con decisioni, rispettivamente, 5 e 19 giugno 2008, pervenute in cancelleria il 21 agosto 2008, nelle cause

Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA (causa C-379/08),

Polimeri Europa SpA,

Syndial SpA

contro

Ministero dello Sviluppo economico,

* Lingua processuale: l'italiano.

Ministero della Salute,

Ministero Ambiente e Tutela del Territorio e del Mare,

Ministero delle Infrastrutture,

Ministero dei Trasporti,

Presidenza del Consiglio dei Ministri,

Ministero dell'Interno,

Regione siciliana,

Assessorato regionale Territorio ed Ambiente (Sicilia),

Assessorato regionale Industria (Sicilia),

Prefettura di Siracusa,

Istituto superiore di Sanità,

Commissario Delegato per Emergenza Rifiuti e Tutela Acque (Sicilia),

Vice Commissario Delegato per Emergenza Rifiuti e Tutela Acque (Sicilia),

Agenzia Protezione Ambiente e Servizi tecnici (APAT),

Agenzia regionale Protezione Ambiente (ARPA Sicilia),

Istituto centrale Ricerca scientifica e tecnologica applicata al Mare,

Subcommissario per la Bonifica dei Siti contaminati,

Provincia regionale di Siracusa,

Consorzio ASI Sicilia orientale Zona Sud,

Comune di Siracusa,

Comune di Augusta,

Comune di Melilli,

Comune di Priolo Gargallo,

Azienda Unità sanitaria locale n. 8,

Sviluppo Italia Aree Produttive SpA,

Invitalia (Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa) SpA, già Sviluppo Italia SpA,

con l'intervento di:

ENI Divisione Exploration and Production SpA,

ENI SpA,

Edison SPA,

ERG E A.

e

ENI SpA (causa C-380/08)

contro

Ministero Ambiente e Tutela del Territorio e del Mare,

Ministero dello Sviluppo economico,

Ministero della Salute,

Regione siciliana,

Istituto superiore di Sanità,

Agenzia per la Protezione dell'Ambiente e per i Servizi tecnici,

Commissario delegato per l’Emergenza rifiuti e la Tutela delle Acque,

con l’intervento di:

Invitalia (Agenzia nazionale per l’attrazione degli investimenti e lo sviluppo d’impresa) SpA, già Sviluppo Italia SpA,

LA CORTE (Grande Sezione),

composta dal sig. V. Skouris, presidente, dai sigg. J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, dalle sig.re R. Silva de Lapuerta, P. Lindh e C. Toader (relatore), presidenti di sezione, dai sigg. C.W.A. Timmermans, K. Schiemann, P. Kūris, E. Juhász, A. Arabadjiev e J.-J. Kasel, giudici,

avvocato generale: sig.ra J. Kokott
cancelliere: sig.ra L. Hewlett, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all’udienza del 15 settembre 2009,

considerate le osservazioni presentate:

- per la Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA, dagli avv.ti D. De Luca, M. Caldarera, L. Acquarone e G. Acquarone;
- per la Polimeri Europa SpA e la Syndial SpA, dagli avv.ti G.M. Roberti, I. Perego, S. Grassi e P. Amara;
- per l'ENI SpA, dagli avv.ti G.M. Roberti, I. Perego, S. Grassi e C. Giuliano;
- per la Sviluppo Italia Aree Produttive SpA e la Invitalia (Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa) SpA, già Sviluppo Italia SpA, dall'avv. F. Sciaudone;
- per il governo italiano, dalla sig.ra G. Palmieri, in qualità di agente, assistita dal sig. D. Del Gaizo, avvocato dello Stato;

— per la Commissione delle Comunità europee, dal sig. C. Zadra e dalla sig.ra D. Recchia, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 22 ottobre 2009,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- ¹ Le domande di pronuncia pregiudiziale vertono sull'interpretazione del principio «chi inquina paga» e della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 21 aprile 2004, 2004/35/CE, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale (GU L 143, pag. 56).
- ² Dette domande sono state proposte nell'ambito di controversie tra le società Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA, Polimeri Europa SpA, Syndial SpA ed ENI SpA, da una parte, e diverse autorità nazionali, regionali e comunali italiane, dall'altra, in merito a talune misure di riparazione di danni ambientali adottate da queste autorità per quanto concerne la Rada di Augusta, attorno alla quale si trovano gli impianti e/o i terreni di dette società.

Contesto normativo

Il diritto dell'Unione

- 3 I «considerando» della direttiva 2004/35 rilevanti in questa sede sono del seguente tenore:

- «(1) (...) Occorre tener conto delle circostanze locali allorché si decide come riparare il danno.
- (2) La prevenzione e la riparazione del danno ambientale dovrebbero essere attuate applicando il principio “chi inquina paga”, quale stabilito nel trattato e coerentemente con il principio dello sviluppo sostenibile. Il principio fondamentale della presente direttiva dovrebbe essere quindi che l'operatore la cui attività ha causato un danno ambientale o la minaccia imminente di tale danno sarà considerato finanziariamente responsabile in modo da indurre gli operatori ad adottare misure e a sviluppare pratiche atte a ridurre al minimo i rischi di danno ambientale.
- (3) (...) [L]'obiettivo della presente direttiva, ossia istituire una disciplina comune per la prevenzione e riparazione del danno ambientale a costi ragionevoli per la società non può essere sufficientemente raggiunto dagli Stati membri e (...) [può] dunque essere realizzat[o] meglio a livello comunitario (...).

(...)

- (7) Ai fini della valutazione del danno al terreno come definito dalla presente direttiva, sarebbe opportuno utilizzare procedure di valutazione del rischio per determinare quali possono essere gli effetti nocivi per la salute umana.

(...)

- (24) È necessario assicurare la disponibilità di mezzi di applicazione ed esecuzione efficaci, garantendo un'adeguata tutela dei legittimi interessi degli operatori e delle altre parti interessate. Si dovrebbero conferire alle autorità competenti compiti specifici che implicano appropriata discrezionalità amministrativa, ossia il dovere di valutare l'entità del danno e di determinare le misure di riparazione da prendere.

(...)

- (30) La presente direttiva non si dovrebbe applicare al danno cagionato prima dello scadere del termine per la sua attuazione.

(...)).

4 L'art. 2, punto 11, della direttiva 2004/35 definisce le «misure di riparazione» come «qualsiasi azione o combinazione di azioni, tra cui misure di attenuazione o provvisorie dirette a riparare, risanare o sostituire risorse naturali e/o servizi naturali danneggiati, oppure a fornire un'alternativa equivalente a tali risorse o servizi, come previsto nell'allegato II».

5 L'art. 6 di detta direttiva, intitolato «Azione di riparazione», prevede quanto segue:

«1. Quando si è verificato un danno ambientale, l'operatore comunica senza indugio all'autorità competente tutti gli aspetti pertinenti della situazione e adotta:

a) tutte le iniziative praticabili per controllare, circoscrivere, eliminare o gestire in altro modo, con effetto immediato, gli inquinanti in questione e/o qualsiasi altro fattore di danno, allo scopo di limitare o prevenire ulteriori danni ambientali e effetti nocivi per la salute umana o ulteriori deterioramenti ai servizi e

b) le necessarie misure di riparazione conformemente all'articolo 7.

2. L'autorità competente, in qualsiasi momento, ha facoltà di:

a) chiedere all'operatore di fornire informazioni supplementari su qualsiasi danno verificatosi;

- b) adottare, chiedere all'operatore di adottare o dare istruzioni all'operatore circa tutte le iniziative praticabili per controllare, circoscrivere, eliminare o gestire in altro modo, con effetto immediato, gli inquinanti in questione e/o qualsiasi altro fattore di danno, allo scopo di limitare o prevenire ulteriori danni ambientali e effetti nocivi per la salute umana o ulteriori deterioramenti ai servizi;
- c) chiedere all'operatore di prendere le misure di riparazione necessarie;
- d) dare all'operatore le istruzioni da seguire riguardo alle misure di riparazione necessarie da adottare; oppure
- e) adottare essa stessa le misure di riparazione necessarie.

