

NICOLA LUGARESÌ
Facoltà di Giurisprudenza – Università di Trento

Corso di Diritto dell'ambiente
2017-2018

**DIRITTO DELL'AMBIENTE DELL'UNIONE EUROPEA:
CASI E MATERIALI**

Sommario

Parte I – Le norme fondamentali (estratto)	5
Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea	7
Trattato sull’Unione Europea	9
Trattato sul funzionamento dell’Unione Europea	11
Parte II – Casi	17
1. Ambiente e vita privata.....	19
Corte Europea dei Diritti dell’Uomo, ricorso n.30765/08	19
2. Protezione dell’ambiente e tutela di altri interessi.....	27
Corte di Giustizia dell’Unione Europea, causa C-371/98	27
3. Migliore tecnologia disponibile e politiche ambientali	31
Corte di Giustizia dell’Unione Europea, causa C-364/03	31
4. La protezione dell’ambiente come interesse fondamentale dell’UE	35
Corte di Giustizia dell’Unione Europea, causa 240/83	35
5. Ravvicinamento delle legislazioni e deroghe ambientali.....	39
Corte di Giustizia dell’Unione Europea, cause riunite T-366/03 e T-235/04	39
6. Deroghe al divieto di restrizioni quantitative.....	45
Corte di Giustizia dell’Unione Europea, causa 302/86	45
7. Libera circolazione delle merci e deroghe per motivi ambientali	49
Corte di Giustizia dell’Unione Europea, causa C-169/89	49
8. Restrizioni quantitative e protezione degli animali	53
Corte di Giustizia dell’Unione Europea, causa C-67/97	53
9. Misure di protezione ambientale rafforzata	57
Corte di Giustizia dell’Unione Europea, causa C-6/03	57
10. Valutazione ambientale strategica	63
Corte di Giustizia dell’Unione Europea, causa C-567/10	63
11. Valutazione ambientale strategica e habitat	69
Corte di Giustizia dell’Unione Europea, causa C-444/15	69
12. Valutazione di impatto ambientale	77
Corte di Giustizia dell’Unione Europea, causa C-435/97	77
13. Autorizzazione integrata ambientale	85
Corte di Giustizia dell’Unione Europea, causa C-50/10	85
14. Autorizzazione integrata ambientale e accesso alle informazioni	89
Corte di Giustizia dell’Unione Europea, causa C-416/10	89
15. Danno e responsabilità ambientale	95
Corte di Giustizia dell’Unione Europea, causa C-378/08	95
16. Bonifica dei siti contaminati	101
Corte di Giustizia dell’Unione Europea, causa C-534/13	101
17. Accesso alle informazioni ambientali: nozione di informazione	107
Corte di Giustizia dell’Unione Europea, causa C-316/01	107
18. Accesso alle informazioni ambientali: interessi.....	111
Corte di Giustizia dell’Unione Europea, causa C-266/09	111
19. Appalti verdi.....	117
Corte di Giustizia dell’Unione Europea, causa C-513/99	117
20. Appalti ed etichette ambientali	123
Corte di Giustizia dell’Unione Europea, causa C-368/10	123
21. Servizi idrici e tariffa	131
Corte di Giustizia dell’Unione Europea, causa C-686/15	131
22. Organismi geneticamente modificati	135
Corte di Giustizia dell’Unione Europea, causa C-36/11	135

Parte I – Le norme fondamentali (estratto)

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea

Preambolo

[...]

L'Unione [...] si sforza di promuovere uno sviluppo equilibrato e sostenibile [...].

[...]

Titolo I – Dignità

Art.1 - Dignità umana

La dignità umana è inviolabile. Essa deve essere rispettata e tutelata.

Art.2 - Diritto alla vita

1. Ogni persona ha diritto alla vita.

[...]

Art.3 - Diritto all'integrità della persona

1. Ogni persona ha diritto alla propria integrità fisica e psichica.

[...]

Titolo II - Libertà

Art.7 - Rispetto della vita privata e della vita familiare

Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e delle proprie comunicazioni.

Art.16 - Libertà di impresa

È riconosciuta la libertà di impresa, conformemente al diritto dell'Unione e alle legislazioni e prassi nazionali.

Art.17 - Diritto di proprietà

1. Ogni persona ha il diritto di godere della proprietà dei beni che ha acquisito legalmente, di usarli, di disporne e di lasciarli in eredità. Nessuna persona può essere privata della proprietà se non per causa di pubblico interesse, nei casi e nei modi previsti dalla legge e contro il pagamento in tempo utile di una giusta indennità per la perdita della stessa. L'uso dei beni può essere regolato dalla legge nei limiti imposti dall'interesse generale.

[...]

Titolo IV - Solidarietà

Art.35 - Protezione della salute

Ogni persona ha il diritto di accedere alla prevenzione sanitaria e di ottenere cure mediche alle condizioni stabilite dalle legislazioni e prassi nazionali. Nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche ed attività dell'Unione è garantito un livello elevato di protezione della salute umana.

Art.37 - Tutela dell'ambiente

Un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile.

Trattato sull'Unione Europea

Preambolo

[...]

DETERMINATI a promuovere il progresso economico e sociale dei loro popoli, tenendo conto del principio dello sviluppo sostenibile nel contesto della realizzazione del mercato interno e del rafforzamento della coesione e della protezione dell'ambiente, nonché ad attuare politiche volte a garantire che i progressi compiuti sulla via dell'integrazione economica si accompagnino a paralleli progressi in altri settori,

[...]

Titolo I – Disposizioni comuni

Art.2

L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini.

Art.3

1. L'Unione si prefigge di promuovere la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli.

[...]

3. L'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico.

L'Unione combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore.

Essa promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri.

Essa rispetta la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica e vigila sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo.

[...]

5. Nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini. Contribuisce alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile della Terra, alla solidarietà e al rispetto reciproco tra i popoli, al commercio libero ed equo, all'eliminazione della povertà e alla tutela dei diritti umani, in particolare dei diritti del minore, e alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite.

6. L'Unione persegue i suoi obiettivi con i mezzi appropriati, in ragione delle competenze che le sono attribuite nei Trattati.

Art.4

1. In conformità dell'art.5, qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei Trattati appartiene agli Stati membri.

[...]

3. In virtù del principio di leale cooperazione, l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai Trattati.

Gli Stati membri adottano ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai Trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione.

Gli Stati membri facilitano all'Unione l'adempimento dei suoi compiti e si astengono da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione.

Art.5

1. La delimitazione delle competenze dell'Unione si fonda sul principio di attribuzione. L'esercizio delle competenze dell'Unione si fonda sui principi di sussidiarietà e proporzionalità.

2. In virtù del principio di attribuzione, l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei Trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti. Qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei Trattati appartiene agli Stati membri.

3. In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione.

Le istituzioni dell'Unione applicano il principio di sussidiarietà conformemente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. I parlamenti nazionali vigilano sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo la procedura prevista in detto protocollo.

4. In virtù del principio di proporzionalità, il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei Trattati.

Le istituzioni dell'Unione applicano il principio di proporzionalità conformemente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

Titolo V – Disposizioni generali sull'azione esterna dell'Unione e disposizioni specifiche sulla politica estera e di sicurezza comune

Capo 1 – Disposizioni generali sull'azione esterna dell'Unione

Art.21

1. L'azione dell'Unione sulla scena internazionale si fonda sui principi che ne hanno informato la creazione, lo sviluppo e l'allargamento e che essa si prefigge di promuovere nel resto del mondo: democrazia, Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e di solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale.

L'Unione si adopera per sviluppare relazioni e istituire partenariati con i paesi terzi e con le organizzazioni internazionali, regionali o mondiali, che condividono i principi di cui al primo comma. Essa promuove soluzioni multilaterali ai problemi comuni, in particolare nell'ambito delle Nazioni Unite.

2. L'Unione definisce e attua politiche comuni e azioni e opera per assicurare un elevato livello di cooperazione in tutti i settori delle relazioni internazionali al fine di:

[...]

d) favorire lo sviluppo sostenibile dei paesi in via di sviluppo sul piano economico, sociale e ambientale, con l'obiettivo primo di eliminare la povertà;

[...]

f) contribuire all'elaborazione di misure internazionali volte a preservare e migliorare la qualità dell'ambiente e la gestione sostenibile delle risorse naturali mondiali, al fine di assicurare lo sviluppo sostenibile;

[...]

Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea

Parte prima - Principi

Titolo I - Categorie e settori di competenza dell'Unione

Art.3

1. L'Unione ha competenza esclusiva nei seguenti settori:

[...]

b) definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno;

[...]

d) conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca;

[...]

2. L'Unione ha inoltre competenza esclusiva per la conclusione di accordi internazionali allorché tale conclusione è prevista in un atto legislativo dell'Unione o è necessaria per consentirle di esercitare le sue competenze a livello interno o nella misura in cui può incidere su norme comuni o modificarne la portata.

Art.4

1. L'Unione ha competenza concorrente con quella degli Stati membri quando i Trattati le attribuiscono una competenza che non rientra nei settori di cui agli artt.3 e 6.

2. L'Unione ha una competenza concorrente con quella degli Stati membri nei principali seguenti settori:

a) mercato interno,

[...]

d) agricoltura e pesca, tranne la conservazione delle risorse biologiche del mare,

e) ambiente,

f) protezione dei consumatori,

g) trasporti,

[...]

i) energia,

[...]

Art.6

L'Unione ha competenza per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri. I settori di tali azioni, nella loro finalità europea, sono i seguenti:

[...]

b) industria,

[...]

d) turismo,

[...]

Titolo II – Disposizioni di applicazione generale

Art.11

Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile.

Art.13

Nella formulazione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione nei settori dell'agricoltura, della pesca, dei trasporti, del mercato interno, della ricerca e sviluppo tecnologico e dello spazio, l'Unione e gli Stati membri tengono pienamente conto delle esigenze in materia di benessere degli animali in quanto esseri senzienti, rispettando nel contempo le disposizioni legislative o

amministrative e le consuetudini degli Stati membri per quanto riguarda, in particolare, i riti religiosi, le tradizioni culturali e il patrimonio regionale.

Parte terza – Politiche dell'unione e azioni interne

Capo 3 – Divieto delle restrizioni quantitative tra gli Stati membri

Art.34

Sono vietate fra gli Stati membri le restrizioni quantitative all'importazione nonché qualsiasi misura di effetto equivalente.

Art.35

Sono vietate fra gli Stati membri le restrizioni quantitative all'esportazione e qualsiasi misura di effetto equivalente.

Art.36

Le disposizioni degli artt.34 e 35 lasciano impregiudicati i divieti o restrizioni all'importazione, all'esportazione e al transito giustificati da motivi di moralità pubblica, di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali, di protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale, o di tutela della proprietà industriale e commerciale. Tuttavia, tali divieti o restrizioni non devono costituire un mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata al commercio tra gli Stati membri.

Titolo VII – Norme comuni sulla concorrenza, sulla fiscalità e sul ravvicinamento delle legislazioni

Capo 1 – Regole di concorrenza

Sezione 2 – Aiuti concessi dagli Stati

Art.107

1. Salvo deroghe contemplate dai Trattati, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza.

2. Sono compatibili con il mercato interno:

[...]

b) gli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali;

[...]

Possono considerarsi compatibili con il mercato interno:

[...]

d) gli aiuti destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio, quando non alterino le condizioni degli scambi e della concorrenza nell'Unione in misura contraria all'interesse comune;

[...]

Art.108

1. La Commissione procede con gli Stati membri all'esame permanente dei regimi di aiuti esistenti in questi Stati. Essa propone a questi ultimi le opportune misure richieste dal graduale sviluppo o dal funzionamento del mercato interno.

2. Qualora la Commissione, dopo aver intimato agli interessati di presentare le loro osservazioni, constati che un aiuto concesso da uno Stato, o mediante fondi statali, non è compatibile con il mercato interno a norma dell'art.107, oppure che tale aiuto è attuato in modo abusivo, decide che lo Stato interessato deve sopprimerlo o modificarlo nel termine da essa fissato.

Qualora lo Stato in causa non si conformi a tale decisione entro il termine stabilito, la Commissione o qualsiasi altro Stato interessato può adire direttamente la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, in deroga agli artt.258 e 259.

A richiesta di uno Stato membro, il Consiglio, deliberando all'unanimità, può decidere che un aiuto, istituito o da istituirsi da parte di questo Stato, deve considerarsi compatibile con il mercato interno, in deroga alle disposizioni dell'art.107 o ai regolamenti di cui all'art.109, quando circostanze eccezionali giustificano tale decisione. [...]

[...]

Art.109

Il Consiglio, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, può stabilire tutti i regolamenti utili ai fini dell'applicazione degli artt.107 e 108 e fissare in particolare le condizioni per l'applicazione dell'art.108, §3, nonché le categorie di aiuti che sono dispensate da tale procedura.

Capo 3 – Ravvicinamento delle legislazioni

Art.114

1. Salvo che i Trattati non dispongano diversamente, si applicano le disposizioni seguenti per la realizzazione degli obiettivi dell'art.26. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale, adottano le misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno.

[...]

3. La Commissione, nelle sue proposte di cui al §1 in materia di sanità, sicurezza, protezione dell'ambiente e protezione dei consumatori, si basa su un livello di protezione elevato, tenuto conto, in particolare, degli eventuali nuovi sviluppi fondati su riscontri scientifici. Anche il Parlamento europeo ed il Consiglio, nell'ambito delle rispettive competenze, cercheranno di conseguire tale obiettivo.

4. Allorché, dopo l'adozione di una misura di armonizzazione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio, da parte del Consiglio o da parte della Commissione, uno Stato membro ritenga necessario mantenere disposizioni nazionali giustificate da esigenze importanti di cui all'art.36 o relative alla protezione dell'ambiente o dell'ambiente di lavoro, esso notifica tali disposizioni alla Commissione precisando i motivi del mantenimento delle stesse.

5. Inoltre, fatto salvo il §4, allorché, dopo l'adozione di una misura di armonizzazione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio, da parte del Consiglio o da parte della Commissione, uno Stato membro ritenga necessario introdurre disposizioni nazionali fondate su nuove prove scientifiche inerenti alla protezione dell'ambiente o dell'ambiente di lavoro, giustificate da un problema specifico a detto Stato membro insorto dopo l'adozione della misura di armonizzazione, esso notifica le disposizioni previste alla Commissione precisando i motivi dell'introduzione delle stesse.

6. La Commissione, entro sei mesi dalle notifiche di cui ai §§4 e 5, approva o respinge le disposizioni nazionali in questione dopo aver verificato se esse costituiscono o no uno strumento di discriminazione arbitraria o una restrizione dissimulata nel commercio tra gli Stati membri e se rappresentino o no un ostacolo al funzionamento del mercato interno.

In mancanza di decisione della Commissione entro detto periodo, le disposizioni nazionali di cui ai §§4 e 5 sono considerate approvate.

Se giustificato dalla complessità della questione e in assenza di pericolo per la salute umana, la Commissione può notificare allo Stato membro interessato che il periodo di cui al presente paragrafo può essere prolungato per un ulteriore periodo di massimo sei mesi.

7. Quando uno Stato membro è autorizzato, a norma del §6, a mantenere o a introdurre disposizioni nazionali che derogano a una misura di armonizzazione, la Commissione esamina immediatamente l'opportunità di proporre un adeguamento di detta misura.

[...]

9. In deroga alla procedura di cui agli artt.258 e 259, la Commissione o qualsiasi Stato membro può adire direttamente la Corte di Giustizia dell'Unione Europea ove ritenga che un altro Stato membro faccia un uso abusivo dei poteri contemplati dal presente articolo.

10. Le misure di armonizzazione di cui sopra comportano, nei casi opportuni, una clausola di salvaguardia che autorizza gli Stati membri ad adottare, per uno o più dei motivi di carattere non economico di cui all'art.36, misure provvisorie soggette ad una procedura di controllo dell'Unione.

Titolo XX - Ambiente

Art.191

1. La politica dell'Unione in materia ambientale contribuisce a perseguire i seguenti obiettivi:

- salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente,
- protezione della salute umana,
- utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali,
- promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici.

2. La politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio "chi inquina paga".

In tale contesto, le misure di armonizzazione rispondenti ad esigenze di protezione dell'ambiente comportano, nei casi opportuni, una clausola di salvaguardia che autorizza gli Stati membri a prendere, per motivi ambientali di natura non economica, misure provvisorie soggette ad una procedura di controllo dell'Unione.

3. Nel predisporre la sua politica in materia ambientale l'Unione tiene conto:

- dei dati scientifici e tecnici disponibili,
- delle condizioni dell'ambiente nelle varie regioni dell'Unione,
- dei vantaggi e degli oneri che possono derivare dall'azione o dall'assenza di azione,
- dello sviluppo socioeconomico dell'Unione nel suo insieme e dello sviluppo equilibrato delle sue singole regioni.

4. Nell'ambito delle rispettive competenze, l'Unione e gli Stati membri collaborano con i paesi terzi e con le competenti organizzazioni internazionali. Le modalità della cooperazione dell'Unione possono formare oggetto di accordi tra questa ed i terzi interessati.

Il comma precedente non pregiudica la competenza degli Stati membri a negoziare nelle sedi internazionali e a concludere accordi internazionali.

Art.192

1. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, decidono in merito alle azioni che devono essere intraprese dall'Unione per realizzare gli obiettivi dell'art.191.

2. In deroga alla procedura decisionale di cui al §1 e fatto salvo l'art.114, il Consiglio, deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa consultazione del Parlamento europeo, del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, adotta:

- a) disposizioni aventi principalmente natura fiscale;
- b) misure aventi incidenza:
 - sull'assetto territoriale,
 - sulla gestione quantitativa delle risorse idriche o aventi rapporto diretto o indiretto con la disponibilità delle stesse,
 - sulla destinazione dei suoli, ad eccezione della gestione dei residui;
- c) misure aventi una sensibile incidenza sulla scelta di uno Stato membro tra diverse fonti di energia e sulla struttura generale dell'approvvigionamento energetico del medesimo.

Il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, può rendere applicabile la procedura legislativa ordinaria alle materie di cui al primo comma.

3. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, adottano programmi generali di azione che fissano gli obiettivi prioritari da raggiungere.

Le misure necessarie all'attuazione di tali programmi sono adottate conformemente alle condizioni previste al §1 o al §2, a seconda dei casi.

4. Fatte salve talune misure adottate dall'Unione, gli Stati membri provvedono al finanziamento e all'esecuzione della politica in materia ambientale.

5. Fatto salvo il principio "chi inquina paga", qualora una misura basata sul §1 implichi costi ritenuti sproporzionati per le pubbliche autorità di uno Stato membro, tale misura prevede disposizioni appropriate in forma di

- deroghe temporanee e/o
- sostegno finanziario del Fondo di coesione istituito in conformità dell'art.177.

Art.193

I provvedimenti di protezione adottati in virtù dell'art.192 non impediscono ai singoli Stati membri di mantenere e di prendere provvedimenti per una protezione ancora maggiore. Tali provvedimenti devono essere compatibili con i Trattati. Essi sono notificati alla Commissione.

Titolo XXI – Energia

Art.194

1. Nel quadro dell'instaurazione o del funzionamento del mercato interno e tenendo conto dell'esigenza di preservare e migliorare l'ambiente, la politica dell'Unione nel settore dell'energia è intesa, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, a:

- a) garantire il funzionamento del mercato dell'energia,
 - b) garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico nell'Unione,
 - c) promuovere il risparmio energetico, l'efficienza energetica e lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili,
 - d) promuovere l'interconnessione delle reti energetiche.
- [...]