3. L'autorità competente richiede che l'operatore adotti le misure di riparazione. Se l'operatore non si conforma agli obblighi previsti al paragrafo 1 o al paragrafo 2, lettere b), c) o d), se non può essere individuato o se non è tenuto a sostenere i costi a norma della presente direttiva, l'autorità competente ha facoltà di adottare essa stessa tali misure, qualora non le rimangano altri mezzi».

- 6 L'art. 7 della direttiva 2004/35, intitolato «Determinazione delle misure di riparazione», così dispone:

«1. Conformemente all'allegato II, gli operatori individuano le possibili misure di riparazione e le presentano per approvazione all'autorità competente, a meno che

questa non abbia intrapreso un'azione a norma dell'articolo 6, paragrafo 2, lettera e), e paragrafo 3.

2. L'autorità competente decide quali misure di riparazione attuare conformemente all'allegato II e, se necessario, in cooperazione con l'operatore interessato.

3. Se una pluralità di casi di danno ambientale si sono verificati in modo tale che l'autorità competente non è in grado di assicurare l'adozione simultanea delle misure di riparazione necessarie, essa può decidere quale danno ambientale debba essere riparato a titolo prioritario.

Ai fini di tale decisione, l'autorità competente tiene conto, fra l'altro, della natura, entità e gravità dei diversi casi di danno ambientale in questione, nonché della possibilità di un ripristino naturale. Sono inoltre presi in considerazione i rischi per la salute umana.

4. L'autorità competente invita le persone di cui all'articolo 12, paragrafo 1 e, in ogni caso, le persone sul cui terreno si dovrebbero effettuare le misure di riparazione a presentare le loro osservazioni e le prende in considerazione».

7 L'art. 8, n. 2, primo comma, della citata direttiva enuncia quanto segue:

«Fatti salvi i paragrafi 3 e 4, l'autorità competente recupera, tra l'altro attraverso garanzie reali o altre adeguate garanzie, dall'operatore che ha causato il danno o

l'imminente minaccia di danno i costi da essa sostenuti in relazione alle azioni di prevenzione o di riparazione adottate a norma della presente direttiva».

- 8 L'art. 11 della medesima direttiva, intitolato «Autorità competente», prevede quanto segue:

«1. Gli Stati membri designano l'autorità competente o le autorità competenti ai fini dell'esecuzione dei compiti previsti dalla presente direttiva.

2. Spetta all'autorità competente individuare l'operatore che ha causato il danno o la minaccia imminente di danno, valutare la gravità del danno e determinare le misure di riparazione da prendere a norma dell'allegato II. A tal fine, l'autorità competente è legittimata a chiedere all'operatore interessato di effettuare la propria valutazione e di fornire tutte le informazioni e i dati necessari.

3. Gli Stati membri provvedono affinché l'autorità competente possa delegare o chiedere a terzi di attuare le misure di prevenzione o di riparazione necessarie.

4. Le decisioni adottate ai sensi della presente direttiva che impongono misure di prevenzione o di riparazione sono motivate con precisione. Tali decisioni sono notificate senza indugio all'operatore interessato, il quale è contestualmente informato dei mezzi di ricorso di cui dispone secondo la legge vigente dello Stato membro in questione, nonché dei termini relativi a detti ricorsi».

- 9 L'art. 12 della direttiva 2004/35, intitolato «Richiesta di azione», prevede quanto segue:

«1. Le persone fisiche o giuridiche:

- a) che sono o potrebbero essere colpite dal danno ambientale, o
- b) che vantino un interesse sufficiente nel processo decisionale in materia di ambiente concernente il danno o, in alternativa,
- c) che facciano valere la violazione di un diritto, nei casi in cui il diritto processuale amministrativo di uno Stato membro esiga tale presupposto,

sono legittimate a presentare all'autorità competente osservazioni concernenti qualsiasi caso di danno ambientale o minaccia imminente di danno ambientale di cui siano a conoscenza e a chiedere all'autorità competente di intervenire a norma della presente direttiva».

- 10 L'art. 16 della direttiva 2004/35, intitolato «Relazione con il diritto nazionale», prevede, nel suo n. 1, che questa direttiva «non preclude agli Stati membri di mantenere o adottare disposizioni più severe in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, comprese l'individuazione di altre attività da assoggettare agli obblighi di

prevenzione e di riparazione previsti dalla presente direttiva e l'individuazione di altri soggetti responsabili».

- ¹¹ L'art. 17 della medesima direttiva, intitolato «Applicazione nel tempo», prevede che quest'ultima non si applica:

«(...)

— al danno causato da un'emissione, un evento o un incidente verificatosi prima della data di cui all'articolo 19, paragrafo 1;

— al danno causato da un'emissione, un evento o un incidente verificatosi dopo la data di cui all'articolo 19, paragrafo 1, se derivante da una specifica attività posta in essere e terminata prima di detta data;

— al danno in relazione al quale sono passati più di 30 anni dall'emissione, evento o incidente che l'ha causato».

- ¹² L'art. 19, n. 1, primo comma, di detta direttiva precisa che gli Stati membri dovevano mettere in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla medesima entro il 30 aprile 2007.

- ¹³ L'allegato II alla direttiva 2004/35, intitolato «Riparazione del danno ambientale», contenente un punto 1.3 dedicato alla scelta delle opzioni di riparazione, è del seguente tenore:

«1.3.1. Le opzioni ragionevoli di riparazione dovrebbero essere valutate, usando le migliori tecnologie disponibili, qualora siano definite, in base ai seguenti criteri:

- l'effetto di ciascuna opzione sulla salute e la sicurezza pubblica;
- il costo di attuazione dell'opzione;
- la probabilità di successo di ciascuna opzione;
- la misura in cui ciascuna opzione impedirà danni futuri ed eviterà danni collaterali a seguito dell'attuazione dell'opzione stessa;
- la misura in cui ciascuna opzione giova a ogni componente della risorsa naturale e/o del servizio;

- la misura in cui ciascuna opzione tiene conto dei pertinenti aspetti sociali, economici e culturali e di altri fattori specifici della località;
- il tempo necessario per l'efficace riparazione del danno ambientale;
- la misura in cui ciascuna opzione realizza la riparazione del sito colpito dal danno ambientale;
- il collegamento geografico al sito danneggiato.

(...)».

Il diritto nazionale

¹⁴ Il giudice del rinvio fa riferimento al decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, recante attuazione delle direttive 91/156/CEE [del Consiglio 18 marzo 1991, che modifica la direttiva 75/442/CEE relativa ai rifiuti] (GU L 178, pag. 32), 91/689/CEE [del Consiglio 12 dicembre 1991,] sui rifiuti pericolosi (GU L 377, pag. 20) e 94/62/CE [del Parlamento europeo e del Consiglio 20 dicembre 1994], sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio (GU L 365, pag. 10) (Supplemento ordinario alla GURI n. 38 del 15 febbraio 1997; in prosieguo: il «d. lgs. n. 22/1997»). Questo decreto è stato abrogato e sostituito con decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale (Supplemento ordinario alla GURI n. 88 del 14 aprile 2006; in prosieguo:

il «d. lgs n. 152/2006»), il quale, negli artt. 299-318, recepisce nell'ordinamento giuridico italiano la direttiva 2004/35.

- 15 L'art. 17 del d. lgs. n. 22/1997 disponeva che «chiunque cagiona, anche in maniera accidentale, il superamento dei limiti di cui al comma 1, lettera a), ovvero determina un pericolo concreto ed attuale di superamento dei limiti medesimi, è tenuto a procedere a proprie spese agli interventi di messa in sicurezza, di "bonifica" e di ripristino ambientale delle aree inquinate e degli impianti dai quali deriva il pericolo di inquinamento».
- 16 L'art. 9 del decreto ministeriale 25 ottobre 1999, n. 471, recante criteri, procedure e modalità per la messa in sicurezza, la «bonifica» e il ripristino ambientale dei siti inquinati, ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, e successive modifiche e integrazioni (Supplemento ordinario alla GURI n. 293 del 15 dicembre 1999) ha il seguente disposto:

«Il proprietario di un sito o altro soggetto che (...) intenda attivare di propria iniziativa le procedure per gli interventi di messa in sicurezza d'emergenza, di "bonifica" e di ripristino ambientale, ai sensi dell'articolo 17, comma 13 bis, del D. lgs. [n. 22/1997], è tenuto a comunicare alla Regione, alla Provincia e al Comune la situazione di inquinamento rilevata nonché gli eventuali interventi di messa in sicurezza di emergenza necessari per assicurare la tutela della salute e dell'ambiente adottati e in fase di esecuzione. La comunicazione deve essere accompagnata da idonea documentazione tecnica dalla quale devono risultare le caratteristiche dei suddetti interventi. (...) Il Comune o, se l'inquinamento interessa il territorio di più comuni, la Regione verifica l'efficacia degli interventi di messa in sicurezza d'emergenza adottati e può fissare prescrizioni ed interventi integrativi con particolare riferimento alle misure di

monitoraggio da attuare per accertare le condizioni di inquinamento ed ai controlli da effettuare per verificare l'efficacia degli interventi attuati a protezione della salute pubblica e dell'ambiente circostante (...)).».

- ¹⁷ L'art. 311, secondo comma, del d. lgs. n. 152/2006 così dispone:

«Chiunque realizzando un fatto illecito, o omettendo attività o comportamenti doverosi, con violazione di legge, di regolamento, o di provvedimento amministrativo, con negligenza, imperizia, imprudenza o violazione di norme tecniche, arrechi danno all'ambiente, alterandolo, deteriorandolo o distruggendolo in tutto o in parte, è obbligato al ripristino della precedente situazione e, in mancanza, al risarcimento per equivalente patrimoniale nei confronti dello Stato».

Cause principali e questioni pregiudiziali

- ¹⁸ Le presenti cause rientrano in una serie di ricorsi promossi dalle società i cui stabilimenti costeggiano la Rada di Augusta avverso alcune decisioni delle varie autorità amministrative italiane, mediante le quali a dette società sono stati imposti obblighi di riparazione dell'inquinamento accertato nel sito di interesse nazionale di Priolo.
- ¹⁹ Le ricorrenti nelle cause principali contestano essenzialmente a dette autorità amministrative di aver agito unilateralmente nella definizione delle misure di riparazione dei danni ambientali provocati al sito citato. In particolare, esse le criticano per aver modificato, in modo radicale e senza consultare gli interessati, alcuni progetti di intervento approvati in precedenza dalle medesime autorità. Questi progetti, che

implicavano in particolare la realizzazione di un confinamento di natura idraulica della falda, sarebbero già stati avviati. Ebbene, quello che è attualmente il progetto in discussione, in particolare la realizzazione di uno sbarramento fisico lungo tutto il litorale marino adiacente ai siti industriali delle ricorrenti, sarebbe radicalmente diverso e non sarebbe stato oggetto di nessuna valutazione di impatto ambientale. Infine, è contestato all'amministrazione di aver ingiustamente subordinato la possibilità per queste ricorrenti di disporre dei loro siti industriali alla condizione che esse realizzino i detti lavori, che riguarderebbero in realtà terreni o aree demaniali diversi da quelli di cui esse sono proprietarie.

²⁰ Adito già in precedenza dalle ricorrenti nelle cause principali, il giudice del rinvio aveva annullato i provvedimenti adottati dall'amministrazione, in particolare con sentenza 21 luglio 2007, n. 1254. Esso aveva rilevato infatti che, poiché i progetti definitivi iniziali erano già stati approvati con decreto interministeriale, circostanza che attribuiva loro carattere definitivo, ed erano in fase di avanzata esecuzione, eventuali modifiche di detti progetti potevano essere decise solo mediante un nuovo decreto interministeriale. Questo giudice constatava parimenti che era illogico voler ottenere una realizzazione più rapida dei lavori facendo appello ad una tecnologia totalmente diversa da quella già approvata. Infine, detto tribunale aveva giudicato che la decisione dell'amministrazione non era motivata e non era corredata del benché minimo accertamento tecnico, e che non era stata effettuata nessuna valutazione di impatto ambientale delle nuove misure di riparazione imposte alle ricorrenti nelle cause principali.

²¹ Malgrado tale pronuncia, l'amministrazione italiana ha rinnovato successivamente le sue richieste in merito alla realizzazione, in particolare, di un confinamento fisico. È stato così adottato il decreto 16 aprile 2008, n. 4486, avente ad oggetto un «provvedimento finale di adozione (...) delle determinazioni della conferenza dei servizi decisoria relativa al sito di interesse nazionale di Priolo del 6 marzo 2008». Le ricorrenti hanno allora adito di nuovo il giudice del rinvio, il quale si chiede se una prassi amministrativa siffatta sia conforme al diritto dell'Unione. Secondo questo tribunale, la situazione peculiare di inquinamento ambientale del sito di interesse nazionale di

Priolo, che potrebbe rendere eventualmente inutile ed inconcludente un'analisi del sito per quanto riguarda i rischi e le responsabilità, potrebbe però giustificare il fatto che l'amministrazione, da un lato, agisca d'ufficio, senza rispettare il principio del contraddittorio e della motivazione degli atti, e che, dall'altro, essa imponga pertanto le soluzioni che ritiene le più idonee a contenere gli effetti sull'ambiente della produzione industriale.

22 È in tale contesto che il Tribunale amministrativo regionale della Sicilia ha deciso di sospendere il procedimento e di proporre alla Corte le seguenti questioni:

- «1) Se la direttiva [2004/35], ed, in ispecie, l'articolo 7 e l'allegato II ivi richiamato, osti ad una normativa nazionale che consenta alla Pubblica Amministrazione di imporre, quali "ragionevoli opzioni di riparazione del danno ambientale", interventi sulle matrici ambientali (costituiti, nella specie, dal "confinamento fisico" della falda lungo tutto il fronte mare) diversi ed ulteriori rispetto a quelli prescelti all'esito di un'apposita istruttoria in contraddittorio, già approvati, realizzati e in corso di esecuzione.

- 2) Se la direttiva [2004/35], ed, in ispecie, l'articolo 7 e l'allegato II ivi richiamato, osti ad una normativa nazionale che consenta alla Pubblica Amministrazione di imporre, d'autorità, tali prescrizioni, ossia senza aver valutato le condizioni [specifiche del sito], i costi di attuazione in relazione ai benefici ragionevolmente prevedibili, i possibili o probabili danni collaterali ed effetti avversi sulla salute e la sicurezza pubblica, i tempi necessari alla realizzazione.

3) Se, data la specificità della situazione che esiste nel [sito di interesse nazionale] di Priolo, la direttiva [2004/35], ed, in ispecie, l'articolo 7 e l'allegato II ivi richiamato, osti ad una normativa nazionale che consenta alla Pubblica Amministrazione di imporre, d'autorità, tali prescrizioni, quali condizioni per l'autorizzazione all'uso legittimo di aree non direttamente interessate alla "bonifica", in quanto già "bonificate" o comunque non inquinate, comprese nel perimetro del sito di interesse nazionale di Priolo».

²³ Con ordinanza del presidente della Corte 21 ottobre 2008, i procedimenti C-379/08 e C-380/08 sono stati riuniti ai fini della fase scritta e orale del procedimento nonché ai fini della sentenza.