Parte settima – Disposizioni generali e finali

Art.352

1. Se un'azione dell'Unione appare necessaria, nel quadro delle politiche definite dai Trattati, per realizzare uno degli obiettivi di cui ai Trattati senza che questi ultimi abbiano previsto i poteri di azione richiesti a tal fine, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo, adotta le disposizioni appropriate. Allorché adotta le disposizioni in questione secondo una procedura legislativa speciale, il Consiglio delibera altresì all'unanimità su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo.

2. La Commissione, nel quadro della procedura di controllo del principio di sussidiarietà di cui all'art.5, §3 del Trattato sull'Unione Europea, richiama l'attenzione dei parlamenti nazionali sulle proposte fondate sul presente articolo.

3. Le misure fondate sul presente articolo non possono comportare un'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri nei casi in cui i Trattati la escludono.

Parte II – Casi

1. Ambiente e vita privata

Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, ricorso n.30765/08

Sentenza 10 gennaio 2012 - Di Sarno e altri c. Italia

Parole chiave

1. DIRITTO AL RISPETTO DELLA VITA PRIVATA E FAMILIARE - OBBLIGHI POSITIVI PER GLI STATI - DANNO AMBIENTALE - VERIFICA DI EFFETTO PREGIUDIZIEVOLE SULLA SFERA PRIVATA E FAMILIARE PRODOTTO DAL DANNO AMBIENTALE - VIOLAZIONE ART.8, §1 CEDU – SUSSISTENZA.

Massime

1. *Dall'art.8 della Convenzione discendono anche obblighi positivi per gli Stati, tenuti a predisporre un quadro normativo volto a proteggere effettivamente la vita privata e familiare dagli effetti negativi di attività pericolose. Per quanto riguarda gli obblighi procedurali, importante è la diffusione delle conoscenze che consentono di valutare i rischi. Nel caso di specie l'incapacità protratta delle autorità italiane di assicurare un corretto funzionamento del servizio di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti ha leso il diritto dei ricorrenti al rispetto della loro vita privata e del loro domicilio, in violazione dell'art.8 della Convenzione sotto il suo profilo materiale. Viceversa, per quanto riguarda il profilo procedurale dell'art.8, la Corte ha ritenuto che non vi è stata violazione della Convenzione, in quanto le autorità italiane hanno adempiuto all'obbligo di informare le persone interessate, compresi i ricorrenti, sui potenziali rischi ai quali si esponevano continuando a risiedere in Campania.*

Procedura

1. All'origine della causa vi è un ricorso (n.30765/08) proposto contro la Repubblica italiana con cui diciotto cittadini di tale Stato, ("i ricorrenti"), hanno adito la Corte il 9 gennaio 2008 in virtù dell'art.34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ("la Convenzione").

[...]

4. Nel loro ricorso, i ricorrenti sostenevano che la cattiva gestione, da parte delle autorità italiane, del servizio di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti in Campania e la mancata diligenza delle autorità giudiziarie nel perseguire i responsabili di questa situazione, avevano violato i diritti loro garantiti dagli artt.2, 6, 8 e 13 della Convenzione.

[...]

In fatto

I. Le circostanze del caso di specie

6. Tredici ricorrenti risiedono nel comune di Somma Vesuviana, in Campania e cinque vi lavorano.

7. Dall'11 febbraio 1994 al 31 dicembre 2009, nella regione Campania fu dichiarato lo stato di emergenza su decisione del Presidente del Consiglio dei Ministri a causa dei gravi problemi relativi allo smaltimento dei rifiuti solidi urbani.

[...]

F. Le sentenze della Corte di Giustizia dell'Unione Europea

52. Il 23 marzo 2005, la Commissione delle Comunità europee ("la Commissione") introdusse innanzi alla Corte di Giustizia un ricorso per inadempimento contro l'Italia ai sensi dell'art.226 del Trattato che istituisce la Comunità Europea ("TCE") (causa C-135/05). Denunciando l'esistenza di un considerevole numero di discariche illegali e non controllate in Italia, la Commissione sosteneva che le autorità italiane erano venute meno agli obblighi loro incombenti a titolo degli artt.4, 8 e 9 della direttiva 75/442/CEE relativa ai rifiuti, dell'art.2 §1 della direttiva 91/689/CEE relativa ai rifiuti pericolosi e dell'art.14, lettere da a) a c), della direttiva 1999/31/CE relativa alla discarica dei rifiuti.

53. La Corte di Giustizia, nella sentenza emessa il 26 aprile 2007, constatò "una generale mancanza di conformità delle discariche a siffatte disposizioni", osservando in particolare che il governo italiano "non negava l'esistenza (..) sul suo territorio di almeno 700 discariche abusive contenenti rifiuti pericolosi che non [erano] quindi sottoposti ad alcuna misura di controllo".

54. Concluse, tra l'altro, che la Repubblica italiana era venuta meno agli obblighi derivanti dalle disposizioni richiamate dalla Commissione non avendo adottato tutti i provvedimenti necessari per assicurare che i rifiuti venissero recuperati o smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che potessero recare pregiudizio all'ambiente, e per vietare l'abbandono, lo scarico e lo smaltimento incontrollato dei rifiuti.

55. Il 3 luglio 2008, la Commissione introdusse un nuovo ricorso per inadempimento innanzi alla Corte di Giustizia in base all'art.226 TCE (causa C-297/08).

56. Con sentenza del 4 marzo 2010, la Corte di Giustizia, pur prendendo atto delle misure adottate dallo Stato italiano del 2008 per superare la "crisi dei rifiuti", constatò l'esistenza di un "deficit strutturale in termini di impianti necessari allo smaltimento dei rifiuti urbani prodotti in Campania", come attesterebbero "gli ingenti quantitativi di rifiuti ammassati per le strade di questa regione".

La Corte ritenne che l'Italia "fosse venuta meno all'obbligo di creare una rete adeguata e integrata di impianti di smaltimento (...) dei suoi rifiuti, e, di conseguenza, avesse violato gli obblighi ad essa incombenti in forza dell'art.5 della direttiva 2006/12". Secondo la Corte, tale inadempimento non poteva essere giustificato da circostanze quali l'opposizione della popolazione locale all'installazione di discariche, l'esistenza di attività criminali nella regione e gli inadempimenti contrattuali da parte delle imprese incaricate della realizzazione di taluni impianti di smaltimento dei rifiuti. Precisò che quest'ultima circostanza non costituiva una causa di forza maggiore in quanto questa nozione esige "circostanze indipendenti da colui che le fa valere, straordinarie ed imprevedibili, le cui conseguenze sarebbe stato impossibile evitare malgrado tutta la diligenza posta" e che un'amministrazione diligente avrebbe dovuto adottare le misure necessarie a tutelarsi contro inadempimenti contrattuali o a garantire che fosse assicurata la realizzazione effettiva e nei tempi previsti delle infrastrutture necessarie nonostante tali inadempimenti. Per di più, la Corte di Giustizia rilevò che "la Repubblica italiana non negava che (...) i rifiuti nelle strade ammontassero a 55.000 tonnellate, a cui si aggiungevano fra le 110.000 e le 120.000 tonnellate di rifiuti in attesa di trattamento presso i siti comunali di stoccaggio". Per quanto riguarda il rischio ambientale, la Corte di Giustizia ricordò in particolare che l'accumulo dei rifiuti costituiva, tenuto conto della capacità limitata di ciascuna regione o località di riceverli, un pericolo per l'ambiente. Concluse che un accumulo nelle strade e nelle aree di stoccaggio temporanee di quantitativi così ingenti di rifiuti aveva creato un rischio "per l'acqua, l'aria, il suolo e per la fauna e la flora" (art.4, n.1, lett.a, della direttiva 2006/12), aveva creato degli "inconvenienti da odori" (n.1, lett.b, di tale articolo) e poteva "danneggiare il paesaggio e i siti di particolare interesse" (art.4, n.1, lett.c, della direttiva 2006/12). Quanto al rischio per la salute delle persone, la Corte di Giustizia rilevò che "la situazione preoccupante di accumulo di rifiuti nelle strade aveva esposto la salute delle popolazioni ad un rischio certo, in violazione dell'art.4, n.1, della direttiva 2006/12".

G. Le commissioni parlamentari di inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse

57. Dal 1997 al 2008 furono costituite tre commissioni parlamentari di inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse in applicazione delle leggi n.97 del 10 aprile 1997, n.399 del 31 ottobre 2001 e n.271 del 20 ottobre 2006.

58. Nella relazione sulla Campania approvata il 13 giugno 2007, la terza commissione rilevò in particolare che "la situazione del ciclo dei rifiuti presentava segnali di una pericolosa involuzione che aveva determinato il collasso operativo del servizio in questione con seri rischi per la salute della popolazione".

59. Nella sua seconda relazione, approvata il 19 dicembre 2007, osserva: "buona parte del territorio rimane tuttora imbrattato da cumuli di immondizia non rimossi, la disponibilità delle comunità locali all'apertura di nuovi siti da adibire a discarica o all'insediamento di strutture di servizio è sempre più ridotta, la fiducia nelle capacità delle istituzioni centrali di avviare programmi di bonifica e di sviluppo dei territori più colpiti dal degrado ambientale si è praticamente azzerata. Senza trascurare l'esiziale combinarsi di un radicamento, oramai pressoché stabile, della criminalità organizzata nel circuito dei rifiuti e, di contro, un apparato amministrativo di controllo largamente inefficiente". Ribadì il suo "giudizio incondizionatamente negativo sull'apparato commissariale, le cui inefficienze strutturali si sono rivelate, lungo questi anni, di entità tale da pregiudicare, in modo irreversibile, operatività ed efficacia". Essa indicò di avere "la sensazione che l'emergenza avesse lasciato il posto al dramma".

H. Gli studi scientifici

60. Secondo uno studio pubblicato nel settembre 2004 dalla rivista *The Lancet Oncology*, il livello di mortalità per tumore nell'area della azienda sanitaria locale n.4 ("l'ASL n.4") di Napoli è costantemente aumentato nel corso degli anni 1970-1974 e 1995-2000.

61. Peraltro, dal Registro Tumori dell'ASL n.4 risulterebbe che, nel febbraio 2002, il livello di mortalità per tumore del colon-retto, del fegato, per leucemie e linfomi era più elevato nel distretto n.73 – che comprende le città di Nola, Marigliano e Acerra (limitrofo al comune di Somma Vesuviana) – che nel resto della sua area. Il livello di tumori al fegato, di leucemie e di linfomi era molto più elevato rispetto a quello osservato nel resto d'Italia. Questi dati dimostrerebbero che l'inquinamento provocato dal trattamento non adeguato dei rifiuti e l'esistenza di discariche illegali presentano un nesso di causalità con l'elevato livello di mortalità per tumore nella regione.

62. In una data non precisata, ma successiva alla pubblicazione dello studio, il Dipartimento della Protezione civile domandò alla Organizzazione mondiale della sanità (OMS) di eseguire uno studio sull'impatto sanitario dei rifiuti nelle province di Napoli e Caserta. I risultati della prima fase delle ricerche (Studio Pilota), realizzate in collaborazione con l'Istituto superiore di sanità italiano (ISS), il Consiglio nazionale delle ricerche italiano (CNR), l'Agenzia regionale protezione ambientale (ARPA) della Campania e l'Osservatorio epidemiologico regionale (OER), furono presentati pubblicamente a Napoli nel 2005. Essi rivelavano che il rischio di mortalità associata ai tumori dello stomaco, del fegato, dei canali biliari, della trachea, dei bronchi, dei polmoni, della pleura e della vescica, nonché il rischio di malformazioni cardiovascolari, urogenitali e degli arti erano più elevati in una zona a cavallo fra le province di Napoli e Caserta che nel resto della Campania. I risultati della seconda fase di questo studio (Studio di correlazione tra rischio ambientale da rifiuti, mortalità e malformazioni congenite) furono pubblicati nel 2007 sul sito Internet del Dipartimento della Protezione civile. Risultava che la zona che presentava il livello di mortalità più elevato per tumori e malformazioni era quella maggiormente colpita dallo smaltimento illegale dei rifiuti pericolosi e dalla combustione incontrollata dei rifiuti solidi urbani. Questa correlazione farebbe pensare ad una incidenza sul rischio di mortalità osservato in Campania sebbene sul livello di mortalità possano avere influenza anche la prevalenza di alcune infezioni e virus nonché la diffusione del tabagismo nella regione.

63. All'inizio del 2008, su richiesta del commissario delegato in carica, il Ministero della Salute, l'ISS e le autorità sanitarie della Campania realizzarono uno studio intitolato "Salute e rifiuti in Campania", i cui risultati furono presentati in un congresso svoltosi a Napoli il 24 aprile 2008. Secondo questo studio, i dati epidemiologici raccolti in Campania non permettevano di stabilire un nesso di causalità tra l'esposizione della popolazione ai rifiuti solidi urbani e la prevalenza di malattie. In particolare risultava che l'elevato livello di mortalità associato alle malattie cardiovascolari e ai tumori del polmone e del fegato osservato in Campania si spiegherebbe con il soprapopolamento e la povertà della regione, con la diffusione del tabagismo, con delle cattive abitudini alimentari e con una endemia di epatiti virali. Tuttavia, lo studio non escludeva che gruppi limitati di persone che si trovavano in situazioni particolari abbiano potuto essere esposti a sostanze chimiche provenienti da rifiuti tossici eliminati in maniera inappropriata o illegale.

64. Uno studio pubblicato nel 2008 negli annali dell'ISS rilevò un livello elevato di mortalità per tumore del polmone, del fegato, dello stomaco, dei reni e della vescica, e malformazioni congenite generali, degli arti, del sistema cardiovascolare e dell'apparato urogenitale nella parte settentrionale della provincia di Napoli e nella parte meridionale della provincia di Caserta, zone di grande concentrazione di siti illegali di smaltimento di rifiuti tossici.

[...]

II. Sull'allegata violazione dell'art.8 della Convenzione

[...]

96. Libera di qualificare giuridicamente i fatti di causa (*Guerra e altri*, [...], §44), la Corte ritiene, vista la sua giurisprudenza in materia (*López Ostra*, [...], §51, *Guerra e altri*, [...], §57; *Moreno Gómez c. Spagna*, n.4143/02, 16 novembre 2004; *Hatton e altri c. Regno Unito* [GC], no.36022/97, §96, [...]), che le doglianze dei ricorrenti debbano essere esaminate in termini di diritto al rispetto della vita privata e del domicilio garantito dall'art.8 della Convenzione [...].

[...]

B. Sul merito

1. Tesi delle parti

a) Tesi del Governo

98. Il Governo ammette che "la gestione pressoché disastrosa del servizio di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti prodotti in alcune zone della provincia di Napoli" ha provocato l'accumulo di rifiuti per le strade di alcune città nonché la creazione di discariche illegali. Sostiene, tuttavia, che la fase acuta della crisi è durata circa cinque mesi, ossia dalla fine del 2007 a maggio 2008, e che, comunque, Somma Vesuviana non è stata toccata.

99. Sostiene inoltre che le difficoltà incontrate in Campania sono dovute a cause di forza maggiore quali la presenza della criminalità organizzata nella regione, l'inadempimento da parte delle imprese aggiudicatrici del servizio di raccolta dei rifiuti degli obblighi loro incombenti in virtù dei contratti di concessione, la mancanza di imprese disposte ad assicurare la continuità del servizio e l'opposizione della popolazione locale alla creazione di discariche e di impianti di produzione di CDR. Precisa inoltre che i roghi dei rifiuti per le strade sono stati accesi dai cittadini, ragione per la quale lo Stato non può essere considerato responsabile

100. Il Governo sottolinea che, comunque, le autorità italiane hanno adempiuto al loro dovere di vigilanza e preso misure adeguate per reagire alla "crisi". Da una parte, avrebbero avviato procedimenti penali a carico dei responsabili della cattiva gestione della situazione. Dall'altra parte, avrebbero adottato parecchie misure legislative, fra cui il decreto-legge n.90/08 con il quale sarebbe stato istituito un sistema efficace che ha portato alla raccolta dei rifiuti, all'eliminazione delle discariche abusive e alla ripresa del funzionamento degli impianti di trattamento e di smaltimento dei rifiuti (vedere §68 *supra*)

101. Peraltro, le autorità italiane avrebbero realizzato parecchi studi sulle cause e sugli effetti della "crisi dei rifiuti" in Campania e fornito alla popolazione informazioni che le avrebbero permesso di valutare il proprio livello di esposizione ai rischi associati alla raccolta, al trattamento e allo smaltimento dei rifiuti. Le cause della crisi dei rifiuti in Campania sarebbero state analizzate da tre commissioni parlamentari le cui conclusioni figurerebbero in alcune relazioni pubbliche. Il Ministero della Salute e il Dipartimento della Protezione civile avrebbero ordinato diversi studi sull'impatto della crisi sull'ambiente e sulla salute dell'uomo [...]. Questi studi avrebbero dimostrato che "la crisi dei rifiuti" non aveva avuto un impatto significativo sull'ambiente - ad eccezione di uno sporadico aumento dei livelli di inquinamento dell'acqua non direttamente imputabile alla presenza di rifiuti - né conseguenze negative sulla salute dell'uomo. I loro risultati sarebbero stati diffusi nel corso di seminari e conferenze pubbliche. Infine, sarebbe in corso la creazione di un centro di documentazione sulla salute e sull'inquinamento ambientale provocato dai rifiuti, gestito dal Centro nazionale per la prevenzione e il controllo delle malattie (CMM) e la regione Campania.

b) Tesi dei ricorrenti

102. I ricorrenti sostengono che le carenze delle autorità pubbliche nella gestione della crisi hanno causato danni all'ambiente e messo in pericolo la loro salute.

103. Lo Stato convenuto sarebbe così venuto meno all'obbligo di fornire informazioni che permettessero agli interessati di valutare il loro livello di esposizione ai rischi associati alla raccolta e allo smaltimento dei rifiuti per non aver divulgato pubblicamente i risultati dello studio disposto dal Dipartimento della Protezione civile [...]. Peraltro, lo studio dell'ISS, presentato alla Prefettura di Napoli nel gennaio 2009 [...], avrebbe messo in evidenza il rapporto tra il livello di tumori e la presenza di discariche nella zona che comprende i comuni di Acerra, Nola e Marigliano (limitrofo a Somma Vesuviana).

2. Valutazione della Corte

a) Principi generali

104. La Corte ricorda che i gravi danni ambientali possono incidere sul benessere delle persone e privarle del godimento del loro domicilio in modo da nuocere alla loro vita privata e familiare (*López Ostra*, sopra citata, §51; *Guerra* e altri, sopra citata, §60).

105. Peraltro, sottolinea che l'art.8 non si limita a costringere lo Stato ad astenersi da ingerenze arbitrarie: a questo impegno piuttosto negativo possono aggiungersi obblighi positivi inerenti ad un rispetto effettivo della vita privata. Comunque sia, che si affronti la questione in termini di obbligo positivo dello Stato ad adottare misure ragionevoli e adeguate per proteggere i diritti della persona in virtù del primo paragrafo dell'art.8 o in termini di ingerenza di un'autorità pubblica, da giustificare ai sensi del secondo paragrafo, i principi applicabili sono abbastanza simili (*López Ostra*, sopra citata, §51, e *Guerra*, sopra citata, §58).

106. Gli Stati hanno prima di tutto l'obbligo positivo, in particolare nel caso di un'attività pericolosa, di mettere in atto una regolamentazione idonea alle specificità di detta attività, soprattutto a livello del rischio che potrebbe derivarne. Questo obbligo deve regolare

l'autorizzazione, la messa in funzione, l'esercizio, la sicurezza e il controllo dell'attività in questione, nonché imporre a qualsiasi persona interessata da tale attività l'adozione di misure di ordine pratico idonee ad assicurare una protezione effettiva dei cittadini la cui vita rischia di essere esposta ai pericoli inerenti al campo in causa (vedere, *mutatis mutandis*, *Oneryildiz c. Turchia*, [GC], n.48939/99, §90, [...]).

107. Per quanto riguarda gli obblighi procedurali che derivano dall'art.8, la Corte ricorda che essa attribuisce una particolare importanza al fatto che il pubblico abbia accesso alle informazioni che gli permettano di valutare il rischio al quale è esposto. (*Guerra*, [...], §60; *Taşkin e altri c. Turchia*, n.46117/99, §119, [...]; *Giacomelli c. Italia*, n.59909/00, §83, [...]; *Tătar c. Romania*, n.67021/01, §113, [...]). Per di più ricorda che l'art.5, §1 c), della Convenzione di Aarhus, ratificata dall'Italia, prevede che ogni Parte faccia in modo che "in caso di minaccia imminente per la salute o per l'ambiente, imputabile ad attività umane o dovuta a cause naturali, siano diffuse immediatamente e senza indugio tutte le informazioni in possesso delle autorità pubbliche che consentano a chiunque possa esserne colpito di adottare le misure atte a prevenire o limitare i danni derivanti da tale minaccia" [...].

b) Applicazione dei principi sopra citati al caso di specie

108. Innanzitutto la Corte ricorda che ha appena constatato [...] che il comune di Somma Vesuviana, dove i ricorrenti abitano o lavorano, è stato colpito dalla "crisi dei rifiuti". Essa rileva che in Campania è stato dichiarato lo stato di emergenza dell'11 febbraio 1994 al 31 dicembre 2009 e che i ricorrenti sono stati costretti a vivere in un ambiente inquinato dai rifiuti abbandonati per le strade almeno dalla fine del 2007 al mese di maggio 2008. La Corte ritiene che questa situazione abbia potuto portare ad un deterioramento della qualità di vita degli interessati e, in particolare, nuocere al loro diritto al rispetto della vita privata e del domicilio. Pertanto nel caso di specie è applicabile l'art.8. Peraltro la Corte nota che i ricorrenti non hanno sostenuto di essere stati colpiti da patologie ricollegabili all'esposizione ai rifiuti e che gli studi scientifici forniti dalle parti sull'esistenza di un nesso di causalità tra l'esposizione ai rifiuti e l'aumento del rischio di sviluppare patologie quali tumori o malformazioni congenite giungono a conclusioni opposte. In queste circostanze, benché la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, chiamata a pronunciarsi sulla questione dello smaltimento dei rifiuti in Campania, abbia ritenuto che un accumulo nelle strade e nelle aree di stoccaggio temporanee di quantitativi così ingenti di rifiuti potesse costituire un pericolo per la salute della popolazione locale (vedere la sentenza C-297/08, sopra citata, §§55 e 56 *supra*), la Corte non può concludere che la vita e la salute dei ricorrenti siano state minacciate. Detto ciò, l'art.8 può essere invocato anche se manca la prova di un grave pericolo per la salute degli interessati (vedere *López Ostra*, sopra citata, §51).

109. La Corte ritiene che la presente causa verta non su una ingerenza diretta nell'esercizio del diritto al rispetto della vita privata e del domicilio dei ricorrenti che si sarebbe materializzata con un atto delle autorità pubbliche, ma sulla lamentata omissione di queste ultime nell'adottare misure adeguate per assicurare il corretto funzionamento del servizio di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti nel comune di Somma Vesuviana. La Corte ritiene quindi appropriato porsi sul piano degli obblighi positivi derivanti dall'art.8 della Convenzione (vedere *Guerra*, sopra citata, §58).

110. La raccolta, il trattamento e lo smaltimento dei rifiuti costituiscono senza dubbio delle attività pericolose (vedere, *mutatis mutandis*, *Oneryildiz*, [...], §71). Pertanto gravava sullo Stato l'obbligo positivo di adottare delle misure ragionevoli ed idonee in grado di proteggere i diritti delle persone interessate al rispetto della loro vita privata e del loro domicilio e, in genere, al godimento di un ambiente sano e protetto (vedere *Tătar*, [...], §107). La Corte ricorda peraltro il margine di discrezionalità di cui godono gli Stati nella scelta delle misure concrete da adottare per tener fede agli obblighi positivi derivanti dall'art.8 della Convenzione (vedere *Fadejeva*, [...], §96).

Nel caso di specie, dal 2000 al 2008, il servizio di trattamento e smaltimento dei rifiuti è stato affidato a società di diritto privato, mentre il servizio di raccolta dei rifiuti del comune di Somma Vesuviana è stato assicurato da varie società a capitale pubblico. Il fatto che le autorità italiane abbiano dato a terzi la gestione di un servizio pubblico non può tuttavia dispensarle dagli obblighi di vigilanza loro imposti dall'art.8 della Convenzione (vedere *López Ostra*, [...], §§44-58).

111. La Corte rileva che lo Stato italiano, a partire da maggio 2008, ha adottato varie misure e preso iniziative per superare le difficoltà incontrate in Campania e che lo stato di emergenza, dichiarato in Campania l'11 febbraio 1994, è stato revocato il 31 dicembre 2009. Il Governo convenuto ha di certo ammesso l'esistenza di uno stato di crisi, ma lo ha qualificato come una

situazione di forza maggiore. A tale proposito, la Corte si limita a ricordare che ai sensi dell'art.23 degli Articoli della Commissione di diritto internazionale delle Nazioni Unite sulla responsabilità dello Stato per atto internazionalmente illecito, la "forza maggiore" consiste in "(...) una forza irresistibile o in un avvenimento imprevedibile, fuori dal controllo dello Stato, che rende materialmente impossibile, nelle circostanze, agire in conformità dell'obbligo" [...]. Avuto riguardo anche alle conclusioni della Corte di Giustizia della Unione Europea nella causa C-297/08 sopra citata, la Corte ritiene che le circostanze invocate dallo Stato italiano non possano rientrare fra le cause di forza maggiore.

112. Secondo la Corte, anche se si considera, come afferma il Governo, che la fase acuta della crisi sia durata soltanto cinque mesi - dalla fine del 2007 a maggio 2008 - e nonostante il margine di discrezionalità riconosciuto allo Stato convenuto, è necessario constatare che l'incapacità protratta delle autorità italiane ad assicurare un corretto funzionamento del servizio di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti ha leso il diritto dei ricorrenti al rispetto della loro vita privata e del loro domicilio, in violazione dell'art.8 della Convenzione sotto il suo profilo materiale.

113. Al contrario, per quanto riguarda il profilo procedurale dell'art.8 ed il motivo di ricorso relativo alla lamentata omessa divulgazione delle informazioni idonee a permettere ai ricorrenti di valutare il rischio al quale erano esposti, la Corte sottolinea che gli studi disposti dal Dipartimento della Protezione civile sono stati resi pubblici nel 2005 e nel 2008. Pertanto, essa ritiene che le autorità italiane abbiano adempiuto all'obbligo di informare le persone interessate, compresi i ricorrenti, sui potenziali rischi ai quali si esponevano continuando a risiedere in Campania. Pertanto, a tale riguardo non vi è stata violazione dell'art.8 della Convenzione.

[...]

A. Danno

120. I ricorrenti reclamano ciascuno 15.000 € per il danno morale che avrebbero subito.

[...]

122. La Corte rileva che l'avvocato di Lorenzo ha domandato la riparazione del suo danno morale non soltanto per se stesso, ma anche per "ogni richiedente", ragione per la quale considera che la domanda di risarcimento si estenda a tutti i ricorrenti. Nelle circostanze del caso di specie, la Corte ritiene tuttavia che la constatazione di violazioni della Convenzione alla quale è pervenuta costituisca una riparazione sufficiente per il danno morale.

[...]

Per questi motivi, la Corte

- **dichiara, a maggioranza, il ricorso ricevibile per quanto riguarda i motivi basati sugli artt.8 e 13 della Convenzione e, all'unanimità, irricevibile per il resto**
- **dichiara, con sei voti contro uno, che vi è stata violazione dell'art.8 della Convenzione sotto il profilo materiale;**
- **dichiara, all'unanimità, che non vi è stata violazione dell'art.8 della Convenzione sotto il profilo procedurale;**

[...]

- **rigetta, all'unanimità, la domanda di equa soddisfazione per il resto.**

DISCUSSIONE

- 1. I ricorrenti contestano la violazione degli artt.2 e 8 della CEDU. Sotto quali profili?**
- 2. Ritenete che il richiamo a tali articoli, per tutelare le persone da violazioni della tutela di carattere ambientale che lo Stato avrebbe dovuto approntare, sia una forzatura? Perché?**
- 3. Il Governo italiano eccepisce la qualità di vittime dei ricorrenti: in base a quali motivazioni?**
- 4. Il Governo italiano eccepisce il mancato esaurimento delle vie di ricorso interne: in base a quali motivazioni?**

5. *L'art.8 CEDU, anche in riferimento a danni ambientali che possono incidere sulla vita privata e familiare, impone allo Stato solamente un obbligo negativo di astenersi da ingerenze arbitrarie, o anche obblighi positivi?*
6. *Il Governo italiano nega la propria responsabilità invocando cause di forza maggiore : in base a quali motivazioni?*
7. *Come ha deciso la Corte? Siete d'accordo? Perché?*

2. Protezione dell'ambiente e tutela di altri interessi

Corte di Giustizia dell'Unione Europea, causa C-371/98

Sentenza della Corte del 7 novembre 2000 - *The Queen c. Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions, ex parte First Corporate Shipping Ltd*, con la partecipazione di: *World Wide Fund for Nature UK (WWF)* e *Avon Wildlife Trust* - Domanda di pronuncia pregiudiziale: *High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court)* - Regno Unito.

Parole chiave

1. AMBIENTE - CONSERVAZIONE DEGLI HABITAT NATURALI E DELLA FLORA E DELLA FAUNA SELVATICHE - DIRETTIVA 92/43 - SITI DI IMPORTANZA COMUNITARIA - INDIVIDUAZIONE - FORMAZIONE DELL'ELENCO NAZIONALE DEI SITI IN QUESTIONE - PRESA IN CONSIDERAZIONE DI ESIGENZE ECONOMICHE, SOCIALI E CULTURALI O DI PARTICOLARITÀ REGIONALI E LOCALI - INAMMISSIBILITÀ.

Massime

1. *L'art.4, n.1, della direttiva 92/43, relativa alla conservazione degli habitat naturali e semi-naturali e della flora e della fauna selvatiche, va interpretato nel senso che uno Stato membro non può prendere in considerazione esigenze economiche, sociali e culturali nonché particolarità regionali e locali, come quelle menzionate all'art.2, n.3, della detta direttiva, al momento della scelta e delimitazione dei siti da proporre alla Commissione come designabili quali siti aventi importanza comunitaria.*

Infatti, per elaborare un progetto di elenco dei siti di importanza comunitaria, idoneo a portare alla costituzione di una rete ecologica europea coerente di zone speciali di conservazione, la Commissione deve disporre di un elenco completo dei siti aventi, a livello nazionale, un interesse ecologico in linea con l'obiettivo della conservazione degli habitat naturali nonché della fauna e della flora selvatiche contemplato da tale direttiva. Del resto, solo in questo modo è possibile realizzare l'obiettivo contemplato dall'art.3, n.1, primo comma, della direttiva 92/43, cioè mantenere o ripristinare in uno stato di conservazione soddisfacente tipi di habitat naturali e habitat di specie interessati nella loro area di ripartizione naturale, la quale può essere ubicata da una parte e dall'altra di una o più frontiere interne alla Comunità. Pertanto, tenuto conto che uno Stato membro, allorché redige l'elenco nazionale dei siti, non può avere una conoscenza precisa e circostanziata della situazione degli habitat negli altri Stati membri, il detto Stato non può, di propria iniziativa, sia pure per motivi economici, sociali e culturali o a causa delle specificità regionali e locali, escludere siti aventi, a livello nazionale, un interesse ecologico in linea con l'obiettivo della conservazione, senza mettere a repentaglio la realizzazione di questo stesso obiettivo a livello comunitario.

Motivazioni

1. Con ordinanza 21 luglio 1998, pervenuta in cancelleria il 16 ottobre successivo, la *High Court of Justice (England and Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court)*, ha sottoposto alla Corte, ai sensi dell'art.177 del Trattato CE (divenuto art.234 CE), una questione pregiudiziale vertente sull'interpretazione degli artt.2, n.3, e 4, n.1, della direttiva [...] 21 maggio 1992, 92/43/CEE, relativa alla conservazione degli habitat naturali e semi-naturali e della flora e della fauna selvatiche ([...] in prosieguo: la «direttiva sugli habitat»).

2. Tale questione è stata sollevata nell'ambito di un procedimento di controllo giurisdizionale («*judicial review*») promosso dalla *First Corporate Shipping Ltd* (in prosieguo: la «FCS») nei confronti dell'atto con il quale il *Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions* (Ministro dell'Ambiente, dei Trasporti e delle Regioni; in prosieguo: il «Ministro») aveva manifestato l'intenzione di proporre alla Commissione delle Comunità europee l'estuario del Severn in quanto sito designabile come zona speciale di conservazione (in prosieguo: la «ZSC») ai sensi dell'art.4, n.1, della direttiva sugli habitat.

[...]

Controversia nella causa principale e questione pregiudiziale

7. La FCS è la legittima autorità portuale del porto di Bristol (Regno Unito), situato nell'estuario del Severn, ed è proprietaria di numerosi terreni nei dintorni del detto porto. Dopo l'acquisizione di questo, la FCS ha investito in partecipazione con altre imprese capitali per circa 220 milioni di GBP per lo sviluppo delle installazioni portuali. Essa occupa 495 impiegati fissi a tempo pieno. Si ritiene che il numero dei lavoratori occupati nel porto, compresi gli impiegati della FCS, si collochi tra le 3.000 e le 5.000 persone.

8. Il Ministro ha manifestato l'intenzione di proporre alla Commissione l'estuario del Severn in quanto sito designabile come ZSC ai sensi dell'art.4, n.1, della direttiva sugli habitat, mentre la maggior parte delle sue zone intercotidali era stata già classificata zona di protezione speciale ai sensi della direttiva [...] 2 aprile 1979, 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici [...]. Successivamente, la FCS ha adito la *High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court)*, con una domanda di autorizzazione per il controllo giurisdizionale.

9. Dinanzi a tale giudice nazionale la FCS ha sostenuto che l'art.2, n.3, della direttiva sugli habitat prescrive che il Ministro tenga conto delle esigenze economiche, sociali e culturali quando decide quali siti debbano essere proposti alla Commissione ai sensi dell'art.4, n.1, della medesima direttiva.

10. Il Ministro ha replicato che, tenuto conto del ragionamento adottato dalla Corte nella sentenza 11 luglio 1996, causa C-44/95, *Royal Society for the Protection of Birds* [...], non può prendere in considerazione esigenze economiche, sociali e culturali quando decide quali siti debbano essere proposti alla Commissione ai sensi dell'art.4, n.1, della direttiva sugli habitat.

11. Ciò considerato, la *High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court)*, ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se uno Stato membro possa o debba tener conto delle considerazioni citate nell'art.2, n.3, della direttiva [...] 21 maggio 1992, 92/43/CEE, relativa alla conservazione degli habitat naturali e semi-naturali e della flora e della fauna selvatiche, vale a dire delle esigenze economiche, sociali e culturali, nonché delle particolarità regionali e locali, nel decidere quali siti proporre alla Commissione a norma dell'art.4, n.1, di tale direttiva e/o nel definirne i confini».

Sulla questione pregiudiziale

12. Si deve in limine rilevare che la questione pregiudiziale interpretativa verte soltanto sulla prima fase del procedimento di classificazione dei siti naturali in ZSC, contemplato dall'art.4, n.1, della direttiva sugli habitat.

13. Questa disposizione prevede che un elenco dei siti indicanti i tipi di habitat naturali dell'allegato I e le specie indigene dell'allegato II che essi ospitano viene proposto da ciascuno Stato membro, sulla base dei criteri stabiliti dall'allegato III (prima fase) e delle pertinenti informazioni scientifiche e trasmesso alla Commissione.

14. L'allegato III della direttiva sugli habitat, che tratta dei criteri di selezione dei siti atti ad essere individuati come siti di importanza comunitaria e designati come ZSC, elenca, per quanto riguarda la prima fase, criteri di valutazione a livello nazionale dell'importanza relativa dei siti per ciascun tipo di habitat naturale dell'allegato I e ciascuna specie dell'allegato II.

15. Orbene, tali criteri di valutazione sono stati definiti esclusivamente in funzione dell'obiettivo di conservazione degli habitat naturali o della fauna e della flora selvatiche figuranti nell'allegato I o, rispettivamente, nell'allegato II.

16. Ne consegue che l'art.4, n.1, della direttiva sugli habitat, in quanto tale, non prevede che vengano prese in considerazione esigenze diverse da quelle relative alla conservazione degli habitat naturali nonché della flora e della fauna selvatiche, nella scelta e delimitazione dei siti da proporre alla Commissione in quanto identificabili come siti di importanza comunitaria.

17. La FCS sostiene che l'identificazione e la delimitazione dei siti da trasmettere alla Commissione ai fini della loro designazione come ZSC, come richiesto dall'art.4, n.1, della direttiva sugli habitat, costituiscono una misura adottata in virtù di tale direttiva ai sensi del suo art.2, n.3. Ne conseguirebbe che quest'ultima disposizione impone un obbligo a carico di uno Stato membro di tener conto delle esigenze economiche, sociali e culturali nonché delle particolarità regionali e locali, quando applica i criteri di cui all'allegato III della detta direttiva al fine di redigere l'elenco dei siti da trasmettere alla Commissione.

18. Secondo il governo finlandese, uno Stato membro, quando propone il proprio elenco di siti alla Commissione, dispone della facoltà di tenere in considerazione le esigenze economiche,

sociali e culturali, nonché le particolarità regionali e locali, purché non comprometta la realizzazione degli obiettivi di protezione della natura della direttiva sugli habitat. Tale governo fa presente, a titolo di esempio, che può esistere nel territorio di uno Stato membro un numero di siti considerabili di importanza comunitaria tanto elevato che tale Stato avrebbe il diritto di escluderne taluni dal proprio elenco di proposte senza mettere a repentaglio la realizzazione dei detti obiettivi.

19. Si deve a questo proposito ricordare che l'art.3, n.1, primo comma, della direttiva sugli habitat prevede la costituzione di una rete ecologica europea coerente di ZSC, denominata «Natura 2000», che è formata da siti in cui si trovano tipi di habitat naturali elencati nell'allegato I e habitat delle specie di cui all'allegato II e che deve garantire il mantenimento ovvero, all'occorrenza, il ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, dei tipi di habitat naturali e degli habitat delle specie interessati nella loro area di ripartizione naturale.

20. Si deve altresì ricordare che l'art.4 della direttiva sugli habitat istituisce un procedimento per la classificazione dei siti naturali in ZSC articolata in più fasi, alle quali sono ricollegati taluni effetti giuridici. Tale procedura, come emerge dall'art.3, n.2, della medesima direttiva, deve, in particolare, consentire la realizzazione della menzionata rete «Natura 2000»,

21. In particolare, l'art.4, n.2, primo comma, della direttiva sugli habitat dispone che la Commissione elabora, sulla base degli elenchi degli Stati membri e d'accordo con ciascuno di essi, un progetto di elenco di siti di importanza comunitaria.