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla ricevibilità

²⁴ Il governo italiano asserisce che il rinvio pregiudiziale sarebbe irricevibile in quanto, in particolare, da un lato, le questioni proposte implicherebbero che la Corte esamini la normativa nazionale e, dall'altro, lo scopo del giudice del rinvio sarebbe non di risolvere la controversia di cui è investito, bensì piuttosto di rimettere in discussione la giurisprudenza del suo giudice di appello.

²⁵ A questo proposito basta ricordare che, nell'ambito di un rinvio pregiudiziale, benché non spetti alla Corte pronunciarsi sulla compatibilità di norme del diritto interno con il diritto dell'Unione, essa è tuttavia competente a fornire al giudice a quo tutti gli

elementi di interpretazione concernenti tale diritto, atti a consentirgli di valutare tale compatibilità per pronunciarsi nella causa di cui è investito (sentenza 22 maggio 2008, causa C-439/06, citiworks, Racc. pag. I-3913, punto 21 e giurisprudenza ivi citata).

²⁶ Peraltro, il giudice che non decide in ultima istanza dev'essere libero, segnatamente se esso ritiene che la valutazione in diritto formulata dall'istanza superiore possa condurlo ad emettere un giudizio contrario al diritto dell'Unione, di sottoporre alla Corte le questioni con cui deve confrontarsi (v., in tal senso, sentenza 16 gennaio 1974, causa 166/73, Rheinmühlen-Düsseldorf, Racc. pag. 33, punto 4).

²⁷ In considerazione delle precedenti osservazioni, occorre esaminare le questioni proposte dal Tribunale amministrativo regionale della Sicilia, miranti a ottenere un'interpretazione delle disposizioni della direttiva 2004/35.

Sulle prime due questioni

²⁸ Con le sue prime due questioni, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se gli artt. 7 e 11, n. 4, della direttiva 2004/35, in combinato disposto con l'allegato II alla medesima, conferiscano all'autorità competente il potere di imporre d'ufficio una modifica sostanziale delle misure di riparazione del danno ambientale decise in esito a un procedimento in contraddittorio, condotto in collaborazione con gli operatori interessati, che siano già state eseguite o la cui esecuzione sia già stata avviata, e ciò senza che l'imposizione di queste nuove misure sia stata preceduta da una valutazione, da parte di detta autorità, dei costi e dei vantaggi delle modifiche previste dal punto di vista economico, ambientale e sanitario.

- ²⁹ In considerazione delle circostanze delle cause principali quali illustrate dal giudice del rinvio e quali affrontate dal governo italiano nonché dalla Commissione delle Comunità europee, occorre determinare le condizioni di applicabilità *ratione temporis* di detta direttiva nelle richiamate circostanze prima di risolvere le questioni proposte.

Sull'applicabilità *ratione temporis* della direttiva 2004/35

- ³⁰ Il governo italiano nonché la Commissione dubitano che la direttiva 2004/35 possa applicarsi *ratione temporis* ai fatti delle cause principali, in quanto il danno ambientale sarebbe anteriore al 30 aprile 2007 e/o esso deriverebbe comunque da attività precedenti, che sarebbero state ultimate prima di tale data. La Commissione fa capire, però, che questa direttiva potrebbe applicarsi limitatamente ai danni successivi al 30 aprile 2007 derivanti dall'attività presente degli operatori coinvolti. Tuttavia, essa non potrebbe applicarsi a un inquinamento anteriore a questa stessa data, causato da operatori diversi da quelli attualmente in attività nella Rada di Augusta, ai quali si vorrebbe addossare detto inquinamento.
- ³¹ A questo proposito, come si evince dal trentesimo «considerando» della direttiva 2004/35, il legislatore dell'Unione ha ritenuto che la normativa relativa al regime di responsabilità ambientale istituito da questa direttiva «non si dovrebbe applicare al danno cagionato prima dello scadere del termine per la sua attuazione», ossia prima del 30 aprile 2007.
- ³² Detto legislatore ha indicato espressamente, nell'art. 17 della direttiva 2004/35, le ipotesi in cui quest'ultima non si applica. Dal momento che le ipotesi che non rientrano nella sfera di applicazione *ratione temporis* di questa direttiva sono state così definite

in modo negativo, occorre dedurne che qualsiasi altra ipotesi è soggetta, in linea di principio, dal punto di vista cronologico, al regime di responsabilità ambientale istituito da detta direttiva.

- ³³ Dall'art. 17, primo e secondo trattino, della direttiva 2004/35 si ricava che quest'ultima non si applica ai danni causati da un'emissione, un evento o un incidente verificatosi prima del 30 aprile 2007 né a quelli causati dopo tale data, se derivanti da una specifica attività posta in essere e terminata prima di detta data.
- ³⁴ Occorre dedurne che questa direttiva si applica ai danni causati da un'emissione, un evento o un incidente avvenuti dopo il 30 aprile 2007 quando questi danni derivano o da attività svolte successivamente a tale data, o da attività svolte anteriormente a tale data, ma non ultimate prima della scadenza della medesima.
- ³⁵ In forza dell'art. 267 TFUE, basato sulla netta separazione di funzioni tra i giudici nazionali e la Corte, questa può pronunciarsi unicamente sull'interpretazione o sulla validità di un testo normativo dell'Unione sulla base dei fatti indicati dal giudice nazionale. Ne consegue che non spetta alla Corte, nell'ambito di un procedimento ai sensi dell'articolo citato, ma al giudice nazionale l'applicazione ad atti o fatti di carattere nazionale delle norme del diritto dell'Unione di cui la Corte abbia fornito l'interpretazione (v. sentenza 11 settembre 2008, causa C-279/06, CEPSA, Racc. pag. I-6681, punto 28).
- ³⁶ Spetta pertanto al giudice del rinvio verificare, in base ai fatti che esso solo è in grado di valutare, se, nelle cause principali, i danni oggetto delle misure di riparazione ambientale decise dalle autorità nazionali competenti rientrano in una delle ipotesi elencate nel punto 34 della presente sentenza.

37 Qualora detto giudice dovesse giungere alla conclusione che la direttiva 2004/35 non è applicabile nella causa di cui è investito, un'ipotesi del genere dovrà essere allora disciplinata dall'ordinamento nazionale, nel rispetto delle norme del Trattato e fatti salvi altri eventuali atti di diritto derivato.

38 A questo proposito, l'art. 174 CE ricorda che la politica della Comunità europea in materia ambientale mira a un livello elevato di protezione e si basa, segnatamente, sul principio «chi inquina paga». Questa disposizione si limita pertanto a definire gli obiettivi generali della Comunità in materia ambientale, mentre l'art. 175 CE affida il compito di decidere le azioni da avviare al Consiglio dell'Unione europea, eventualmente applicando la procedura di codecisione con il Parlamento europeo (v., in tal senso, sentenza 14 luglio 1994, causa C-379/92, Peralta, Racc. pag. I-3453, punti 57 e 58).

39 Dal momento che l'art. 174 CE, che contiene il principio «chi inquina paga», è rivolto all'azione della Comunità, questa disposizione non può essere invocata in quanto tale dai privati al fine di escludere l'applicazione di una normativa nazionale, quale quella oggetto delle cause principali, emanata in una materia rientrante nella politica ambientale, quando non sia applicabile nessuna normativa comunitaria adottata in base all'art. 175 CE, che disciplini specificamente l'ipotesi di cui trattasi.

40 Se e in quanto il giudice del rinvio giunga alla conclusione che, da un lato, la direttiva 2004/35 è applicabile *ratione temporis* nelle cause principali e che, dall'altro, sono soddisfatte le condizioni di applicazione *ratione materiae* della citata direttiva, in particolare quelle precisate nei punti 53-59 della sentenza 9 marzo 2010, causa C-378/08, ERG e a. (Racc. pag. I-1919), occorre affrontare le questioni pregiudiziali nel modo seguente.