22. Orbene, per elaborare un progetto di elenco di siti di importanza comunitaria idoneo a portare alla costituzione di una rete ecologica europea coerente di ZSC, la Commissione deve disporre di un elenco completo di siti aventi, a livello nazionale, un interesse ecologico pertinente con riguardo all'obiettivo della conservazione degli habitat naturali nonché della fauna e della flora selvatiche contemplato dalla direttiva sugli habitat. A questo fine il detto inventario è redatto sulla base dei criteri posti nell'allegato III (prima tappa) di tale direttiva.

23. Del resto, solo in questo modo è possibile realizzare l'obiettivo contemplato dall'art.3, n.1, primo comma, della direttiva sugli habitat, cioè il mantenimento o il ripristino in uno stato di conservazione soddisfacente dei tipi di habitat naturali e degli habitat delle specie interessati nella loro area di ripartizione naturale, la quale può essere ubicata da una parte e dall'altra di una o più frontiere interne. Infatti, dal combinato disposto dell'art.1, lett.e) e i), e dell'art.2, n.1, della direttiva sugli habitat emerge che lo stato di conservazione favorevole di un habitat naturale o di una specie dev'essere valutato con riferimento all'insieme del territorio europeo degli Stati membri sul quale si applica il Trattato. Pertanto, premesso che uno Stato membro, allorché redige l'elenco nazionale dei siti, non può avere una conoscenza precisa e circostanziata della situazione degli habitat negli altri Stati membri, il detto Stato non può, di propria iniziativa, sia pure in ragione di esigenze economiche, sociali e culturali o delle specificità regionali e locali, escludere siti aventi, a livello nazionale, un interesse ecologico in linea con l'obiettivo della conservazione, senza mettere a repentaglio la realizzazione di questo stesso obiettivo a livello comunitario.

24. In particolare, se gli Stati membri, nella scelta e delimitazione dei siti da includere nell'elenco che, in applicazione dell'art.4, n.1, della direttiva sugli habitat, sono tenuti a redigere e trasmettere alla Commissione, potessero prendere in considerazione le esigenze economiche, sociali e culturali nonché le particolarità regionali e locali, la Commissione non potrebbe essere sicura di disporre di un elenco completo dei siti dichiarabili come ZSC e l'obiettivo della costituzione di tali zone in una rete ecologica europea coerente rischierebbe di non essere conseguito.

25. Si deve pertanto risolvere la questione sollevata nel senso che l'art.4, n.1, della direttiva sugli habitat va interpretato nel senso che uno Stato membro non può prendere in considerazione esigenze economiche, sociali e culturali nonché particolarità regionali e locali, come quelle menzionate all'art.2, n.3, della detta direttiva, nella scelta e delimitazione dei siti da proporre alla Commissione come identificabili di importanza comunitaria.

[...]

Per questi motivi, la Corte, pronunciandosi sulla questione sottoposta dalla *High Court of Justice (England and Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court)*, con ordinanza 21 luglio 1998, dichiara:

1. L'art.4, n.1, della direttiva [...] 21 maggio 1992, 92/43/CEE, relativa alla conservazione degli habitat naturali e semi-naturali e della flora e della fauna selvatiche, va interpretato nel senso che uno Stato membro non può prendere in considerazione esigenze

economiche, sociali e culturali nonché particolarità regionali e locali, come quelle menzionate all'art.2, n.3, della detta direttiva, nella scelta e delimitazione dei siti da proporre alla Commissione come identificabili di importanza comunitaria.

DISCUSSIONE

- 1. Quali sono le fasi del procedimento di classificazione dei siti naturali in zone speciali di conservazione (ZSC) ai fini della costituzione della Rete "Natura 2000"?**
- 2. La direttiva "habitat" prevede che si possa o si debba tenere conto di esigenze economiche, sociali e culturali, oltre che di particolarità regionali e locali, nell'individuazione delle ZSC)?**
- 3. Se sì, in che fase? Perché?**
- 4. Come ha deciso la Corte? Siete d'accordo? Perché?**

3. Migliore tecnologia disponibile e politiche ambientali

Corte di Giustizia dell'Unione Europea, causa C-364/03

Sentenza della Corte (Seconda Sezione) del 7 luglio 2005 - Commissione delle Comunità europee c. Repubblica ellenica.

Parole chiave

[...]

2. AMBIENTE - INQUINAMENTO ATMOSFERICO - IMPIANTI INDUSTRIALI - DIRETTIVA 84/360 - OBBLIGO DEGLI STATI MEMBRI DI ADOTTARE MISURE PER ADEGUARE I DETTI IMPIANTI ALLA MIGLIORE TECNOLOGIA DISPONIBILE - MANCANZA DI POLITICHE E DI STRATEGIE - INADEMPIMENTO.

Massime

[...]

2. *Viene meno agli obblighi ad esso incombenti ai sensi dell'art.13 della direttiva 84/360, concernente la lotta contro l'inquinamento atmosferico provocato dagli impianti industriali, uno Stato membro che non definisce politiche né strategie per adattare progressivamente alla migliore tecnologia disponibile le turbine a vapore e a gas di una centrale elettrica.*

Anche se l'art.13 della direttiva 84/360 non pone expressis verbis agli Stati membri un obbligo di fissare valori limite per le emissioni di impianti industriali, va tuttavia rilevato che l'adozione di valori limite per le emissioni di tali impianti sarebbe una misura estremamente utile nell'ambito dell'attuazione di una politica o di una strategia quali definite all'art.13 della direttiva 84/360.

Può essere considerata una misura di adattamento alla migliore tecnologia disponibile di un impianto industriale come una centrale elettrica la riduzione del tenore massimo di prodotti nocivi dei combustibili, poiché tale riduzione è idonea a ridurre sensibilmente il livello di inquinamento atmosferico proveniente da tale impianto. Ciò, però, sul presupposto che il tenore di prodotti nocivi del combustibile considerato sia il più basso possibile sul mercato.

Possano anche costituire misure di adattamento di una centrale alla migliore tecnologia disponibile la sostituzione progressiva dei bruciatori e le misure di sorveglianza e di controllo delle emissioni, purché queste ultime siano accompagnate da altre azioni aventi un effetto diretto sulle emissioni della centrale considerata.

Motivazioni

1. Con il ricorso in oggetto la Commissione delle Comunità europee chiede alla Corte di constatare che la Repubblica ellenica, non avendo definito politiche né strategie per adattare progressivamente le turbine a vapore e a gas della centrale della società *Dimosia Epicheirisi Ilektrismou* (Ente nazionale dell'energia elettrica; in prosieguo: la «DEI»), sita in *Linoperamata*, Creta (Grecia) (in prosieguo: la «centrale»), alla migliore tecnologia disponibile, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'art.13 della direttiva [...] 28 giugno 1984, 84/360/CEE, concernente la lotta contro l'inquinamento atmosferico provocato dagli impianti industriali [...].

[...]

Giudizio della Corte

29. In via preliminare occorre ricordare che l'art.13 della direttiva 84/360 fa obbligo agli Stati membri di applicare, in considerazione dell'evoluzione della tecnologia e della situazione dell'ambiente, politiche e strategie comportanti misure adeguate per adattare progressivamente impianti come la centrale alla migliore tecnologia disponibile, tenendo conto di vari criteri come la natura e il volume delle emissioni inquinanti degli impianti, nonché i costi generati dall'adattamento a tale nuova tecnologia.

30. L'art.13 della direttiva 84/360, per quanto, come sostiene il governo ellenico, lasci agli Stati membri una certa libertà di decidere le misure più opportune per la lotta all'inquinamento atmosferico, impone loro comunque di procedere all'adattamento progressivo alla detta tecnologia, man mano che questa si evolve, degli impianti indicati nella direttiva.

31. A tale riguardo si deve osservare che il volume delle emissioni di un impianto considerato nella direttiva 84/360 influisce senz'altro sul tipo di misure da adottare. Ciò non vuol dire, però,

che, anche nel caso in cui le emissioni inquinanti non raggiungano un volume significativo, uno Stato membro può permettersi di non adeguare l'impianto alla migliore tecnologia disponibile. È proprio alla luce di tale constatazione che occorre verificare se nella fattispecie la Repubblica ellenica abbia adempiuto all'obbligo postole dall'art.13 della detta direttiva.

32. Quanto, in primo luogo, all'affermazione del governo ellenico secondo cui la qualità dell'ambiente nella regione in cui si trova la centrale è eccellente e non presenta alcun pericolo per la salute pubblica, si osservi, da un lato, che essa contraddice il contenuto della lettera 10 luglio 2002, inviata in risposta al parere motivato della Commissione, in cui il medesimo governo ha ammesso l'esistenza di un problema di degrado ambientale dovuto al funzionamento della centrale.

33. Dall'altro lato, si deve ricordare che, ai termini dell'art.1 della direttiva 84/360, quest'ultima intende prevenire o ridurre l'inquinamento atmosferico derivante da impianti industriali nel territorio della Comunità. Costituisce inquinamento atmosferico, ai sensi dell'art.2, p.to 1, della direttiva, l'immissione diretta o indiretta nell'atmosfera, ad opera dell'uomo, di sostanze o di energia aventi un'azione nociva tale da mettere in pericolo la salute umana e danneggiare le risorse biologiche e gli ecosistemi.

34. Ne consegue che, siccome è pacifico che le emissioni di anidride solforosa e di ossido di azoto hanno effetti nocivi sulla salute dell'uomo nonché sulle risorse biologiche e sugli ecosistemi, l'obbligo incombenente agli Stati membri di adottare le misure necessarie a ridurre le emissioni di tali due sostanze non dipende, contrariamente a quanto sostiene il governo ellenico, dalla situazione ambientale generale della regione in cui si trova l'impianto industriale in causa.

35. Quanto, in secondo luogo, all'omessa adozione di valori limite per le emissioni di impianti come la centrale, si osservi che, come ha fatto giustamente presente il governo ellenico, l'art.13 della direttiva 84/360 non pone *expressis verbis* agli Stati membri un obbligo in tal senso.

36. L'adozione di valori limite per le emissioni di impianti come la centrale sarebbe, tuttavia, una misura estremamente utile nell'ambito dell'attuazione di una politica o di una strategia quali definite all'art.13 della direttiva 84/360.

37. Quanto, in terzo luogo, ai dati relativi alle emissioni specifiche di anidride solforosa e di ossido di azoto invocati dal governo ellenico, che la Commissione peraltro contesta, si osservi che essi, pur indicando effettivamente un lieve calo di tali emissioni dal 1992 al 2001, non permettono comunque di trarre conclusioni sull'effettivo adattamento della centrale alla migliore tecnologia disponibile. Al più possono provare che le misure adottate dal governo ellenico hanno portato ad una riduzione delle emissioni.

38. Ebbene, la Commissione non contesta al governo ellenico di non aver adottato misure idonee a ridurre l'inquinamento atmosferico generato dalla centrale, bensì di non aver attuato una politica e una strategia per adattare la centrale alla miglior tecnologia disponibile.

39. Quanto, in quarto luogo, alle diverse misure elencate dal governo ellenico per provare di aver rispettato l'obbligo postogli dall'art.13 della direttiva 84/360, si deve constatare innanzi tutto che la riduzione del tenore massimo di zolfo nella nafta e nel gasolio utilizzati dalla centrale può, in linea di principio, essere considerata una misura di adattamento alla migliore tecnologia disponibile di un impianto industriale come la centrale, poiché è idonea a ridurre sensibilmente il livello di inquinamento atmosferico proveniente da tale impianto. Ciò, però, sul presupposto che il tenore di zolfo del combustibile utilizzato sia il più basso possibile sul mercato.

40. Ebbene, nella fattispecie, come la Commissione ha precisato in risposta ad un quesito posto dalla Corte e senza smentite da parte del governo ellenico, il tenore di zolfo, segnatamente, della nafta utilizzata dalla centrale, pari al 2,6%, è notevolmente superiore a quello della nafta a minor tenore di zolfo disponibile sul mercato, pari allo 0,4%, e ben maggiore di quello della nafta utilizzata dagli impianti industriali della regione di Atene, pari allo 0,7%.

41. L'argomento del governo ellenico secondo cui l'art.13 della direttiva 84/360 non può prescrivere l'utilizzazione di combustibili con il minor tenore di zolfo possibile sul mercato perché ciò comporterebbe una spesa eccessiva per la DEI non può essere accolto.

42. Nella fattispecie, è infatti pacifico che l'utilizzazione della nafta contenente un tenore di zolfo dell'1% circa avrebbe comportato un unico investimento di 3 milioni di euro e un aumento delle spese correnti per l'acquisto della nafta di circa 6 milioni di euro all'anno.

43. Ebbene, contrariamente a quanto sostiene il governo ellenico, tali importi non costituiscono costi eccessivi rispetto, da un lato, alla situazione finanziaria della DEI quale descritta dalle parti in causa e, dall'altro, alla circostanza che la detta società ha circa 6,7 milioni di clienti.

44. Non può essere accolto neppure l'argomento secondo cui l'utilizzazione di nafta o di gasolio contenenti un minor tenore di zolfo non sarebbe giustificata dalla qualità dell'ambiente nella regione in cui è situata la centrale, dato che, come risulta al p.to 34 della presente sentenza, l'obbligo di ridurre le emissioni di anidride solforosa e di ossido di azoto non dipende da un particolare inquinamento ambientale.

45. In ordine, poi, all'indicazione secondo cui la percentuale di nafta nella produzione di energia a Creta è stata ridotta di circa il 46% tra il 1992 e il 2002, è sufficiente constatare che essa ha carattere troppo generale e non fa fede di un'eventuale riduzione dell'inquinamento dello stesso ordine di grandezza per le emissioni della centrale.

46. Per quanto riguarda l'utilizzazione di additivi chimici destinati a migliorare la combustione delle unità di turbine a vapore, si osservi che il governo ellenico medesimo ha ammesso che tale misura influisce soltanto sull'emissione delle «particelle in sospensione», la quale emissione, ebbene, non rientra nel presente ricorso.

47. Quanto alla sostituzione progressiva dei bruciatori di alcune unità di turbine a vapore, effettivamente tale misura può, in linea di principio, essere considerata un adattamento della centrale alla migliore tecnologia disponibile. Nella fattispecie, tale sostituzione è avvenuta, però, in gran parte dopo la scadenza del termine di due mesi impartito nel parere motivato.

48. Per quanto riguarda, infine, le misure di sorveglianza e di controllo delle emissioni, esse possono senz'altro costituire misure di adattamento di una centrale alla migliore tecnologia possibile, purché siano accompagnate da altre azioni aventi un effetto diretto sulle emissioni della centrale.

49. Ebbene, tali misure di accompagnamento nella fattispecie mancano. Come il governo ellenico ha indicato in risposta ad un quesito posto dalla Corte all'udienza, i controlli e i rilevamenti delle emissioni alla base di diversi rapporti indirizzati alle autorità nazionali competenti portano, nel caso si constati un'irregolarità, solo ad una riduzione temporanea ovvero a una sospensione della produzione della centrale e, pertanto, delle sue emissioni. Ne discende che le dette misure non possono essere considerate un adattamento della centrale alla migliore tecnologia disponibile.

50. Altrettanto dicasi del progetto di dislocazione progressiva della centrale in un'altra regione di Creta, visto che tale misura vale soltanto a dismettere gradualmente tale impianto.

51. Tutto ciò considerato, si deve concludere che le misure invocate dal governo ellenico non valgono ad attuare una politica o una strategia di adattamento della centrale alla migliore tecnologia disponibile, come prescritto dall'art.13 della direttiva 84/360.

52. Si deve conseguentemente constatare che la Repubblica ellenica, non avendo definito politiche e strategie per adattare progressivamente alla migliore tecnologia disponibile, le turbine a vapore e a gas della centrale della DEI, sita in *Linoperamata*, Creta, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'art.13 della direttiva 84/360.

[...]

Per questi motivi, la Corte (Seconda Sezione) dichiara e statuisce:

1) La Repubblica ellenica, non avendo definito politiche né strategie per adattare progressivamente alla migliore tecnologia disponibile le turbine a vapore e a gas della centrale della *Dimosia Epicheirisi Ilektrismou* (Ente nazionale dell'energia elettrica), sita in *Linoperamata*, Creta, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'art.13 della direttiva [...] 28 giugno 1984, 84/360/CEE, concernente la lotta contro l'inquinamento atmosferico provocato dagli impianti industriali.

[...]

DISCUSSIONE

- 1. Cosa si intende per migliore tecnologia disponibile?**
- 2. La "disponibilità" è di carattere solo tecnologico o deve essere riferita anche a profili economici?**
- 3. La "disponibilità" deve essere valutata in termini oggettivi o soggettivi?**

4. *In base a quali considerazioni il governo ellenico sostiene di avere adempiuto ai propri obblighi? Cosa ne pensate?*
5. *Come ha deciso la Corte? Siete d'accordo? Perché?*

4. La protezione dell'ambiente come interesse fondamentale dell'UE

Corte di Giustizia dell'Unione Europea, causa 240/83

Sentenza della Corte del 7 febbraio 1985 - *Procureur de la République c. Association de défense des brûleurs d'huiles usagées (ADBHU)* - Domanda di pronuncia pregiudiziale: *Tribunal de Grande Instance de Créteil* - Francia.

Parole chiave

1. RAVVICINAMENTO DELLE LEGISLAZIONI - ELIMINAZIONE DEGLI OLI USATI – DIRETTIVA N.75/439 – RESTRIZIONE DELLA LIBERTÀ DEL COMMERCIO E DELLA LIBERA CONCORRENZA – AMMISSIBILITÀ – PRESUPPOSTI.

2. RAVVICINAMENTO DELLE LEGISLAZIONI - ELIMINAZIONE DEGLI OLI USATI – DIRETTIVA N.75/439 – NORME NAZIONALI SULLA COMBUSTIONE - COMPATIBILITÀ – CRITERI.

Massime

1. *I provvedimenti contemplati dalla direttiva n.75/439, riguardante l'eliminazione degli oli usati, non possono ostacolare gli scambi intracomunitari. Detti provvedimenti ed in particolari le autorizzazioni previe, benché possano avere effetto restrittivo sul libero esercizio del commercio e della libera concorrenza, non devono tuttavia essere discriminatori, né eccedere le inevitabili restrizioni giustificate dal perseguimento dello scopo di interesse generale costituito dalla tutela dell'ambiente.*

2. *Non è incompatibile con la direttiva n.75/439, nella parte in cui impone agli Stati membri di vietare qualsiasi forma di eliminazione degli oli usati che possa avere effetti nocivi per l'ambiente, la normativa nazionale che vieti di bruciare gli oli usati a meno che questa operazione venga effettuata in impianti appositamente concepiti ad opera di persone autorizzate.*

Motivazioni

[...]

3. A norma degli artt.2-4 della direttiva n.75/349, gli Stati membri devono adottare i provvedimenti necessari per garantire la raccolta e l'eliminazione innocua, preferibilmente mediante riutilizzazione, degli oli usati. L'art.5 della direttiva dispone che "qualora gli obiettivi previsti negli artt.2, 3 e 4 non possano essere conseguiti diversamente, gli Stati membri adottano tutte le misure necessarie affinché una o più imprese effettuino la raccolta e/o l'eliminazione dei prodotti offerti dai detentori, eventualmente nella zona loro assegnata dall'amministrazione competente". Inoltre l'art.6, n.1, della direttiva stabilisce che "le imprese che eliminano gli oli usati debbono ottenere una autorizzazione". Ai sensi degli artt.13 e 14, alle imprese di raccolta e/o di eliminazione degli oli usati può essere concessa, come contropartita degli obblighi loro imposti in forza dell'art.5 della direttiva, un'indennità finanziata in base al principio "chi inquina paga" e che non superi le spese annuali ed effettive.

4. Per il recepimento di questa direttiva, il Governo francese ha emanato il già menzionato decreto legislativo 21 novembre 1979, n.79/981, che disciplina il recupero degli oli usati, e in pari data i due predetti decreti di attuazione. In base a tale normativa, il territorio francese è stato suddiviso in zone ed è stato istituito un sistema di autorizzazione sia per i raccoglitori di oli usati sia per le imprese incaricate di eliminare detti oli. Ai sensi dell'art.3 del decreto n.79/981, i detentori di oli usati devono consegnarli ai raccoglitori autorizzati in conformità all'art.4 dello stesso decreto, o consegnarli direttamente agli eliminatori autorizzati in conformità all'art.8 dello stesso decreto, oppure eliminarli direttamente qualora siano titolari dell'apposita autorizzazione. L'art.6 del decreto fa obbligo ai raccoglitori di consegnare gli oli raccolti agli eliminatori autorizzati. L'art.7 dispone che "i soli modi di eliminazione autorizzati per gli oli usati ... sono il riciclaggio o la rigenerazione in condizioni economiche accettabili o, in mancanza, l'impiego industriale come combustibile", precisando ulteriormente quest'ultima possibilità. L'art.2, n.2, del decreto di attuazione, relativo alle condizioni di eliminazione degli oli usati prescrive che l'eliminazione mediante combustione "sia effettuata "in impianti autorizzati con riguardo alla tutela dell'ambiente".

5. Poiché la normativa controversa è stata adottata per l'attuazione della direttiva n.75/349, l'ADBHU ha sollevato dinanzi al giudice nazionale la questione se detta direttiva possa costituire

una base legale per il divieto della combustione degli oli usati. Inoltre sono stati formulati dubbi sulla validità della direttiva con riguardo a taluni principi fondamentali del diritto comunitario.

6. Stando così le cose, il *Tribunal de Grande Instance di Créteil* ha sospeso il procedimento ed ha sottoposto alla Corte di Giustizia una questione pregiudiziale vertente sull'interpretazione e sulla validità della direttiva n.75/439, chiedendo che sia precisato:

“- se detta direttiva sia conforme ai principi della libertà del commercio, della libera circolazione delle merci, della libera concorrenza sanciti dal Trattato di Roma, tenuto conto del fatto che essa conferisce all'amministrazione degli Stati il potere di definire delle zone da assegnare a una o più imprese autorizzate dall'amministrazione stessa e da questa incaricate di raccogliere ed eliminare i rifiuti (artt.5 e 6) e consente la concessione di sovvenzioni (artt.13 e14);

- se peraltro questa direttiva costituisca una base legale per il divieto di combustione degli oli usati”

Sulla validità della direttiva

7. I termini impiegati nella prima questione pregiudiziale mettono in discussione la validità dell'intera direttiva per motivi, però, che concernono in particolare le norme che contemplano l'eventuale attribuzione di zone esclusive alle imprese di raccolta degli oli usati, l'obbligo della previa autorizzazione per le imprese incaricate dell'eliminazione e la possibilità di versare indennità alle imprese che raccolgono ed eliminano gli oli usati.

8. Occorre pertanto esaminare in primo luogo le disposizioni della direttiva relative al sistema delle zone (art.5) e della previa autorizzazione per le imprese di eliminazione (art.6) e, in secondo luogo, il sistema di attribuzione delle indennità (artt.13 e 14).

Per quanto riguarda gli artt.5 e 6 della direttiva

9. Il giudice nazionale solleva la questione della compatibilità del sistema delle autorizzazioni di cui trattasi con i principi della libertà del commercio, della libera circolazione delle merci e della libera concorrenza, senza ulteriori precisazioni. A questo proposito si deve ricordare che i principi della libera circolazione delle merci e della libera concorrenza, nonché il libero esercizio del commercio in quanto diritto fondamentale, costituiscono principi generali del diritto comunitario dei quali la Corte garantisce il rispetto. Le suddette disposizioni della direttiva devono pertanto essere esaminate alla luce di questi principi.

[...]

12. Occorre osservare in primo luogo che il principio della libertà del commercio non ha valore assoluto, ma è soggetto a taluni limiti giustificati dagli scopi di interesse generale perseguiti dalla comunità, purché non si comprometta la sostanza di questi diritti.

13. Nulla permette di ritenere che la direttiva abbia superato questi limiti. Essa si inserisce infatti nel quadro della tutela dell'ambiente, che costituisce uno degli scopi essenziali della comunità. In particolare, dal terzo e dal settimo punto della motivazione emerge che ogni normativa in materia di eliminazione degli oli usati deve avere per scopo la tutela dell'ambiente contro gli effetti nocivi dello scarico, del deposito o del trattamento dei suddetti prodotti. Dal complesso delle sue disposizioni risulta inoltre che la direttiva si preoccupa di garantire l'osservanza dei principi di proporzionalità e di non discriminazione nei casi in cui talune restrizioni si rendessero necessarie. In particolare, nell'art.5 essa autorizza l'istituzione del sistema delle zone “qualora gli obiettivi previsti negli artt.2, 3 e 4 non possano essere conseguiti diversamente”.

14. In secondo luogo, per quanto riguarda la libera circolazione delle merci, occorre sottolineare che le disposizioni della direttiva devono essere interpretate alla luce del settimo punto della motivazione, a tenore del quale il sistema di trattamento degli oli usati non deve ostacolare gli scambi intracomunitari. Come la corte ha già dichiarato nella sentenza 10 marzo 1983 (causa 172/82, *Inter-huiles*, [...]), a proposito dello stesso sistema di zone, tale diritto esclusivo non può implicare necessariamente che ai governi degli Stati membri sia consentito stabilire barriere per le esportazioni. Infatti, un siffatto isolamento dei mercati non è contemplato dalla direttiva [...] e sarebbe in contrasto con gli scopi da questa definiti.

15. Ne consegue che i provvedimenti contemplati dalla direttiva non possono ostacolare gli scambi intracomunitari e che essi, e in particolare le autorizzazioni previe, anche se possono avere un effetto restrittivo sul libero esercizio del commercio e della libera concorrenza, non debbono tuttavia essere discriminatori né eccedere le restrizioni inevitabili giustificate dal perseguimento dello scopo di interesse generale costituito dalla tutela dell'ambiente. Pertanto, gli artt.5 e 6 non possono essere considerati incompatibili con i predetti principi fondamentali del diritto comunitario.

Per quanto riguarda gli artt.13 e 14 della direttiva

16. Gli articoli di cui trattasi dispongono che le imprese di raccolta e/o di eliminazione degli oli usati possono fruire di indennità per i servizi forniti.

17. Come emerge dall'ordinanza di rinvio, la questione che si pone è quella della compatibilità di dette indennità con le esigenze della libera concorrenza ed in particolare con gli artt.92-94 del Trattato, che vietano l'erogazione di aiuti da parte degli Stati membri.

18. A questo proposito, la Commissione ed il Consiglio sostengono giustamente nelle loro osservazioni che nella fattispecie si tratta non di aiuti ai sensi degli artt.92 e seguenti del Trattato CEE, ma della contropartita delle prestazioni effettuate dalle imprese di raccolta o di eliminazione.

19. È importante inoltre rilevare che, a tenore del secondo comma dell'art.13 della direttiva, tali indennità non devono "creare distorsioni di concorrenza di un certo rilievo né correnti artificiali di scambi di prodotti".

20. Non si può pertanto ritenere che gli artt.13 e 14 della direttiva siano in contrasto con il principio della libera concorrenza.

21. Di conseguenza, la prima questione pregiudiziale dev'essere risolta nel senso che l'esame degli artt.5, 6, 13 e 14 della direttiva [...] 16 giugno 1975, n.75/439, non ha messo in luce alcun elemento atto a metterne in dubbio la validità.

Sull'interpretazione della direttiva

22. Emerge dall'ordinanza di rinvio e dagli atti che la normativa francese autorizza la combustione degli oli usati unicamente in impianti industriali e quindi vieta ogni altra forma di combustione.

23. Nella seconda questione pregiudiziale il giudice di rinvio solleva il problema se la direttiva n.75/349, per la cui attuazione è stata adottata la normativa francese, giustifichi il divieto della combustione degli oli usati.

[...]

25. Come si è già sottolineato lo scopo principale della direttiva è l'eliminazione degli oli usati in maniera innocua per l'ambiente; si tratta di uno scopo che l'art.2 impone agli Stati membri di raggiungere.

26. La direttiva dispone in particolare, nell'art.3, che "gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché, per quanto possibile, l'eliminazione degli oli usati avvenga mediante riutilizzazione (rigenerazione e/o combustione a scopi diversi dalla distruzione)" e nell'art.4, che gli Stati membri adottano i provvedimenti necessari affinché sia vietato qualsiasi deposito, scarico o trattamento degli oli usati che abbia effetti nocivi per le acque, il suolo e l'aria.

27. Per garantire l'osservanza di tali provvedimenti, l'art.6 della direttiva dispone che le imprese che eliminano gli oli usati debbono ottenere un'autorizzazione che viene rilasciata dall'amministrazione nazionale competente, se necessario previo esame degli impianti, e che mira ad imporre le condizioni richieste dai progressi della tecnica.

28. Oltre a questo controllo previo, sono contemplate misure di controllo successive dagli artt.11 e 12 della direttiva, i quali prescrivono sia la comunicazione, da parte delle imprese, di qualsiasi informazione riguardante l'eliminazione e il deposito degli oli usati e dei loro residui, sia il controllo periodico delle stesse imprese, soprattutto per quanto riguarda l'osservanza delle condizioni di autorizzazione.

29. Dalle citate disposizioni risulta che la direttiva impone agli Stati membri di vietare qualsiasi forma di eliminazione degli oli usati che possa avere effetti nocivi per l'ambiente. A questo scopo la direttiva impone agli Stati membri di istituire un sistema efficace di autorizzazioni previe e di controlli successivi.

30. La seconda questione deve essere pertanto risolta nel senso che il divieto di bruciare gli oli usati a condizioni diverse da quelle consentite nell'ambito di una normativa come quella francese non è incompatibile con la direttiva n.75/439.

[...]

Per questi motivi, la Corte, pronunciandosi sulle questioni sottoposte dal *Tribunal de Grande Instance di Créteil*, con sentenza 23 marzo 1983, dichiara:

1) L'esame degli artt.5, 6, 13 e 14 della direttiva [...] 16 giugno 1975, n.75/349, non ha messo in luce alcun elemento atto ad inficiarne la validità.

2) Il divieto di bruciare gli oli usati a condizioni diverse da quelle consentite nell'ambito di una normativa come quella francese non è incompatibile con la direttiva n.75/349.

DISCUSSIONE

- 1. Quali strumenti amministrativi prevede la normativa (comunitaria e nazionale) in materia di eliminazione degli oli usati all'esame della Corte?**
- 2. Tale normativa e tali misure possono comportare una restrizione della concorrenza ed un limite alla libertà del commercio?**
- 3. Se sì, tali limiti e restrizioni sono incompatibili con il Trattato CEE?**
- 4. Quali norme del Trattato allora vigente prevedevano che l'ambiente fosse uno degli scopi essenziali della Comunità?**
- 5. Quale è il rapporto tra tutela ambientale e tutela della concorrenza?**
- 6. Come decide pertanto la Corte? Ritenete che in questo caso la Corte sia andata al di là dei suoi poteri?**

5. Ravvicinamento delle legislazioni e deroghe ambientali

Corte di Giustizia dell'Unione Europea, cause riunite T-366/03 e T-235/04

Sentenza del Tribunale di primo grado (Quarta Sezione) del 5 ottobre 2005 - *Land Oberösterreich e Repubblica d'Austria c. Commissione delle Comunità europee*.

Parole chiave

[...]

2. RAVVICINAMENTO DELLE LEGISLAZIONI - MISURE DESTINATE ALLA REALIZZAZIONE DEL MERCATO UNICO - INTRODUZIONE DI NUOVE DISPOSIZIONI NAZIONALI DEROGATORIE - CONTROLLO DA PARTE DELLA COMMISSIONE — PROCEDURA - APPLICAZIONE DEL PRINCIPIO DEL CONTRADDITTORIO - INSUSSISTENZA

3. RAVVICINAMENTO DELLE LEGISLAZIONI - MISURE DESTINATE ALLA REALIZZAZIONE DEL MERCATO UNICO - INTRODUZIONE DI NUOVE DISPOSIZIONI NAZIONALI DEROGATORIE - CONTROLLO DA PARTE DELLA COMMISSIONE — DECISIONE - OBBLIGO DI MOTIVAZIONE - PORTATA

Massime

[...]

2. *Il principio del contraddittorio non si applica alla procedura di cui all'art.95, n.5, CE. Infatti, come quella prevista dell'art.95, n.4, CE, tale procedura è avviata su domanda di uno Stato membro che intende fare approvare misure nazionali che derogano a una misura di armonizzazione adottata a livello comunitario. In entrambi i casi, la procedura è avviata dallo Stato membro notificante, che ha piena libertà di esprimersi sulla decisione di cui richiede l'adozione. Le due procedure devono, allo stesso modo, essere concluse rapidamente, nell'interesse sia dello Stato membro richiedente sia del buon funzionamento del mercato interno. A tal riguardo, il fatto che, a differenza della procedura prevista dall'art.95, n.4, CE, la procedura di cui al n.5 dello stesso articolo riguardi misure nazionali ancora allo stadio di progetto non consente alla Commissione di prorogare il termine di sei mesi previsto dall'art.95, n.6, CE al fine di procedere ad un contraddittorio.*

Innanzitutto, con riferimento alla lettera di quest'ultima disposizione, da un lato, essa si applica indistintamente alle domande di deroga relative a misure nazionali vigenti, previste dall'art.95, n.4, CE, e alle domande relative a misure allo stadio di progetto, alle quali si applica l'art.95, n.5, CE. Dall'altro, giacché la facoltà di prorogare il termine semestrale per la decisione previsto dal terzo comma di tale disposizione può essere esercitata dalla Commissione solo se richiesto dalla complessità della questione sottoposta e in assenza di pericolo per la salute umana, l'art.95, n.6, terzo comma, CE non consente alla Commissione di prorogare il termine semestrale per la decisione al solo scopo di poter sentire lo Stato membro che l'ha investita di una domanda di deroga ai sensi dell'art.95, n.5, CE.

In secondo luogo, per quanto riguarda la ratio dell'art.95, n.5, CE, la circostanza che tale disposizione riguardi una misura nazionale non ancora in vigore non diminuisce l'interesse a che la Commissione statuisca rapidamente sulla domanda di deroga di cui è stata investita. Infatti, la rapida conclusione di tale procedimento è stata voluta dagli autori del Trattato al fine di tutelare l'interesse dello Stato richiedente all'individuazione delle norme ad esso applicabili nonché nell'interesse del buon funzionamento del mercato interno.

3. *Per rispettare l'obbligo di motivazione previsto dall'art.253 CE, una decisione adottata dalla Commissione sulla base dell'art.95, n.5, CE deve contenere un'indicazione sufficiente e pertinente degli elementi presi in considerazione per determinare se sussistano i presupposti prescritti da tale articolo ai fini della concessione ad uno Stato membro di una deroga ad una misura comunitaria di armonizzazione.*

Motivazioni

[...]

Fatti della controversia

11. Il 13 marzo 2003 la Repubblica d'Austria ha notificato alla Commissione l'*Oberösterreichisches Gentechnik-Verbotsgesetz 2002*, un progetto di legge del *Land*

Oberösterreich (Austria Superiore) sul divieto di utilizzo delle tecniche di ingegneria genetica (in prosieguo: la «misura notificata»). La misura notificata mirava a vietare la coltivazione di sementi e di materiale di propagazione contenenti OGM o costituiti da essi nonché la riproduzione e l'emissione nell'ambiente di animali transgenici ai fini della caccia e della pesca. La notifica aveva come scopo la concessione di una deroga alle disposizioni della direttiva 2001/18, ai sensi dell'art.95, n.5, CE. Essa si fondava su una relazione intitolata «*GVO freie Bewirtschaftungsgebiete: Konzeption und Analyse von Szenarien und Umsetzungsschritten*» (Zone agricole esenti da OGM: concezione e analisi degli scenari e delle fasi di realizzazione).

12. La Commissione ha chiesto all'Autorità Europea per la Sicurezza Alimentare (AESA o, in inglese, *European Food Security Agency* – EFSA; in prosieguo: l'«AESA») di formulare un parere sul carattere probatorio degli elementi scientifici prodotti dalla Repubblica d'Austria, conformemente alle disposizioni dell'art.29, n.1, e dell'art.22, n.5, lett.c), del regolamento (CE) [...] 28 gennaio 2002, n.178, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità Europea per la Sicurezza Alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare [...].

13. In sostanza, nel suo parere del 4 luglio 2003 (in prosieguo: il «parere dell'AESA»), l'AESA è giunta alla conclusione che tali elementi non racchiudevano alcuna nuova prova scientifica idonea a giustificare il divieto di OGM nel *Land Oberösterreich*.

14. È in tali circostanze che la Commissione ha adottato la decisione 2 settembre 2003, 2003/653/CE, relativa alle disposizioni nazionali sul divieto di impiego di organismi geneticamente modificati nell'Austria Superiore, notificate dalla Repubblica d'Austria a norma dell'art.95, §5, del Trattato CE ([...] in prosieguo: la «decisione impugnata»).

15. Ai sensi della decisione impugnata, la Repubblica d'Austria non ha fornito nuove prove scientifiche né ha dimostrato che nel *Land Oberösterreich* si sia posto un problema specifico, insorto dopo l'adozione della direttiva 2001/18, che ha reso necessaria l'introduzione della misura notificata. Non essendo soddisfatti i requisiti prescritti dall'art.95, n.5, CE, la Commissione ha respinto la domanda di deroga presentata dalla Repubblica d'Austria.

[...]

Sul primo motivo, relativo alla violazione del principio del contraddittorio

[...]

Giudizio del Tribunale

[...]

54. L'art.95, n.5, CE richiede che l'introduzione di disposizioni nazionali che derogano a una misura di armonizzazione sia basata su nuove prove scientifiche inerenti alla protezione dell'ambiente o dell'ambiente di lavoro, a causa di un problema specifico al detto Stato membro insorto dopo l'adozione della misura di armonizzazione, e che le disposizioni previste nonché i motivi della loro adozione siano notificati alla Commissione. Trattandosi chiaramente di condizioni cumulative, esse devono essere tutte soddisfatte a pena di rigetto, da parte della Commissione, della domanda di deroga (sentenza della Corte 21 gennaio 2003, causa C-512/99, *Germania/Commissione*, [...], p.ti 80 e 81).

55. Nella fattispecie è giocoforza constatare che la Commissione ha sviluppato la sua argomentazione in maniera particolareggiata e circostanziata, permettendo al destinatario della decisione impugnata di prendere conoscenza della sua motivazione di fatto e di diritto e al Tribunale di esercitare il suo controllo di legittimità.

56. Infatti, la Commissione si è fondata su tre elementi principali per respingere la domanda della Repubblica d'Austria. Innanzi tutto, essa ha dichiarato che tale Stato membro non aveva dimostrato che la misura notificata era giustificata alla luce di nuove prove scientifiche inerenti alla protezione dell'ambiente («considerando» 63-68 della decisione impugnata). Inoltre, la Commissione ha ritenuto che la misura notificata non fosse giustificata da un problema specifico alla Repubblica d'Austria («considerando» 70 e 71 della decisione impugnata). Infine, la Commissione ha respinto le argomentazioni delle autorità austriache dirette a giustificare le misure nazionali tramite il ricorso al principio di precauzione, ritenendole troppo generiche e prive di consistenza («considerando» 72 e 73 della decisione impugnata).