Sulle modalità di adozione di misure di riparazione ai sensi della direttiva 2004/35

— Osservazioni presentate alla Corte

- ⁴¹ Le ricorrenti nelle cause principali affermano sostanzialmente che, nel sistema della direttiva 2004/35, la definizione delle misure di riparazione ambientale dovrebbe essere fatta su proposta degli operatori interessati o, quanto meno, dopo una loro consultazione. Ne conseguirebbe che l'autorità competente non potrebbe modificare, unilateralmente e senza consultare detti operatori, misure di riparazione del danno ambientale già approvate dalla stessa autorità, e ciò tanto più quando le misure di riparazione iniziali siano state già oggetto di un principio di esecuzione e consentirebbero di raggiungere lo scopo di riparare l'ambiente ed eliminare qualsiasi grave rischio di incidenza negativa sulla salute umana.
- ⁴² Inoltre, nella definizione delle misure di riparazione ambientale, l'autorità competente sarebbe tenuta a procedere a un'analisi costi-benefici delle misure ipotizzate nonché della loro fattibilità tecnica, in quanto potrebbero essere validamente scelte solo «opzioni ragionevoli di riparazione», ossia non sproporzionate e basate sulle «migliori tecnologie disponibili». Infine, questa autorità dovrebbe tener conto parimenti dei danni potenziali che le misure di riparazione potrebbero provocare esse stesse sull'ambiente e sulla salute delle persone.
- ⁴³ Il governo italiano ritiene che la sua normativa sia conforme all'art. 7 della direttiva 2004/35, poiché l'autorità competente potrebbe prescrivere non solo misure di riparazione conformi a quelle di cui all'allegato II a questa direttiva, ma anche misure più onerose, eventualmente diverse da quelle adottate su proposta degli operatori interessati in esito a un confronto in contraddittorio. Nelle cause principali, la circostanza

che non ci sia stato un confronto in occasione delle misure successivamente adottate da detta autorità non sarebbe assolutamente in contrasto con le prescrizioni della citata direttiva.

- ⁴⁴ La Commissione ritiene che, anche ammettendo che la direttiva 2004/35 sia applicabile alle cause principali, quest'ultima non osti a un intervento unilaterale dell'autorità competente. Infatti, gli artt. 6, n. 2, e 7, n. 2, di questa direttiva conferirebbero a una siffatta autorità un ampio potere discrezionale in sede di definizione delle misure di riparazione ambientale adeguate, poiché sarebbe previsto che la determinazione di queste ultime avvenga solo «se necessario, in cooperazione con l'operatore interessato». L'allegato II a detta direttiva non prevederebbe forme specifiche e vincolanti di riparazione, né specifiche modalità procedurali a tale riguardo. Quest'allegato si limiterebbe soltanto a determinare i criteri e gli scopi da raggiungere nella scelta delle misure più idonee.
- ⁴⁵ Inoltre, l'art. 16, n. 1, della direttiva 2004/35 consentirebbe agli Stati membri di mantenere o adottare discipline nazionali più rigorose in materia di responsabilità ambientale, e ciò alle condizioni previste dall'art. 176 CE. Benché, ai sensi dell'art. 7, n. 4, della medesima direttiva, l'autorità competente debba invitare «le persone sul cui terreno si dovrebbero effettuare le misure di riparazione a presentare le loro osservazioni e [debba prenderle] in considerazione», la Commissione reputa che questa autorità non sia però vincolata da siffatte osservazioni, a condizione però che le modalità prescelte, ai sensi dell'allegato II a questa direttiva, consentano di raggiungere gli scopi ambientali stabiliti dalla direttiva.

— Risposta della Corte

- ⁴⁶ Nel sistema degli artt. 6 e 7 della direttiva 2004/35, spetta in linea di principio all'operatore che sia all'origine del danno ambientale di prendere l'iniziativa di proporre

misure di riparazione che esso reputi adeguate alla situazione. In considerazione della conoscenza che si pensa che l'operatore abbia della natura del danno provocato all'ambiente dalla sua attività, un sistema del genere può consentire la definizione ed esecuzione rapide di misure di riparazione ambientale opportune.

⁴⁷ Così, dall'art. 6, n. 1, della direttiva 2004/35 si ricava che, quando si sia prodotto un danno ambientale, l'operatore informa senz'indugio l'autorità competente e adotta, in particolare, le misure di riparazione necessarie, conformemente all'art. 7 di questa direttiva.

⁴⁸ Tuttavia, a norma del n. 2 del medesimo art. 6, questa autorità, in particolare, può obbligare, in qualsiasi momento, l'operatore ad adottare le misure di riparazione necessarie, dargli le istruzioni da seguire per realizzare le medesime o addirittura, in mancanza di altre alternative, adottare essa stessa queste misure.

⁴⁹ Inoltre, ai sensi dell'art. 7, n. 2, della direttiva 2004/35, l'autorità competente decide le misure di riparazione da attuare conformemente all'allegato II a questa direttiva e ciò, se necessario, in cooperazione con l'operatore interessato.

⁵⁰ Secondo l'art. 11 di detta direttiva, l'obbligo di determinare le misure di riparazione da adottare a norma dell'allegato II alla citata direttiva spetta, in ogni caso e in ultima istanza, all'autorità competente.

⁵¹ Alla luce di tutto ciò, occorre considerare che, come rilevato dall'avvocato generale nei paragrafi 141 e 142 delle sue conclusioni, l'autorità competente è parimenti legittimata a modificare, anche d'ufficio, ossia persino in mancanza di una proposta iniziale

da parte dell'operatore, misure di riparazione ambientale precedentemente disposte. Infatti, quest'autorità può essere indotta a constatare in pratica, segnatamente, la necessità di un'azione supplementare rispetto a quella già decisa, ossia può giungere alla conclusione che le misure inizialmente disposte si rivelino inefficaci e che ne siano necessarie altre per porre rimedio a un determinato inquinamento ambientale.

- ⁵² A questo proposito, si evince tuttavia dal ventiquattresimo «considerando» della direttiva 2004/35 che, in sede di applicazione ed esecuzione di mezzi efficaci diretti ad applicare il regime di responsabilità ambientale previsto da questa direttiva, occorre garantire un'adeguata tutela dei legittimi interessi degli operatori e delle altre parti interessate.
- ⁵³ Mentre l'art. 7, n. 4, di detta direttiva obbliga l'autorità competente, in qualunque caso, ad invitare in particolare le persone sui cui terreni devono essere eseguite misure di riparazione a presentare le loro osservazioni, di cui essa deve tener conto, lo stesso art. 7, in particolare il n. 2 del medesimo, non contiene una formula analoga riguardo all'operatore interessato dalle misure di riparazione che detta autorità programmi di imporgli.
- ⁵⁴ Tuttavia, il principio del contraddittorio, di cui la Corte garantisce il rispetto, impone all'autorità pubblica di sentire gli interessati prima dell'adozione di una decisione che li riguardi (v. sentenza 13 settembre 2007, cause riunite C-439/05 P e C-454/05 P, Land Oberösterreich e Austria/Commissione, Racc. pag. I-7141, punto 35 e giurisprudenza ivi citata).
- ⁵⁵ Alla luce di ciò, benché un diritto dell'operatore interessato ad essere ascoltato in qualsiasi caso non sia stato espressamente citato nell'art. 7, n. 2, della direttiva 2004/35, si deve riconoscere che questa disposizione non può essere interpretata nel senso che,

in sede di definizione delle misure di riparazione, comprese quelle di cui all'art. 6, n. 2, lett. c) e d), di questa direttiva, l'autorità competente non sia tenuta ad ascoltare detto operatore.