57. Per quanto riguarda la questione se la Commissione abbia violato l'art.253 CE omettendo di pronunciarsi sugli argomenti addotti dalla Repubblica d'Austria con cui questa ha sostenuto, in sostanza, che la misura notificata era giustificata da un insufficiente livello di protezione dell'ambiente fino alla scadenza del termine fissato dall'art.17, n.1, lett.b), della direttiva

2001/18 per il rinnovo delle autorizzazioni all'immissione in commercio di OGM come tali o contenuti in prodotti, concesse a norma della direttiva 90/220 prima del 17 ottobre 2002, occorre dichiarare che la decisione impugnata non prende espressamente posizione su tale punto. Tuttavia, tale lacuna non è imputabile ad una carenza di motivazione, ma alla natura del ragionamento seguito dalla Commissione per esporre i motivi di fatto e di diritto che giustificano la decisione impugnata. La Commissione, avendo esposto le ragioni per le quali essa riteneva che la notifica non soddisfacesse i requisiti prescritti dall'art.95, n.5, CE, relativi all'esistenza di nuove prove scientifiche inerenti alla protezione dell'ambiente e di un problema specifico al detto Stato membro, non era tenuta a rispondere agli argomenti addotti dalla Repubblica d'Austria relativamente al livello di protezione dell'ambiente garantito dalla direttiva 2001/18 fino al 17 ottobre 2006.

58. Pertanto, tale motivo deve essere respinto.

Sul terzo motivo, relativo alla violazione dell'art.95, n.5, CE

[...]

Giudizio del Tribunale

61. L'art.95 CE, che, in forza del Trattato di Amsterdam, sostituisce e modifica l'art.100 A del Trattato CE, opera una distinzione a seconda che le disposizioni notificate siano norme nazionali preesistenti all'armonizzazione o norme nazionali che lo Stato membro interessato intenda introdurre. Nel primo caso, previsto dall'art.95, n.4, CE, il mantenimento delle disposizioni nazionali preesistenti dev'essere giustificato da esigenze importanti di cui all'art.30 CE o relative alla protezione dell'ambiente o dell'ambiente di lavoro. Nel secondo caso, previsto all'art.95, n.5, CE, l'introduzione di nuove disposizioni nazionali dev'essere fondata su nuove prove scientifiche inerenti alla protezione dell'ambiente o dell'ambiente di lavoro, giustificate da un problema specifico al detto Stato membro insorto dopo l'adozione della misura di armonizzazione.

62. La differenza tra i due casi previsti all'art.95 CE è che, nel primo, norme nazionali preesistevano alla misura di armonizzazione. Queste erano dunque note al legislatore comunitario che non ha potuto o non ha voluto ispirarsi al fine dell'armonizzazione. Esso ha dunque ritenuto accettabile che lo Stato membro possa chiedere che le proprie norme restino in vigore. A tal fine il Trattato CE esige che simili misure siano giustificate da esigenze importanti contemplate dall'art.30 CE ovvero relative alla protezione dell'ambiente di lavoro o dell'ambiente in generale. Al contrario, nel secondo caso, l'adozione di una normativa nazionale nuova rischia di mettere maggiormente in pericolo l'armonizzazione. Le istituzioni comunitarie, ovviamente, non hanno potuto tenere conto del testo nazionale nel momento dell'elaborazione della misura di armonizzazione. In questo caso le esigenze di cui all'art.30 CE non sono prese in considerazione e sono ammesse solamente ragioni relative alla protezione dell'ambiente o dell'ambiente di lavoro, a condizione che lo Stato membro apporti nuove prove scientifiche e che la necessità di introdurre norme nazionali nuove risulti da un problema specifico allo Stato interessato, successivo all'adozione della misura di armonizzazione (citare sentenze *Germania/Commissione*, p.ti 40 e 41, e *Danimarca/Commissione*, p.ti 56-58).

63. Spetta allo Stato membro che invochi l'art.95, n.5, CE provare che i presupposti per l'applicazione di tale disposizione sono soddisfatti (conclusioni dell'avvocato generale Tizzano nella causa *Germania/Commissione*, cit., [...], §71; v. anche, per analogia con l'art.95, n.4, CE, sentenza *Danimarca/Commissione*, cit., p.to 84).

64. Ai sensi dell'art.95, n.5, CE, nella fattispecie spettava alla Repubblica d'Austria provare, sulla base di nuove prove scientifiche, che il livello di protezione dell'ambiente garantito dalla direttiva 2001/18 non era accettabile, tenuto conto di un problema specifico a tale Stato membro e insorto dopo l'adozione della direttiva 2001/18. Occorre quindi esaminare, innanzi tutto, se la Commissione abbia erroneamente ritenuto che la Repubblica d'Austria non fosse pervenuta a dimostrare l'esistenza di un problema specifico insorto dopo l'adozione della direttiva 2001/18.

65. Nella decisione impugnata, la Commissione ha respinto gli argomenti addotti dalla Repubblica d'Austria diretti a provare l'esistenza di un problema specifico, ai sensi dell'art.95, n.5, CE, in quanto dalla notifica emergeva chiaramente che le piccole dimensioni delle aziende agricole, lungi dall'essere specifiche al *Land Oberösterreich*, erano una caratteristica comune, presente in tutti gli Stati membri. La Commissione ha anche fatto proprie le conclusioni dell'AESA, in particolare quelle secondo cui, da un lato, «le prove scientifiche presentate non contengono informazioni scientifiche nuove o di carattere specificamente locale riguardanti l'impatto sull'ambiente o sulla salute umana di colture o animali geneticamente modificati già esistenti o che

potranno esistere in futuro», e, dall'altro, non sono state fornite «prove scientifiche che dimostrino che questa zona dell'Austria [presentasse] ecosistemi particolari o eccezionali, tali da richiedere un'apposita valutazione dei rischi, distinta da quella effettuata per l'Austria nel suo insieme o per altre analoghe regioni europee» («considerando» 70 e 71 della decisione impugnata).

66. È giocoforza constatare che i ricorrenti non hanno prodotto elementi probatori che consentano di dubitare della fondatezza di tali valutazioni relative all'esistenza di un problema specifico, ma si sono limitati a sottolineare le piccole dimensioni delle aziende agricole e l'importanza dell'agricoltura biologica nel *Land Oberösterreich*.

67. In particolare, i ricorrenti non hanno addotto elementi diretti a confutare le conclusioni dell'AESA secondo le quali la Repubblica d'Austria non ha provato che il territorio del *Land Oberösterreich* contiene ecosistemi particolari o eccezionali, tali da richiedere un'apposita valutazione dei rischi, distinta da quella effettuata per l'Austria nel suo insieme o per altre analoghe regioni europee. I ricorrenti, invitati in udienza a pronunciarsi sulla portata del problema posto dagli OGM nel territorio del *Land Oberösterreich*, non sono stati neppure in grado di affermare se la presenza di tali organismi fosse stata quanto meno rilevata. Il *Land Oberösterreich* ha precisato che l'adozione della misura notificata era dovuta al timore di dover subire la presenza di OGM a causa dell'annunciata scadenza di un accordo in forza del quale gli Stati membri si erano temporaneamente impegnati a non concedere più autorizzazioni relative a tali organismi. Tali considerazioni, a causa del loro carattere di ordine generale, non sono idonee a infirmare le valutazioni concrete figuranti nella decisione impugnata.

68. Conseguentemente, occorre respingere gli argomenti con i quali i ricorrenti hanno contestato le valutazioni formulate dalla Commissione relativamente al requisito dell'esistenza di un problema specifico allo Stato membro notificante.

69. Essendo le condizioni previste dall'art.95, n.5, CE cumulative, basta che una sola di esse non sia soddisfatta perché la domanda di deroga sia respinta (sentenza Germania/Commissione, cit., p.to 81). Poiché i ricorrenti non sono riusciti a provare la sussistenza di uno dei presupposti prescritti dall'art.95, n.5, CE, si deve respingere il terzo motivo, senza che occorra statuire sulle altre censure e sugli ulteriori argomenti.

Sul quarto motivo, relativo alla violazione del principio di precauzione

70. I ricorrenti rimproverano alla Commissione di avere ignorato che la misura notificata era una misura di azione preventiva ai sensi dell'art.174, n.2, CE, giustificata dal principio di precauzione. La Commissione contesta tale argomento.

71. Il Tribunale dichiara tale motivo ininfluenza. Infatti, la Commissione era investita di una domanda ai sensi dell'art.95, n.5, CE. Essa ha deciso che i requisiti richiesti per l'applicazione di tale articolo non erano soddisfatti. Al termine dell'esame del terzo motivo, il Tribunale ha statuito che la decisione impugnata non era erronea. La Commissione poteva quindi, in ogni caso, solo respingere la domanda di cui era stata investita.

72. Pertanto, il quarto motivo dev'essere respinto.

73. Alla luce delle considerazioni che precedono, i ricorsi devono essere integralmente respinti.

[...]

Per questi motivi, il Tribunale (Quarta Sezione) dichiara e statuisce:

1) I ricorsi sono respinti.

[...]

DISCUSSIONE

- 1. Quale è la disciplina relativa al ravvicinamento delle normative degli Stati membri di cui all'art.114 TFUE, con particolare riferimento alle deroghe?**
- 2. Perché esiste una disciplina differenziata, rispetto alle deroghe, a seconda che le disposizioni nazionali siano preesistenti rispetto all'armonizzazione o emanate successivamente?**
- 3. Quali sono i presupposti legittimanti l'introduzione, dopo l'adozione di una misura di armonizzazione da parte dell'UE, di disposizioni nazionali a carattere derogatorio?**

4. *Nel caso in esame, la giustificazione del Governo austriaco fondata sul principio di precauzione, è accettata dalla Corte? Perché?*
5. *Come ha deciso la Corte? Siete d'accordo? Perché?*

6. Deroche al divieto di restrizioni quantitative

Corte di Giustizia dell'Unione Europea, causa 302/86

Sentenza della Corte del 20 settembre 1988 - Commissione delle Comunità europee c. Regno di Danimarca.

Parole chiave

1. LIBERA CIRCOLAZIONE DELLE MERCI - RESTRIZIONI QUANTITATIVE - MISURE DI EFFETTO EQUIVALENTE - SMERCEO DEI PRODOTTI - DISPARITÀ FRA LE LEGISLAZIONI NAZIONALI - OSTACOLI PER GLI SCAMBI INTRACOMUNITARI - AMMISSIBILITÀ - PRESUPPOSTI - NECESSITÀ RISPETTO AD ESIGENZE IMPERATIVE DEL DIRITTO COMUNITARIO - TUTELA DELL'AMBIENTE.

2. LIBERA CIRCOLAZIONE DELLE MERCI - RESTRIZIONI QUANTITATIVE - MISURE DI EFFETTO EQUIVALENTE - SISTEMA OBBLIGATORIO DI RESA DEGLI IMBALLI DELLE BIRRE E DELLE BIBITE - GIUSTIFICAZIONE - TUTELA DELL'AMBIENTE - AMMISSIBILITÀ - OBBLIGO DI USARE UNICAMENTE IMBALLAGGI AUTORIZZATI - SPROPORZIONE – INAMMISSIBILITÀ.

Massime

1. *In mancanza di una normativa comune sul commercio dei prodotti di cui trattasi, gli ostacoli per la libera circolazione intracomunitaria derivanti da disparità fra le normative nazionali devono essere accettati qualora una siffatta disciplina nazionale, che si applichi indistintamente alle merci nazionali ed a quelle importate, possa essere giustificata in quanto necessaria per rispondere ad esigenze imperative del diritto comunitario e proporzionata al fine perseguito, nel senso che esso costituisce il provvedimento che crea meno ostacoli per la libertà degli scambi. La tutela dell'ambiente, giacché costituisce uno scopo essenziale della Comunità, è una di dette esigenze.*

2. *L'obbligo imposto, da una normativa nazionale, ai produttori ed importatori, nel contesto di un sistema che autorizza lo smercio della birra e delle bibite unicamente in imballi che possano essere riutilizzati, di creare un sistema di consegna e di restituzione degli imballaggi vuoti deve essere considerato necessario per conseguire gli scopi perseguiti in fatto di tutela dell'ambiente, di guisa che le limitazioni che ne derivano per la libera circolazione delle merci non appaiono sproporzionate.*

Viceversa l'obbligo per i produttori stranieri, vuoi di usare unicamente imballaggi che siano stati approvati dalle autorità nazionali, autorizzazione che può essere negata anche se il produttore è disposto a garantire la riutilizzazione degli imballaggi ritirati, vuoi di non vendere annualmente più di una certa quantità di bevande in imballaggi non autorizzati, va considerato sproporzionato e, quindi, inammissibile, giacché il sistema di resa degli imballaggi non autorizzati, pur non garantendo, a differenza del sistema istituito per gli imballaggi autorizzati, una percentuale massima di riutilizzazione, è atto a tutelare l'ambiente, tanto più che le quantità di bevande che possono essere importate sono limitate, rispetto al consumo nazionale nel suo complesso, a causa dell'effetto restrittivo dell'esigenza della resa.

Motivazioni

1. Con atto depositato in cancelleria il 1° dicembre 1986, la Commissione delle Comunità europee ha proposto a questa Corte, in forza dell'art.169 del Trattato CEE, un ricorso inteso a far dichiarare che, introducendo ed applicando il regime obbligatorio di restituzione degli imballaggi per la birra e le bibite istituito con decreto 2 luglio 1981, n.397, il regno di Danimarca è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'art.30 del Trattato CEE.

2. Il regime di cui la Commissione contesta la compatibilità col diritto comunitario è caratterizzato dall'obbligo, imposto ai produttori, di vendere la birra e le bibite unicamente in imballaggi che possano essere riutilizzati. Tali imballaggi devono essere autorizzati dall'ente nazionale per la tutela dell'ambiente, che può rifiutare l'autorizzazione per un nuovo tipo di imballaggio, in particolare qualora ritenga che l'imballaggio non sia tecnicamente idoneo ad un sistema di restituzione, che il sistema di restituzione previsto dagli interessati non garantisca l'effettiva riutilizzazione di una sufficiente percentuale di imballaggi, o qualora sia già stato autorizzato un imballaggio di pari capacità, accessibile e adatto allo stesso uso.

3. La suddetta normativa è stata modificata col decreto 16 marzo 1984, n.95, il quale ha ammesso, a condizione che venga creato un sistema di deposito e di restituzione, l'uso di imballaggi non autorizzati, esclusi quelli metallici, entro un limite massimo di 3 000 hl annui per ciascun produttore, ovvero nell'ambito di operazioni effettuate da produttori stranieri allo scopo di sondare il mercato.

[...]

6. Per risolvere la questione controversa si deve anzitutto rilevare che, in conformità ad una costante giurisprudenza (sentenza 20 febbraio 1979, causa 120/78, *Rewe*, [...]; sentenza 10 novembre 1982, causa 261/81, *Rau*, [...]), in mancanza di una normativa comune sul commercio dei prodotti di cui trattasi, gli ostacoli per la libera circolazione intracomunitaria che derivano da disparità fra le normative nazionali devono essere accettati qualora una siffatta disciplina nazionale, che si applichi indistintamente ai prodotti nazionali e ai prodotti importati, possa essere giustificata in quanto necessaria per rispondere ad esigenze imperative del diritto comunitario. Tale disciplina deve inoltre essere proporzionata al fine perseguito. Uno Stato membro, se può scegliere fra vari provvedimenti idonei a raggiungere lo stesso scopo, è tenuto ad optare per il mezzo che implica meno ostacoli per la libertà degli scambi.

7. Nella fattispecie, il governo danese sostiene che il regime obbligatorio di restituzione degli imballaggi per la birra e le bibite vigente in Danimarca è giustificato da una esigenza imperativa attinente alla tutela dell'ambiente.

8. La tutela dell'ambiente è già stata considerata dalla Corte, nella sentenza 7 febbraio 1985 (causa 240/83, *Association de défense des brûleurs d'huiles usagées*, [...]), come "uno degli scopi essenziali della Comunità", che, in quanto tale, può giustificare talune limitazioni del principio della libera circolazione delle merci. Questa valutazione è d'altronde confermata dall'Atto unico europeo.

9. In base a quanto precede si deve perciò ritenere che la tutela dell'ambiente costituisce un'esigenza imperativa, che può limitare l'applicazione dell'art.30 del Trattato.

10. La Commissione fa valere che la normativa danese viola il principio di proporzionalità, in quanto la salvaguardia dell'ambiente potrebbe essere ottenuta con mezzi meno restrittivi per gli scambi intracomunitari.

11. In proposito si deve ricordare che, nella suddetta sentenza 7 febbraio 1985, la Corte ha precisato che i provvedimenti adottati in materia ambientale non devono "eccedere le restrizioni inevitabili giustificate dal perseguimento dello scopo di interesse generale costituito dalla tutela dell'ambiente".

12. Stando così le cose, è necessario accertare se le limitazioni che la normativa controversa impone alla libera circolazione delle merci siano necessarie per raggiungere gli scopi perseguiti dalla normativa stessa.

13. Per quanto riguarda, anzitutto, l'obbligo di creare un sistema di deposito e di restituzione degli imballaggi vuoti, si deve constatare che tale obbligo è un elemento indispensabile di un regime inteso a garantire la riutilizzazione degli imballaggi ed appare quindi necessario per raggiungere gli scopi perseguiti dalla normativa controversa. Di conseguenza, le restrizioni che questa impone alla libera circolazione delle merci non possono essere considerate sproporzionate.

14. Si deve poi esaminare l'obbligo, imposto ai produttori e agli importatori, di usare unicamente imballaggi autorizzati dall'ente nazionale per la tutela dell'ambiente.

15. Il governo danese ha indicato, nel corso del procedimento dinanzi alla Corte, che il funzionamento dell'attuale sistema di deposito e restituzione sarebbe compromesso se il numero degli imballaggi autorizzati dovesse superare la trentina, poiché i dettaglianti che applicano il sistema non sarebbero disposti ad accettare un numero troppo elevato di tipi di bottiglie, a causa dell'aumento delle spese di gestione e delle maggiori esigenze di spazio per il deposito in magazzino che ne deriverebbero. Per questo motivo, finora, l'ente ha fatto in modo che le nuove autorizzazioni siano normalmente accompagnate dalla revoca di autorizzazioni precedenti.

16. Benché questi argomenti non siano privi di un certo peso, si deve tuttavia constatare che il sistema attualmente in vigore in Danimarca consente alle autorità danesi di rifiutare l'autorizzazione ad un produttore straniero, anche se questi sia disposto a garantire la riutilizzazione degli imballaggi restituiti.

17. In tale situazione, il produttore straniero che, nonostante tutto, intenda vendere in Danimarca sarebbe costretto a fabbricare o ad acquistare imballaggi di un tipo già autorizzato, il che comporterebbe notevoli costi supplementari a suo carico e renderebbe quindi molto difficile l'importazione dei suoi prodotti sul mercato danese.

18. Per eliminare questo ostacolo, il governo danese ha modificato la disciplina nazionale col suddetto decreto 16 marzo 1984, n.95, ai sensi del quale ciascun produttore può commercializzare fino a 3.000 hl annui di birra o bibite in imballaggi non autorizzati, purché abbia creato un sistema di deposito e di restituzione degli imballaggi.

19. La Commissione critica la disciplina del decreto n.95, secondo cui il quantitativo di birra e di bibite che può essere posto in commercio annualmente da ciascun produttore è limitato a 3.000 hl, in quanto, a suo avviso, tale limitazione non è necessaria per raggiungere gli scopi perseguiti dalla normativa.

20. In proposito si deve osservare che, certo, il sistema di restituzione esistente per gli imballaggi autorizzati garantisce un tasso massimo di riutilizzazione e quindi un grado molto elevato di tutela dell'ambiente, in quanto gli imballaggi vuoti possono essere restituiti presso qualsiasi dettagliante di bevande, mentre gli imballaggi non autorizzati, tenuto conto dell'impossibilità di creare anche per loro un sistema così completo, possono essere restituiti unicamente presso il dettagliante che ha venduto le bevande in essi contenute.