- 56 Ne consegue che, al fine di modificare sostanzialmente misure di riparazione ambientale che l'autorità competente abbia già approvato, modificazioni che quest'ultima è autorizzata ad adottare in forza della direttiva 2004/35, l'art. 7, n. 2, della medesima impone a detta autorità di ascoltare gli operatori ai quali siano imposte misure del genere, salvo quando l'urgenza della situazione ambientale imponga un'azione immediata dell'autorità competente. Inoltre, conformemente al n. 4 di questo stesso art. 7, questa autorità dovrà invitare, in particolare, le persone sui cui terreni queste misure dovranno essere applicate a presentare le loro osservazioni, di cui essa deve tener conto.
- 57 Per quanto concerne i dati da prendere in considerazione in sede di applicazione delle misure di riparazione necessarie, dagli artt. 7, n. 2, e 11, n. 2, della direttiva 2004/35 si evince che spetta all'autorità competente valutare la rilevanza dei danni e decidere queste misure, conformemente all'allegato II a questa direttiva.
- 58 L'allegato II alla direttiva 2004/35 stabilisce criteri comuni che l'autorità competente deve applicare per scegliere le misure più idonee ad assicurare la riparazione dei danni ambientali. Il punto 1.3.1 di questo allegato afferma che le opzioni di riparazione «dovrebbero essere valutate usando le migliori tecnologie disponibili», qualora siano definite in base a una serie di criteri specificati nel medesimo punto.
- 59 Il legislatore dell'Unione non ha definito in modo preciso e dettagliato la metodologia esatta che l'autorità competente deve seguire in sede di decisione delle misure di riparazione, in particolare a causa del fatto che, come si evince dal ventiquattresimo «considerando» della direttiva 2004/35, al fine di adempiere i compiti ad essa

attribuiti nel sistema di questa direttiva, detta autorità deve poter disporre di un potere discrezionale adeguato al fine di valutare la rilevanza dei danni e determinare le misure di riparazione da adottare. Tuttavia, l'allegato II alla stessa direttiva elenca a tal fine alcuni elementi giudicati rilevanti da detto legislatore che, di conseguenza, devono essere tenuti in considerazione dall'autorità competente, senza però che siano indicate le conseguenze che quest'autorità debba ricavarne in un'ipotesi concreta di inquinamento.

⁶⁰ A questo proposito, allorché l'autorità competente, nell'esercizio delle sue attribuzioni, è chiamata a compiere valutazioni complesse, il potere discrezionale di cui gode si applica parimenti, in una determinata misura, all'accertamento degli elementi in fatto alla base della sua azione [v., per analogia, sentenze 29 ottobre 1980, causa 138/79, Roquette Frères/Consiglio, Racc. pag. 3333, punto 25; 21 gennaio 1999, causa C-120/97, Upjohn, Racc. pag. I-223, punto 34, e 15 ottobre 2009, causa C-425/08, Enviro Tech (Europe), Racc. pag. I-10035, punto 62].

⁶¹ Inoltre, nell'esercizio di questo potere discrezionale, detta autorità ha l'obbligo di esaminare in modo accurato e imparziale tutti gli elementi rilevanti della fattispecie (v., per analogia, sentenze 21 novembre 1991, causa C-269/90, Technische Universität München, Racc. pag. I-5469, punto 14, e 6 novembre 2008, causa C-405/07 P, Paesi Bassi/Commissione, Racc. pag. I-8301, punto 56).

⁶² Alla luce di ciò, quando sorge il problema della scelta tra diverse opzioni di riparazione, cosa che avviene quando l'autorità competente pensa di modificare misure di riparazione da essa adottate precedentemente, spetta all'autorità competente, conformemente all'art. 7, n. 2, della direttiva 2004/35, in combinato disposto con il punto 1.3.1 dell'allegato II a quest'ultima, valutare ogni singola opzione in base, in particolare, ai criteri elencati in detto punto.

⁶³ Pertanto, quando l'autorità competente pensa di modificare sostanzialmente misure di riparazione del danno ambientale, decise in esito ad un procedimento in contraddittorio svolto in collaborazione con gli operatori interessati e già eseguite o la cui esecuzione sia già stata avviata, ossia in caso di mutamento dell'opzione di riparazione, quest'autorità è obbligata, in linea di principio, a prendere in considerazione i criteri di cui al punto 1.3.1 dell'allegato II alla direttiva 2004/35 e, inoltre, conformemente all'art. 11, n. 4, della medesima, essa deve indicare, nella decisione che adotta a questo proposito, le ragioni specifiche che motivino la sua scelta nonché, eventualmente, quelle in grado di giustificare il fatto che non fosse necessario o possibile effettuare un esame circostanziato alla luce dei detti criteri a causa, ad esempio, dell'urgenza della situazione ambientale.

⁶⁴ In particolare, l'autorità competente deve vigilare affinché l'opzione accolta alla fine consenta realmente di raggiungere risultati migliori dal punto di vista ambientale, senza con ciò esporre gli operatori interessati a costi manifestamente sproporzionati rispetto a quelli che essi dovevano o avrebbero dovuto sostenere nel quadro della prima opzione accolta da detta autorità. Considerazioni siffatte non valgono però quando quest'ultima è in grado di dimostrare che l'opzione inizialmente accolta si è rivelata comunque inadeguata a riparare, risanare o sostituire le risorse naturali danneggiate o i servizi deteriorati ai sensi dell'art. 2, punto 11, della direttiva 2004/35.

⁶⁵ Infine, uno Stato membro non può validamente invocare l'art. 16, n. 1, della direttiva 2004/35, ossia il perseguimento del medesimo obiettivo di tutela dell'ambiente fissato da questa direttiva (v. sentenza 14 aprile 2005, causa C-6/03, Deponiezweckverband Eiterköpfe, Racc. pag. I-2753, punto 41), in un'ipotesi in cui esso manterrebbe, adotterebbe norme o autorizzerebbe una prassi che consenta all'autorità competente di svincolarsi, da un lato, dal rispetto del diritto degli operatori di essere ascoltati e dall'obbligo di invitare le persone sui cui terreni debbano essere poste in esecuzione misure di riparazione a presentare le loro osservazioni nonché, dall'altro, dall'obbligo di procedere a un esame circostanziato delle opzioni possibili di riparazione ambientale.

⁶⁶ Infatti, da una parte, il diritto degli operatori di essere ascoltati e quello delle persone i cui terreni siano interessati da misure di riparazione di presentare osservazioni appaiono come una protezione minima, garantita dalla direttiva 2004/35, che non può essere ragionevolmente rimessa in discussione. Dall'altra, una decisione riguardante la scelta di un'opzione di riparazione ambientale, adottata dall'autorità competente senza svolgere un esame circostanziato della situazione alla luce dei criteri indicati nel punto 1.3.1 dell'allegato II alla direttiva 2004/35 potrebbe condurre, in violazione degli obiettivi di quest'ultima, a una valutazione inadeguata della rilevanza dei danni e/o delle misure di riparazione da adottare.

⁶⁷ Alla luce di quanto sin qui esposto, occorre risolvere le prime due questioni dichiarando che gli artt. 7 e 11, n. 4, della direttiva 2004/35, in combinato disposto con l'allegato II alla medesima, devono essere interpretati nel senso che l'autorità competente ha il potere di modificare sostanzialmente misure di riparazione del danno ambientale decise in esito a un procedimento in contraddittorio, condotto in collaborazione con gli operatori interessati, che siano già state poste in esecuzione o la cui esecuzione sia già stata avviata. Tuttavia, al fine di adottare una siffatta decisione:

- questa autorità è obbligata ad ascoltare gli operatori ai quali sono imposte misure del genere, salvo quando l'urgenza della situazione ambientale imponga un'azione immediata da parte dell'autorità competente;
- detta autorità è tenuta parimenti ad invitare, in particolare, le persone sui cui terreni queste misure devono essere poste in esecuzione a presentare le loro osservazioni, di cui essa deve tener conto, e
- questa autorità deve tener conto dei criteri di cui al punto 1.3.1 dell'allegato II alla direttiva 2004/35 e indicare, nella sua decisione, le ragioni specifiche che motivino la sua scelta nonché, eventualmente, quelle in grado di giustificare il fatto che

non fosse necessario o possibile effettuare un esame circostanziato alla luce dei detti criteri a causa, ad esempio, dell'urgenza della situazione ambientale.