21. Tuttavia, il sistema di restituzione degli imballaggi non autorizzati è idoneo a tutelare l'ambiente e riguarda d'altronde, per le bevande importate, solo quantitativi limitati rispetto al consumo complessivo danese, dato l'effetto restrittivo esercitato sulle importazioni dalla condizione relativa alla restituzione degli imballaggi. Stando così le cose, una limitazione del quantitativo dei prodotti che possono essere commercializzati dagli importatori è sproporzionata rispetto allo scopo perseguito.

22. Si deve perciò dichiarare che, limitando, col decreto 16 marzo 1984, n.95, a 3.000 hl annui per produttore il quantitativo di birra e di bibite che può essere posto in commercio in imballaggi non autorizzati, per quanto riguarda le importazioni di questi prodotti da altri Stati membri, il regno di Danimarca è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'art.30 del Trattato CEE.

23. Per il resto, il ricorso deve essere respinto.

[...]

Per questi motivi, la Corte, dichiara e statuisce:

1) Limitando, col decreto 16 marzo 1984, n.95, a 3 000 hl annui per produttore il quantitativo di birra e di bibite che può essere posto in commercio in imballaggi non autorizzati, per quanto riguarda le importazioni di questi prodotti da altri Stati membri, il regno di Danimarca è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'art.30 del Trattato CEE.

2) Per il resto, il ricorso è respinto.

[...]

DISCUSSIONE

- 1. Cosa si intende per restrizioni quantitative all'importazione e all'esportazione, e per misure ad effetto equivalente, ai sensi degli artt.34-36 TFUE?**
- 2. Quali sono gli interessi che possono giustificare tali restrizioni?**
- 3. La tutela ambientale rientra tra questi interessi?**
- 4. Quali sono, in ogni caso, i limiti a tali restrizioni giustificate da interessi essenziali?**
- 5. Quali meccanismi di protezione ambientale erano presenti nella normativa nazionale?**
- 6. Quale criterio utilizza la Corte per valutare la legittimità di tale normativa?**
- 7. Come ha deciso la Corte? Siete d'accordo? Perché?**

7. Libera circolazione delle merci e deroghe per motivi ambientali

Corte di Giustizia dell'Unione Europea, causa C-169/89

Sentenza della Corte (Sesta Sezione) del 23 maggio 1990 - Procedimento penale c. *Gourmetterie Van den Burg* - Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dallo *Hoge Raad* - Paesi Bassi.

Parole chiave

1. AMBIENTE - CONSERVAZIONE DEGLI UCCELLI SELVATICI - DIRETTIVA 79/409 - POTERE DEGLI STATI MEMBRI DI ANDARE OLTRE LE MISURE DI PROTEZIONE PRESCRITTE - PORTATA - DIVIETO DI IMPORTARE UNA SPECIE NON MIGRATRICE NÉ MINACCIATA, LECITAMENTE CACCIATA NELLO STATO MEMBRO DI ESPORTAZIONE - INAMMISSIBILITÀ - GIUSTIFICAZIONE TRAMITE L'ART.36 DEL TRATTATO - INSUSSISTENZA

Massime

1. *L'art.14 della direttiva 79/409 concernente la conservazione degli uccelli selvatici, che autorizza gli Stati membri a prendere misure di protezione più rigorose di quelle previste dalla direttiva, si applica solo alle specie migratrici o minacciate e pertanto gli Stati membri sono tenuti, per quel che riguarda le altre specie di uccelli presi in considerazione, a mettere in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva, ma non sono autorizzati ad adottare misure di protezione più rigorose, salvo per quel che riguarda le specie che vivono nel loro territorio.*

E' pertanto in contrasto con la direttiva e non può essere giustificato, trattandosi di un settore in cui vi è stata un'armonizzazione esauriente, dall'art.86 del Trattato un divieto di importazione e di smercio di una specie di uccelli che non si trova nel territorio dello Stato membro legiferante ma vive in un altro Stato membro in cui le disposizioni della direttiva e la normativa nazionale ne autorizzano la caccia, e che non è né migratrice né minacciata ai sensi della direttiva.

Motivazioni

1. Con sentenza 25 aprile 1989, pervenuta in cancelleria il 16 maggio seguente, lo *Hoge Raad der Nederlanden* ha sottoposto a questa Corte, ai sensi dell'art.177 del Trattato CEE, una questione pregiudiziale vertente sull'interpretazione degli artt.30 e 36 del Trattato. Detta questione è stata sollevata nell'ambito di un procedimento penale promosso avverso un commerciante di generi alimentari, la *Gourmetterie Van den Burg*.

2. Nel 1984 alcuni ispettori incaricati di garantire l'osservanza della legge olandese sugli uccelli (*Vogelwet*) sequestravano nei locali della *Gourmetterie Van den Burg* una pernice bianca di Scozia morta. In seguito la *Gourmetterie Van den Burg* veniva condannata per aver infranto la legge di cui trattasi che mira a tutelare gli uccelli viventi allo stato selvatico in Europa. Essa ricorreva avverso detta condanna deducendo che la pernice bianca di Scozia confiscata era stata uccisa in modo lecito nel Regno Unito, in conformità al combinato disposto dell'art.6, nn.2 e 3, dell'allegato III/1, p.to 2 della direttiva [...] 2 aprile 1979, 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici [...].

3. Lo *Hoge Raad*, statuendo in ultima istanza nella causa di cui trattasi, constatava che l'art.7 della *Vogelwet* impediva all'uccello di cui è causa l'accesso al mercato nazionale e che l'applicazione di detta legge ostacolava il commercio di un uccello cacciato nel Regno Unito, lecitamente ucciso e liberamente messo in commercio nel paese di origine. Lo *Hoge Raad* considerava che il divieto enunciato dalla *Vogelwet*, poiché si estende anche all'importazione e alla detenzione di pernici bianche di Scozia morte, ha natura di misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa ai sensi dell'art.30 del Trattato CEE. A suo parere, la valutazione del ricorso in cassazione dipende dalla questione se il divieto controverso possa essere considerato una misura giustificata da motivi di tutela della salute e della vita degli animali ai sensi dell'art.36 del Trattato.

4. Lo *Hoge Raad* ha quindi sollevato la seguente questione:

"Se il divieto, vigente nei Paesi Bassi in forza dell'art.7 della Vogelwet del 1936, di importare e di detenere pernici bianche di Scozia cacciate e quindi uccise nel Regno Unito senza infrangere

il diritto ivi vigente possa essere considerato un divieto giustificato da motivi di tutela della salute e della vita degli animali ai sensi dell'art.36 del Trattato CEE tenuto conto di quanto segue:

da una parte, per le pernici bianche di Scozia, menzionate nell'allegato III/1 della direttiva 79/409/CEE, vige l'eccezione contemplata dall'art.6, n.2, della direttiva;

d'altra parte, il divieto sancito dall'art.7 della Vogelwet mira alla salvaguardia del patrimonio aviario ed in particolare alla protezione di tutte le specie di uccelli viventi allo stato selvatico in Europa, salvo eccezioni, nelle quali però le pernici bianche di Scozia non rientrano".

[...]

6. Con la questione pregiudiziale il giudice nazionale solleva in sostanza un problema di interpretazione dell'art.36 del Trattato a tenore del quale il principio della libera circolazione delle merci non osta ai divieti o alle restrizioni all'importazione giustificati da motivi di tutela della salute e della vita degli animali.

7. È assodato che la misura nazionale di cui trattasi costituisce un divieto di importazione e che la pernice bianca di Scozia è una specie che non esiste nel territorio dei Paesi Bassi.

8. Per quanto attiene all'art.36 del Trattato, dalla costante giurisprudenza della Corte (vedasi, da ultimo, la sentenza 14 giugno 1988, *Dansk Denkvit*, causa 29/87, [...]) emerge che una direttiva che comporti un'armonizzazione completa delle disposizioni nazionali esclude per uno Stato membro la possibilità di far valere detto articolo.

9. Per quanto concerne il grado di armonizzazione disposto dalla direttiva 79/409/CEE, occorre osservare che, sebbene l'uccello di cui trattasi possa essere cacciato nello Stato membro in cui vive, a norma dell'art.6, nn.2 e 3 della direttiva, è pur vero che l'art.14 autorizza gli Stati membri ad adottare misure di protezione più rigorose di quelle previste dalla direttiva. Di conseguenza la direttiva ha disciplinato esaurientemente i poteri degli Stati membri nel settore della conservazione degli uccelli selvatici.

10. Occorre pertanto definire la portata dei poteri conferiti agli Stati membri dall'art.14 della direttiva. A questo proposito è opportuno rilevare i criteri principali che hanno ispirato il legislatore comunitario in materia.

11. In primo luogo, come la Corte ha sottolineato nella sentenza 27 aprile 1988, *Commissione/Francia*, causa 252/85, [...] la direttiva 79/409/CEE attribuisce una protezione particolare alle specie migratrici che costituiscono, ai sensi del terzo "considerando" della direttiva, un patrimonio comune della Comunità. In secondo luogo, per quanto riguarda gli uccelli più minacciati, la direttiva dispone che le specie elencate nell'allegato I devono essere oggetto di speciali misure di conservazione per garantirne la sopravvivenza e la riproduzione.

12. Da questi obiettivi generali di tutela stabiliti dalla direttiva 79/409/CEE discende che gli Stati membri sono autorizzati, in forza dell'art.14 della suddetta direttiva, ad adottare misure più rigorose per garantire una protezione ancora più efficace delle specie summenzionate. Per quanto attiene alle altre specie di uccelli menzionate dalla direttiva 79/409/CEE, gli Stati membri sono tenuti a mettere in vigore le disposizioni di legge, di regolamento ed amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva, ma non sono autorizzati ad adottare misure di protezione più rigorose di quelle previste dalla direttiva, salvo per quanto concerne le specie viventi nel loro territorio.

13. Va rilevato inoltre che la pernice bianca di Scozia di cui trattasi non è né una specie migratrice né una specie particolarmente minacciata che figuri nell'allegato I della direttiva.

14. Occorre aggiungere che il regolamento (CEE) [...] 3 dicembre 1982, n.3626, relativo all'applicazione nella Comunità della convenzione sul commercio internazionale delle specie di flora e di fauna selvatiche minacciate di estinzione [...], non cita la pernice bianca di Scozia come animale minacciato ai sensi di detta convenzione.

15. Da quanto precede emerge che l'art.14 della direttiva non conferisce ad uno Stato membro il potere di attribuire ad una determinata specie, che non è né una specie migratrice né una specie minacciata, una protezione più rigorosa, mediante un divieto di importazione e di smercio, di quella disposta dalla normativa dello Stato membro sul cui territorio vive l'uccello di cui trattasi, se questa normativa è conforme alle disposizioni della direttiva 79/409/CEE.

16. La questione pregiudiziale va pertanto risolta dichiarando che: l'art.36 del Trattato, in combinato disposto con la direttiva [...] 2 aprile 1979, 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, deve essere interpretato nel senso che non è giustificato un divieto di importazione e di smercio di una specie di uccello che non si trova nel territorio dello Stato membro legiferante ma vive in un altro Stato membro nel quale detta direttiva e la normativa di

quest' altro Stato membro ne autorizzano la caccia, e che inoltre non è né migratrice né minacciata ai sensi della medesima direttiva.

[...]

Per questi motivi, la Corte (Sesta Sezione), pronunciandosi sulla questione sottoposta dallo *Hoge Raad der Nederlanden* con sentenza 25 aprile 1989, dichiara:

1. L'art.36 del Trattato, in combinato disposto con la direttiva [...] 2 aprile 1979, 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, deve essere interpretato nel senso che non è giustificato un divieto di importazione e di smercio di una specie di uccello che non si trova nel territorio dello Stato membro legiferante ma vive in un altro Stato membro nel quale detta direttiva e la normativa di quest' altro Stato membro ne autorizzano la caccia, e che inoltre non è né migratrice né minacciata ai sensi della medesima direttiva.

DISCUSSIONE

- 1. La direttiva “uccelli selvatici” a quali categorie di uccelli è diretta?**
- 2. La direttiva “uccelli selvatici” comporta un’armonizzazione completa, o consente agli Stati membri di adottare misure di protezione più rigorose? Se sì, entro che limiti?**
- 3. Si applica in questo caso l’art.36 TFUE?**
- 4. Come ha deciso la Corte? Siete d’accordo? Perché?**

8. Restrizioni quantitative e protezione degli animali

Corte di Giustizia dell'Unione Europea, causa C-67/97

Sentenza della Corte (Quinta Sezione) del 3 dicembre 1998 - Procedimento penale a carico di *Ditlev Bluhme* - Domanda di pronuncia pregiudiziale: *Kriminalretten i Frederikshavn* - Danimarca.

Parole chiave

1. LIBERA CIRCOLAZIONE DELLE MERCI - RESTRIZIONI QUANTITATIVE - MISURE DI EFFETTO EQUIVALENTE - NOZIONE - DIVIETO DI DETENERE TALUNE SPECIE DI ANIMALI SU UNA PARTE DEL TERRITORIO NAZIONALE.

2. LIBERA CIRCOLAZIONE DELLE MERCI - DEROGHE - PROTEZIONE DELLA SALUTE DEGLI ANIMALI - CONSERVAZIONE DELLA BIODIVERSITÀ - DIVIETO DI DETENERE SU UN'ISOLA SPECIE DI API DIVERSE DALLE API DELLA SOTTOSPECIE *APIS MELLIFERA MELLIFERA* (APE BRUNA DI *LÆSØ*) – AMMISSIBILITÀ.

Massime

1. *Una normativa nazionale che vieta di detenere e di importare talune specie di animali su una parte del territorio nazionale costituisce una misura di effetto equivalente a una restrizione quantitativa ai sensi dell'art.30 del Trattato CE.*

Una siffatta normativa, che verte sulle caratteristiche intrinseche delle specie di animali di cui trattasi, non può essere considerata come una normativa in materia di modalità di vendita. Del resto, essa produce un impatto diretto ed immediato sugli scambi, e non effetti troppo aleatori e indiretti perché l'obbligo da essa disposto possa essere considerato idoneo a frapporre ostacoli al commercio tra gli Stati membri.

2. *Una normativa nazionale che vieta di detenere su un'isola come l'isola di *Læsø* specie di api diverse dalle api della sottospecie *Apis mellifera mellifera* (ape bruna di *Læsø*) dev'essere considerata giustificata, ai sensi dell'art.36 del Trattato, dalla tutela della salute e della vita degli animali.*

Le misure di preservazione di una popolazione di animali indigena, che presenta caratteristiche distinte, contribuiscono a mantenere la diversità biologica, garantendo l'esistenza della popolazione di cui trattasi, e sono intese a tutelare la vita di tali animali.

Alla luce di tale conservazione della diversità biologica, è indifferente che l'oggetto della tutela sia una sottospecie a sé stante, una razza distinta in seno ad una specie qualsiasi o un semplice ceppo indigeno, dal momento che si tratta di popolazioni che presentano caratteristiche che le distinguono dalle altre e che sono ritenute, di conseguenza, degne di protezione sia per metterle al riparo da un eventuale pericolo di estinzione sia, anche in assenza di un rischio siffatto, per un interesse scientifico o di altra natura a che nel luogo di cui trattasi sia preservata la popolazione pura.

Motivazioni

1. Con ordinanza 3 luglio 1995, pervenuta in cancelleria il 17 febbraio 1997, il *Kriminalret i Frederikshavn* (tribunale penale di *Frederikshavn*) ha sottoposto alla Corte, ai sensi dell'art.177 del Trattato CE, varie questioni pregiudiziali relative all'interpretazione dell'art.30 del medesimo Trattato e dell'art.2 della direttiva [...] 25 marzo 1991, 91/174/CEE, relativa alle condizioni zootecniche e genealogiche che disciplinano la commercializzazione degli animali di razza e che modifica le direttive 77/504/CEE e 90/425/CEE ([...] in prosieguo: la «direttiva»).

2. Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di un procedimento penale promosso nei confronti del signor *Bluhme*, prevenuto per aver violato la normativa nazionale che vieta di detenere, sull'isola di *Læsø*, api diverse da quelle appartenenti alla sottospecie *Apis mellifera mellifera* (ape bruna di *Læsø*).

[...]

9. Ritenendo che la soluzione della controversia per il quale è stato adito dipende dall'interpretazione del diritto comunitario, il *Kriminalret* ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni:

«I - In ordine all'interpretazione dell'art.30 del Trattato CE:

1) Se l'art.30 possa essere interpretato nel senso che uno Stato membro, a determinate condizioni, può emanare norme che vietino di detenere - nonché di importare - qualsiasi specie di ape diversa dalle api della razza *Apis mellifera mellifera* (ape bruna di *Læsø*) in una determinata isola nel paese di cui trattasi, come ad esempio, nella specie, un'isola di 114 km², di cui una metà è costituita da piccoli centri abitati, piccoli villaggi marittimi, e utilizzata per scopi turistici o agricoli, mentre l'altra metà è costituita da superfici incolte, ossia boschi, brughiere, praterie, pascoli costieri e vera e propria spiaggia e superfici coperte di dune, e che al 1 gennaio 1997 aveva una popolazione di 2.365 persone e dove le possibilità di occupazione sono generalmente limitate, ma dove l'apicoltura è una delle poche possibilità occupazionali a causa di una flora particolare e di una grande percentuale di superfici incolte e sfruttate in maniera estensiva.

2) Qualora uno Stato membro possa introdurre norme del genere, si chiede alla Corte di delineare in generale le condizioni al riguardo e in concreto:

a) Se uno Stato membro possa emanare norme del tipo descritto nella questione sub 1), poiché si tratta di norme che riguardano solo un'isola come quella ivi descritta, e che hanno quindi un'efficacia geograficamente limitata.

b) Se uno Stato membro possa emanare norme del tipo descritto nella questione sub 1), qualora esse siano fondate sul fatto che si intende proteggere dall'estinzione la razza di api *Apis mellifera mellifera*, obiettivo che, a parere dello Stato membro, può essere raggiunto escludendo tutte le altre razze di api dall'isola di cui trattasi.

Nella presente causa penale, che è alla base del rinvio pregiudiziale, l'imputato contesta:

- che la razza di api *Apis mellifera mellifera* esista in assoluto (e ha fatto valere al riguardo che le api, che attualmente si trovano su *Læsø*, sono una mescolanza di diverse razze),

- che le api brune, che si trovano su *Læsø*, siano uniche, giacché sarebbero presenti in molti luoghi nel mondo, e

- che le dette api siano minacciate di estinzione.

Si chiede pertanto che nella risposta venga chiarito se sia sufficiente che lo Stato membro interessato consideri opportuno o necessario emanare le norme controverse come un elemento di protezione della popolazione di api di cui trattasi, o se debbano essere considerati come ulteriori presupposti che la razza di api esista, e/o che sia unica, e/o che sarebbe minacciata di estinzione, qualora il divieto di importazione fosse invalido o non potesse essere applicato.

c) Ove né la giustificazione descritta alla lett.a) né quella di cui alla lett.b) possano rendere legittima l'emanazione di tali norme, se tale risultato possa derivare da una combinazione delle due giustificazioni.

II - Sulla direttiva [...] 25 marzo 1991, 91/174/CEE, relativa alle condizioni zootecniche e genealogiche che disciplinano la commercializzazione degli animali di razza e che modifica le direttive 77/504/CEE e 90/425/CEE:

1) In quali casi un'ape sia un animale di razza nel senso in cui la direttiva utilizza tale termine all'art.2. Se ad esempio un'ape gialla sia un animale di razza.