Sulla terza questione

- ⁶⁸ Con la sua terza questione, il giudice del rinvio desidera sapere se la direttiva 2004/35 debba essere interpretata nel senso che essa osta a una normativa nazionale, la quale consenta all'autorità competente di subordinare l'esercizio del diritto degli operatori destinatari di misure di riparazione ambientale all'utilizzo dei loro terreni alla condizione che essi realizzino i lavori imposti da queste ultime, e ciò persino quando detti terreni non siano interessati da tali misure perché sono già stati oggetto di precedenti misure di bonifica o non sono mai stati inquinati.

Osservazioni presentate alla Corte

- ⁶⁹ Le ricorrenti nelle cause principali sostengono che, quando un terreno sia stato oggetto di una bonifica o non sia mai stato inquinato, l'autorità competente non disporrebbe assolutamente del potere di subordinare l'uso di questo terreno alla realizzazione di misure di riparazione ambientale riguardanti un sito diverso, nel caso di specie il litorale marino e il suo sottosuolo. Una prassi siffatta limiterebbe eccessivamente il loro diritto di proprietà e sarebbe pertanto contraria al principio di proporzionalità. L'interesse stesso di un operatore all'esecuzione di una misura di riparazione ambientale consisterebbe proprio nella prospettiva di una ripresa dell'attività produttiva sul suo terreno. Inoltre, i terreni delle ricorrenti nelle cause principali sarebbero già stati risanati, o addirittura non sarebbero nemmeno mai stati inquinati. Infine, queste restrizioni verrebbero imposte malgrado esse avessero effettuato spontaneamente i lavori di risanamento sui loro terreni e non siano responsabili dell'inquinamento in questione.

⁷⁰ Il governo italiano ritiene che la prassi dell'autorità competente, consistente nel subordinare l'uso dei terreni delle ricorrenti nelle cause principali alla condizione che esse eseguano le misure di riparazione ambientale, sia pienamente legittima e compatibile con la normativa dell'Unione. Una prassi siffatta risponderebbe parimenti al principio di precauzione poiché, se gli operatori interessati potessero utilizzare le zone bonificate senza restrizioni, essi potrebbero allora realizzare altre infrastrutture industriali, circostanza che costituirebbe un ostacolo insormontabile alla realizzazione delle misure di riparazione decise da quest'autorità.

⁷¹ Secondo la Commissione, la direttiva 2004/35 non osta a che l'autorità competente imponga a un operatore misure di «bonifica» ambientale e subordini l'autorizzazione per quest'ultimo di utilizzare i suoi terreni non direttamente interessati dal risanamento alla realizzazione di queste misure. Essa sostiene che misure siffatte potrebbero persino essere escluse dalla sfera d'applicazione del diritto dell'Unione.

Risposta della Corte

⁷² Anzitutto occorre rilevare, in primo luogo, che, come si ricava dalle indicazioni del giudice del rinvio, l'inquinamento in questione nelle cause principali riveste un carattere del tutto eccezionale, sia per le sue dimensioni sia per la gravità dei danni arrecati all'ambiente.

⁷³ In secondo luogo, occorre ricordare che, anche se, come sostengono le ricorrenti nelle cause principali, i loro terreni non sono interessati dalle misure di riparazione in questione poiché essi sono già stati oggetto di precedenti misure di bonifica o non sono mai stati inquinati, ciò nondimeno questi terreni sono adiacenti a tutto il litorale che

costituisce oggetto di dette misure di riparazione e che nuove attività avviate sui detti terreni potrebbero rendere più difficile il risanamento della zona nel suo complesso.

⁷⁴ Come già chiarito nei punti 37 e 40 della presente sentenza, qualora il giudice del rinvio dovesse giungere alla conclusione che la direttiva 2004/35 non è applicabile *ratione temporis* e/o *ratione materiae* nell'ambito delle cause di cui è investito, una situazione del genere dovrà essere allora disciplinata dal diritto nazionale, nel rispetto delle norme del Trattato e fatti salvi altri eventuali atti di diritto derivato.

⁷⁵ Se viceversa detta direttiva dovesse essere applicabile, occorre sottolineare che, nel sistema della medesima, gli operatori sono soggetti ad obblighi sia di prevenzione sia di riparazione. Pertanto, proprio in forza del principio di precauzione e come si ricava dal secondo «considerando» della stessa direttiva, questi operatori, da un lato, devono adottare le misure preventive necessarie per evitare il verificarsi di un danno ambientale.

⁷⁶ Dall'altro, quando si sono verificati danni ambientali, come nelle cause principali, l'art. 6, n. 1, della direttiva 2004/35 prevede che gli operatori devono adottare, in particolare, le misure di riparazione necessarie conformemente all'art. 7 di questa direttiva. Se del caso, l'autorità competente dispone di prerogative per costringerli a ciò o adottare essa stessa misure di tal genere.

⁷⁷ Nelle cause principali, le ricorrenti si oppongono alle misure decise dalle autorità italiane, invocando la circostanza che queste ultime non riguardano i terreni da esse occupati, che sono già stati oggetto peraltro di bonifica. Tuttavia, secondo queste stesse autorità, l'inquinamento che colpisce la Rada di Augusta proverrebbe dai detti terreni, poiché esso si sarebbe propagato in mare.

- 78 In circostanze eccezionali del tipo di quelle descritte nei punti 72 e 73 della presente sentenza, la direttiva 2004/35 dev'essere interpretata nel senso che essa consente all'autorità competente di chiedere agli operatori dei terreni adiacenti a tutto il litorale oggetto delle misure di riparazione di realizzare essi stessi dette misure.
- 79 La direttiva 2004/35 non precisa le modalità secondo le quali l'autorità competente può costringere gli operatori interessati ad adottare le misure di riparazione da essa decise. Alla luce di ciò, spetta a ciascuno Stato membro determinare modalità del genere che devono, da un lato, tendere alla realizzazione dello scopo di questa direttiva quale definito dal suo art. 1, ossia prevenire e riparare i danni ambientali, e, dall'altro, rispettare il diritto dell'Unione, segnatamente i principi generali del medesimo.
- 80 Quanto alla lesione del loro diritto di proprietà, lamentato dalle ricorrenti nelle cause principali, si deve ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, il diritto di proprietà fa parte dei principi generali del diritto dell'Unione. Esso tuttavia non costituisce una prerogativa assoluta, ma va considerato alla luce della sua funzione sociale. Ne consegue che possono essere apportate restrizioni all'esercizio del diritto di proprietà, purché tali restrizioni rispondano effettivamente ad obiettivi di interesse generale perseguiti dall'Unione e non costituiscano, rispetto allo scopo perseguito, un intervento sproporzionato e inaccettabile che leda la sostanza stessa del diritto così garantito (sentenze 13 dicembre 1979, causa 44/79, Hauer, Racc. pag. 3727, punto 23; 11 luglio 1989, causa 265/87, Schröder HS Kraftfutter, Racc. pag. 2237, punto 15; 29 aprile 1999, causa C-293/97, Standley e a., Racc. pag. I-2603, punto 54, nonché 3 settembre 2008, cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, Kadi e Al Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione, Racc. pag. I-6351, punto 355).
- 81 Per quanto concerne gli obiettivi di interesse generale precedentemente menzionati, risulta parimenti da una giurisprudenza costante che la tutela dell'ambiente compare

tra tali obiettivi (v. sentenze 7 febbraio 1985, causa 240/83, ADBHU, Racc. pag. 531, punto 13; 20 settembre 1988, causa 302/86, Commissione/Danimarca, Racc. pag. 4607, punto 8, e 2 aprile 1998, causa C-213/96, Outokumpu, Racc. pag. I-1777, punto 32).

⁸² Alla luce di ciò, subordinare il diritto degli operatori interessati all'uso dei loro terreni alla condizione che essi eseguano le misure necessarie di riparazione dell'ambiente può apparire giustificato al fine di obbligarli ad adottare effettivamente tali misure.

⁸³ A questo proposito, come giustamente sostenuto dal governo italiano, è legittimo per l'autorità competente, in attesa che siano realizzate le misure di riparazione ambientale da essa decise, di adottare ogni misura idonea ad impedire il peggioramento della situazione ambientale dove dette misure sono poste in esecuzione o, meglio, in applicazione del principio di precauzione, a prevenire il verificarsi o il ripetersi di altri danni ambientali nei siti limitrofi a quelli oggetto di dette misure.

⁸⁴ Infatti, subordinare l'uso dei terreni degli operatori interessati alla realizzazione, da parte di questi ultimi, di misure di riparazione aventi ad oggetto siti limitrofi a tali terreni può apparire necessario al fine di evitare che altre attività industriali, che potrebbero aggravare i danni in questione o intralciare la riparazione dei medesimi, vengano avviate attorno a detti siti il cui risanamento si riveli necessario.

⁸⁵ Ne consegue che spetta al giudice del rinvio verificare a questo riguardo se, nelle cause principali, la sospensione di talune prerogative attinenti al diritto di proprietà degli operatori sui loro terreni sia giustificata dallo scopo di impedire il peggioramento

della situazione ambientale dove le misure di riparazione ambientale sono poste in esecuzione, ossia nella rada, o, in applicazione del principio di precauzione, dallo scopo di prevenire il verificarsi o il ripetersi di altri danni ambientali nei detti terreni, limitrofi all'intero litorale oggetto di queste misure di riparazione.

- ⁸⁶ Occorre però esaminare se misure di tal genere, consentite dalla normativa nazionale, non eccedano i limiti di ciò che è idoneo e necessario al conseguimento degli scopi legittimamente perseguiti dalla normativa di cui trattasi, fermo restando che, qualora sia possibile una scelta tra più misure appropriate, si deve ricorrere alla meno restrittiva e che gli inconvenienti causati non devono essere sproporzionati rispetto agli scopi perseguiti (v., in tal senso, sentenze 5 giugno 2008, causa C-534/06, Industria Lavorazione Carni Ovine, Racc. pag. I-4129, punto 25, e 11 giugno 2009, causa C-170/08, Nijemeisland, Racc. pag. I-5127, punto 41).
- ⁸⁷ A questo proposito, è giocoforza constatare che, conformemente alla direttiva 2004/35, gli operatori interessati sono tenuti ad eseguire le misure di riparazione decise dall'autorità competente e che quest'ultima deve poterli obbligare a farlo.
- ⁸⁸ Indubbiamente, in conformità agli artt. 6, n. 2, lett. e), e 8, n. 2, primo comma, di detta direttiva, l'autorità competente ha facoltà di adottare essa stessa le misure di riparazione necessarie e di recuperare i costi di misure siffatte mediante cauzione o altre garanzie idonee.
- ⁸⁹ Tuttavia, occorre sottolineare che si tratta in questo caso di una facoltà concessa all'autorità competente, la quale può preferire di obbligare gli operatori interessati a porre in esecuzione le misure di riparazione necessarie piuttosto che farlo essa stessa.

- 90 Inoltre, la lesione arrecata al diritto di proprietà di detti operatori è limitata al loro diritto di uso dei loro terreni e rimane temporanea nel senso che, una volta eseguite le misure di riparazione loro imposte dalle autorità competenti, essi potranno recuperare il pieno godimento delle prerogative attinenti ai loro diritti di proprietà.
- 91 Alla luce di ciò, siffatte misure dell'autorità competente non sembrano eccedere quanto necessario al raggiungimento dello scopo fondamentale della direttiva 2004/35, di prevenire e riparare i danni ambientali, che implica, nel caso di specie, che gli operatori interessati pongano in esecuzione le misure di riparazione decise da detta autorità.
- 92 Pertanto, occorre risolvere la terza questione dichiarando che, in circostanze quali quelle di cui alle cause principali, la direttiva 2004/35 non osta a una normativa nazionale la quale consenta all'autorità competente di subordinare l'esercizio del diritto degli operatori destinatari di misure di riparazione ambientale all'utilizzo dei loro terreni alla condizione che essi realizzino i lavori imposti da queste ultime, e ciò persino quando detti terreni non siano interessati da tali misure perché sono già stati oggetto di precedenti misure di bonifica o non sono mai stati inquinati. Tuttavia, una misura siffatta dev'essere giustificata dallo scopo di impedire il peggioramento della situazione ambientale dove dette misure sono poste in esecuzione oppure, in applicazione del principio di precauzione, dallo scopo di prevenire il verificarsi o il ripetersi di altri danni ambientali nei detti terreni degli operatori, limitrofi all'intero litorale oggetto di dette misure di riparazione.

Sulle spese

- 93 Nei confronti delle parti nelle cause principali il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Grande Sezione) dichiara:

- 1) **Gli artt. 7 e 11, n. 4, della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 21 aprile 2004, 2004/35/CE, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, in combinato disposto con l'allegato II alla medesima, devono essere interpretati nel senso che l'autorità competente ha il potere di modificare sostanzialmente misure di riparazione del danno ambientale decise in esito a un procedimento in contraddittorio, condotto in collaborazione con gli operatori interessati, che siano già state poste in esecuzione o la cui esecuzione sia già stata avviata. Tuttavia, al fine di adottare una siffatta decisione:**
 - **questa autorità è obbligata ad ascoltare gli operatori ai quali sono imposte misure del genere, salvo quando l'urgenza della situazione ambientale imponga un'azione immediata da parte dell'autorità competente;**
 - **detta autorità è tenuta parimenti ad invitare, in particolare, le persone sui cui terreni queste misure devono essere poste in esecuzione a presentare le loro osservazioni, di cui essa deve tener conto, e**
 - **questa autorità deve tener conto dei criteri di cui al punto 1.3.1 dell'allegato II alla direttiva 2004/35 e indicare, nella sua decisione, le ragioni specifiche che motivino la sua scelta nonché, eventualmente, quelle in grado di giustificare il fatto che non fosse necessario o possibile effettuare un esame circostanziato alla luce dei detti criteri a causa, ad esempio, dell'urgenza della situazione ambientale.**

- 2) In circostanze quali quelle di cui alle cause principali, la direttiva 2004/35 non osta a una normativa nazionale la quale consenta all'autorità competente di subordinare l'esercizio del diritto degli operatori destinatari di misure di riparazione ambientale all'utilizzo dei loro terreni alla condizione che essi realizzino i lavori imposti da queste ultime, e ciò persino quando detti terreni non siano interessati da tali misure perché sono già stati oggetto di precedenti misure di bonifica o non sono mai stati inquinati. Tuttavia, una misura siffatta dev'essere giustificata dallo scopo di impedire il peggioramento della situazione ambientale dove dette misure sono poste in esecuzione oppure, in applicazione del principio di precauzione, dallo scopo di prevenire il verificarsi o il ripetersi di altri danni ambientali nei detti terreni degli operatori, limitrofi all'intero litorale oggetto di dette misure di riparazione.**

Firme