2) Che cosa sia un motivo di carattere zootecnico ai sensi dell'art.2.

3) Che cosa sia un motivo di carattere genealogico ai sensi dell'art.2.

4) Se la direttiva si debba interpretare nel senso che uno Stato membro, malgrado la direttiva, possa vietare l'importazione e anche l'esistenza di tutte le api diverse dalle api della razza *Apis mellifera mellifera* in un'isola come quella descritta nella questione I, sub 1).

Qualora uno Stato membro possa fare ciò a determinate condizioni, si chiede che tali condizioni siano descritte».

[...]

Sulla parte I delle questioni

14. Con le questioni sollevate il giudice a quo vuole in sostanza sapere se una normativa nazionale che vieta di detenere su un'isola come l'isola di *Læsø* una qualsiasi specie di api diversa dalle api della sottospecie *Apis mellifera mellifera* (ape bruna di *Læsø*) costituisca una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa ai sensi dell'art.30 del Trattato e se, in caso affermativo, una siffatta normativa possa essere giustificata ai sensi della tutela della salute e delle vite degli animali.

Sull'esistenza di una misura di effetto equivalente

[...]

18. Si deve a questo proposito ricordare che, secondo la costante giurisprudenza, costituisce misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa ogni normativa che possa ostacolare

direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari (sentenza 11 luglio 1974, causa 8/74, *Dassonville*, [...], p.to 5).

19. La normativa controversa nella causa a qua, nella misura in cui all'art.6 contiene un divieto generale di importare in *Læsø* e sulle isole circostanti api vive e sostanze sessuali di api domestiche, ne vieta altresì l'importazione da altri Stati membri, di modo che è idonea a frapporre ostacoli al commercio intracomunitario. Pertanto costituisce una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa.

20. A questa conclusione non si oppone il fatto che la misura controversa nella causa a qua si applica solo ad una parte del territorio nazionale (v., a questo proposito, sentenze 25 luglio 1991, cause riunite C-1/90 e C-176/90, *Aragonesa de Publicidad e Publivia*, [...], p.to 24, e 15 dicembre 1993, cause riunite C-277/91, C-318/91 e C-319/91, *Ligur Carni e a.*, [...], p.to 37).

21. Inoltre, contrariamente a quanto sostenuto dal governo danese, secondo il quale il divieto di detenere talune api sull'isola di *Læsø* dev'essere considerato come una normativa in materia di modalità di vendita ai sensi della sentenza 24 novembre 1993, cause riunite C-267/91 e C-268/91, *Keck e Mithouard* [...], si deve sottolineare che, al contrario, la normativa controversa nella causa principale verte sulle caratteristiche intrinseche delle api. Pertanto, l'applicazione della normativa nazionale di cui trattasi ai fatti del caso in esame non può riguardare le modalità di vendita ai sensi della citata sentenza *Keck e Mithouard* (sentenza 26 giugno 1997, causa C-368/95, *Familiapress*, [...], p.to 11).

22. Infine, come rilevato dall'avvocato generale al §19 delle sue conclusioni, il decreto, dal momento che vieta l'importazione di api provenienti da un altro Stato membro su una parte del territorio danese, produce un impatto diretto ed immediato sugli scambi, e non effetti troppo aleatori e indiretti perché l'obbligo da esso disposto possa essere considerato idoneo a frapporre ostacoli al commercio tra gli Stati membri.

23. Ne consegue che una normativa nazionale che vieta di detenere su un'isola come l'isola di *Læsø* specie di api diverse dalle api della sottospecie *Apis mellifera mellifera* (ape bruna di *Læsø*) costituisce una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa ai sensi dell'art.30 del Trattato.

Sulla giustificazione di una normativa come quella di cui alla causa a qua

[...]

33. A questo proposito si deve considerare che le misure di preservazione di una popolazione di animali indigena, che presenta caratteristiche distinte, contribuiscono a mantenere la diversità biologica, garantendo l'esistenza della popolazione di cui trattasi. Così facendo esse sono intese a tutelare la vita di tali animali e sono giustificabili ai sensi dell'art.36 del Trattato.

34. Alla luce di tale conservazione della diversità biologica, è indifferente che l'oggetto della tutela sia una sottospecie a sé stante, una razza distinta in seno a una specie qualsiasi o un semplice ceppo indigeno, dal momento che si tratta di popolazioni che presentano caratteristiche che le distinguono dalle altre e che sono ritenute, di conseguenza, degne di protezione sia per metterle al riparo da un eventuale pericolo di estinzione più o meno imminente, sia, anche in assenza di un rischio siffatto, per un interesse scientifico o di altra natura a che nel luogo di cui trattasi sia preservata la popolazione pura.

35. Si deve tuttavia verificare se la normativa nazionale era necessaria con riferimento al suo obiettivo di tutela e proporzionata rispetto allo stesso, o se fosse stato possibile pervenire al medesimo risultato con provvedimenti meno restrittivi (sentenza 8 febbraio 1983, causa 124/81, *Commissione/Regno Unito*, [...], p.to 16).

36. La conservazione della diversità biologica mediante la creazione di zone nelle quali una popolazione beneficerà di una protezione speciale, metodo riconosciuto dalla Convenzione di Rio, in particolare all'art.8, lett.a), è del resto già attuata nel diritto comunitario (in particolare le zone di protezione speciale prevista dalla direttiva [...] 2 aprile 1979, 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici [...], o le zone speciali di conservazione previste dalla direttiva 92/43).

37. Per quanto riguarda la minaccia di estinzione dell'ape bruna di *Læsø*, è incontestabile che essa è reale in caso di incrocio con api gialle, dato il carattere recessivo dei geni dell'ape bruna. L'istituzione, mediante la normativa nazionale, di una zona di protezione all'interno della quale è vietato detenere api diverse dalle api brune di *Læsø*, allo scopo di assicurare la sopravvivenza di queste ultime, costituisce pertanto una misura appropriata rispetto all'obiettivo perseguito.

38. Si deve pertanto risolvere la questione sollevata nel senso che una normativa nazionale che vieta di detenere su un'isola come l'isola di *Læsø* specie di api diverse dalle api della sottospecie *Apis mellifera mellifera* (ape bruna di *Læsø*) deve essere considerata giustificata, ai sensi dell'art.36 del Trattato, dalla tutela della salute e della vita degli animali.

[...]

Per questi motivi, la Corte (Quinta Sezione), pronunciandosi sulle questioni sottoposte dal *Kriminalret i Frederikshavn*, con ordinanza 3 luglio 1995, dichiara:

1) Una normativa nazionale che vieta di detenere su un'isola come l'isola di *Læsø* specie di api diverse dalle api della sottospecie *Apis mellifera mellifera* (ape bruna di *Læsø*) costituisce una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa ai sensi dell'art.30 del Trattato CE.

2) Una normativa nazionale che vieta di detenere su un'isola come l'isola di *Læsø* specie di api diverse dalle api della sottospecie *Apis mellifera mellifera* (ape bruna di *Læsø*) deve essere considerata giustificata, ai sensi dell'art.36 del Trattato, dalla tutela della salute e della vita degli animali.

DISCUSSIONE

1. ***Cosa prevede la normativa nazionale?***
2. ***Si tratta di una restrizione quantitativa, ai sensi dell'art.34 TFUE?***
3. ***E' possibile invocare nella fattispecie l'art.36 TFUE? Quale è l'interesse eventualmente legittimante? Quali sono i criteri da valutare?***
4. ***Come ha deciso la Corte? Siete d'accordo? Perché?***

9. Misure di protezione ambientale rafforzata

Corte di Giustizia dell'Unione Europea, causa C-6/03

Sentenza della Corte (Prima Sezione) del 14 aprile 2005 - *Deponiezweckverband Eiterköpfe c. Land Rheinland-Pfalz* - Domanda di pronuncia pregiudiziale: *Verwaltungsgericht Koblenz* - Germania.

Parole chiave

1. AMBIENTE - RIFIUTI - DIRETTIVA 1999/31 - DISCARICA DI RIFIUTI - NORMATIVA NAZIONALE CHE PREVEDE NORME PIÙ RIGOROSE - COMPATIBILITÀ.

2. AMBIENTE - MISURE DI PROTEZIONE RAFFORZATA - COMPATIBILITÀ CON IL TRATTATO - PRESUPPOSTO - RISPETTO DEL PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ - ESCLUSIONE.

Massime

1. L'art.5, nn.1 e 2, della direttiva [...] 26 aprile 1999, 1999/31/CE, relativa alle discariche di rifiuti, non osta ad una misura nazionale che:

– stabilisca limiti per l'ammissione a discarica di rifiuti biodegradabili più ridotti di quelli stabiliti dalla direttiva, anche se tali limiti sono così ridotti da comportare un trattamento meccanico-biologico o l'incenerimento di tali rifiuti prima dello loro messa in discarica,

– stabilisca termini più brevi della direttiva per ridurre la quantità di rifiuti messi in discarica,

– si applichi non soltanto ai rifiuti biodegradabili, ma altresì alle sostanze organiche non biodegradabili, e

– si applichi non soltanto ai rifiuti urbani, ma altresì ai rifiuti che possono essere smaltiti come i rifiuti urbani.

2. Nell'ambito della politica comunitaria dell'ambiente, qualora una misura nazionale persegua gli stessi obiettivi di una direttiva, il superamento dei requisiti minimi stabiliti da tale direttiva è previsto e autorizzato dall'art.176 CE, alle condizioni stabilite da quest'ultimo. Di conseguenza, il principio comunitario di proporzionalità non si applica per quanto riguarda le misure nazionali di protezione rafforzata adottate ai sensi dell'art.176 CE e che superano i requisiti minimi previsti da una direttiva comunitaria in materia ambientale, nella misura in cui altre disposizioni del Trattato non siano interessate.

Motivazioni

1. La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'art.5 della direttiva [...] 26 aprile 1999, 1999/31/CE, relativa alle discariche di rifiuti ([...] in prosieguo: la «direttiva»), nonché dell'art.176 CE e del principio di proporzionalità.

2. Detta domanda è stata proposta nell'ambito di una controversia fra l'associazione *Deponiezweckverband Eiterköpfe* (in prosieguo: il «*Deponiezweckverband*») ed il *Land Rheinland-Pfalz* (Land della Renania-Palatinato) in merito all'autorizzazione di gestire una discarica.

[...]

Causa principale e questioni pregiudiziali

21. Il *Deponiezweckverband*, ricorrente nella causa principale, è un consorzio costituito dai *Landkreise* (province) di *Mayen-Koblenz* e di *Cochem-Zell* e dal comune di *Koblenz*, che gestisce la discarica centrale di *Eiterköpfe*. Essa cerca di ottenere dal *Land Rheinland-Pfalz*, convenuto nella causa principale, l'autorizzazione, valida a partire dal 31 marzo 2005 e fino al 31 dicembre 2013 al più tardi, per occupare due aree della discarica con rifiuti preparati solo meccanicamente. Il *Land Rheinland-Pfalz* ritiene che la normativa nazionale vigente non lo permetta.

22. Il *Verwaltungsgericht Koblenz*, investito della controversia, ha espresso dubbi riguardo alla compatibilità di tale normativa nazionale con l'art.5, nn.1 e 2, della direttiva, nonché con il principio comunitario di proporzionalità. Perciò ha deciso di sospendere il giudizio e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'art.5, n.1, della direttiva e le norme comunitarie per una strategia di riduzione dei rifiuti biodegradabili da collocare a discarica debbano essere interpretati nel senso che, nell'ambito dell'art.176 CE e discostandosi dalle misure menzionate dall'art.5, n.2, della direttiva, quanto alla riduzione quantitativa dei rifiuti urbani biodegradabili ad una data percentuale del peso della

quantità complessiva di rifiuti urbani biodegradabili, con riferimento ad un determinato anno solare, tali misure possono essere rafforzate con una disposizione nazionale di trasposizione dei detti obiettivi comunitari che subordina il deposito dei rifiuti urbani e dei rifiuti che possono essere smaltiti come i rifiuti urbani al rispetto del criterio di ripartizione chiamato "quota organica del residuo secco della sostanza originale" (definita in termini di perdita per ignizione o in termini di COT).

2) a) In caso di soluzione affermativa, se gli obiettivi comunitari riportati all'art.5, n.2, della direttiva debbano essere interpretati nel senso che per il rispetto dei requisiti ivi citati, cioè

- 75% del peso a partire dal 16 luglio 2006,
- 50% del peso a partire dal 16 luglio 2009, e
- 35% del peso a partire dal 16 luglio 2016,

sia sufficiente, alla luce del principio comunitario di proporzionalità, una normativa nazionale la quale preveda che, per i rifiuti urbani e per i rifiuti che possono essere smaltiti come i rifiuti urbani, a partire dal 1° giugno 2005, la quota organica del residuo secco della sostanza originale sia inferiore o pari al 5% della massa se definita in termini di perdita per ignizione e inferiore o pari al 3% della massa se definita in termini di COT;

e che, a partire dal 1° marzo 2001 e fino al 15 luglio 2009 al più tardi, in singoli casi anche oltre, i rifiuti trattati con processi meccanico-biologici possano essere depositati nelle discariche precedenti solo qualora la quota organica del residuo secco della sostanza originale sia inferiore o pari al 18% della massa se definita in termini di COT e la biodegradabilità del residuo secco della sostanza originale sia inferiore o pari a 5 mg/g se definita in termini di volatilità (AT₄) ovvero pari o inferiore a 20 l/kg se definita in termini di tasso di formazione gassosa nel test di fermentazione (GB₂₁);

b) in sede di valutazione delle conseguenze in caso di copertura di rifiuti non pretrattati con rifiuti pretrattati con processi termici o meccanico-biologici, se il principio comunitario di proporzionalità consenta un margine discrezionale ampio o restrittivo. Se dal principio di proporzionalità si possa dedurre la possibilità di compensare con diverse misure di sicurezza i rischi derivanti da rifiuti pretrattati solo meccanicamente».

[...]

Osservazione preliminare

27. Occorre innanzi tutto ricordare che la normativa comunitaria non mira in materia ambientale ad un'armonizzazione completa. Ancorché l'art.174 CE menzioni taluni obiettivi comunitari da conseguire, l'art.176 CE prevede la possibilità per gli Stati membri di disporre misure rafforzate di protezione (sentenza 22 giugno 2000, causa C-318/98, *Fornasar e a.*, [...], p.to 46). L'art.176 CE sottopone tali provvedimenti soltanto alle condizioni che essi siano compatibili con il Trattato CE e siano notificati alla Commissione.

28. A tenore dell'art.174, n.2, CE, la politica della Comunità in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni della Comunità. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio «chi inquina paga».

29. La direttiva è stata adottata sulla base dell'art.130S, n.1, del Trattato CE (diventato art.175, n.1, CE), e dunque per realizzare gli obiettivi dell'art.174 CE.

30. Dal nono "considerando" e dall'art.1, n.1, della direttiva emerge che essa intende perseguire e precisare gli obiettivi della direttiva 75/442 prevedendo misure volte a prevenire o a ridurre il più possibile le ripercussioni negative della discarica di rifiuti sull'ambiente.

31. Ai sensi dell'art.5, n.1, della direttiva, gli Stati membri devono elaborare strategie nazionali per ridurre la quantità di rifiuti biodegradabili da collocare a discarica. Ai sensi della stessa disposizione, tali strategie nazionali devono includere misure intese a realizzare gli obiettivi di cui all'art.5, n.2, della direttiva. Tale ultima disposizione enuncia che le dette strategie nazionali devono prevedere che la quantità di rifiuti da collocare a discarica sia ridotta a talune percentuali entro talune date prefissate. Emerge chiaramente dalla lettera e dallo spirito di tali disposizioni che esse stabiliscono una riduzione minima che gli Stati membri devono conseguire e che esse non contrastano con l'adozione da parte di questi di misure più rigorose.

32. Ne risulta che l'art.176 CE e la direttiva prevedono la possibilità per gli Stati membri di disporre misure rafforzate di protezione che superino quelle minime stabilite dalla direttiva [v., in tal

senso, a proposito della direttiva [...] 12 dicembre 1991, 91/689/CEE, relativa ai rifiuti pericolosi [...], sentenza *Fornasar e a.*, cit., p.to 46].

Sulla prima questione

33. Con la prima questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'art.5, nn.1 e 2, della direttiva, interpretato alla luce dell'art.176 CE, osti a talune misure nazionali che pongono requisiti più rigorosi rispetto a quelli della direttiva in materia di collocazione a discarica dei rifiuti. La questione riguarda quattro tipi di requisiti previsti dalla normativa nazionale. Occorre esaminarli in successione.

34. In primo luogo, l'art.5, n.2 della direttiva prevede che, non oltre il 2016, il quantitativo di rifiuti urbani biodegradabili da collocare a discarica debba essere ridotto progressivamente al 35% del totale in peso di tali rifiuti prodotti nel 1995. In confronto il regolamento del 2001, in particolare gli artt.3, n.3, e 4, n.1, nonché gli allegati 1 e 2 dello stesso stabiliscono soglie inferiori per i quantitativi organici che restano nei rifiuti da collocare a discarica.

35. Per definire i valori limite che esso impone, il detto regolamento utilizza in particolare i criteri di perdita per ignizione e di carbone organico totale (COT), mentre l'art.5, n.2, della direttiva utilizza il criterio di percentuale in peso.

36. Occorre rilevare, a questo riguardo, che l'utilizzo di un metodo di misurazione quale il COT o la perdita per ignizione non è di per sé uno scopo, alla guisa degli obiettivi considerati nell'art.5, n.2, della direttiva, ma semplicemente un modo per conseguire tali obiettivi.

37. Poiché gli Stati membri possono scegliere taluni modi per conseguire gli scopi stabiliti nell'art.5, n.2, della direttiva, criteri di misurazione come quelli presenti nel regolamento del 2001 sono conformi alle disposizioni della direttiva.

38. Quanto alle soglie stabilite per i quantitativi organici che restano nei rifiuti da collocare a discarica, è evidente che una misura nazionale come quella di cui trattasi nella causa principale persegue lo stesso obiettivo della direttiva ed in particolare la riduzione dell'inquinamento dell'acqua e dell'aria riducendo la discarica dei rifiuti biodegradabili.

39. Per conseguire tali soglie, il regolamento del 2001 esige che i rifiuti biodegradabili siano sottoposti ad un trattamento prima della loro messa in discarica. Nel caso di rifiuti sottoposti a trattamento meccanico-biologico, tale trattamento comporta processi come la frantumazione, la cernita, il compostaggio e la fermentazione. Per gli altri rifiuti è utilizzato un trattamento termico, nel caso di specie l'incenerimento.

40. Tutte queste forme di trattamento sono conformi alla direttiva. L'art.6, lett.a), di quest'ultima impone agli Stati membri di provvedere affinché solo i rifiuti trattati vengano collocati a discarica. Il trattamento è definito dall'art.2, lett.h), della direttiva come «i processi fisici, termici, chimici o biologici, compresa la cernita, che modificano le caratteristiche dei rifiuti allo scopo di ridurre il volume o la natura pericolosa e di facilitarne il trasporto o favorirne il recupero». Ne emerge in particolare che la direttiva prevede il trattamento termico dei rifiuti allo scopo di ridurre la natura pericolosa.

41. Da quanto precede risulta che le soglie ed i criteri presenti in una misura nazionale come quella di cui alla causa principale perseguono lo stesso orientamento di protezione ambientale della direttiva. Nella misura in cui una tale normativa impone requisiti più severi di quelli della direttiva, essa costituisce una misura di protezione rafforzata, ai sensi dell'art.176 CE.

42. In secondo luogo, l'art.5, n.2, della direttiva prevede che gli Stati membri riducano la quantità di rifiuti di cui trattasi in tre tappe che terminano non oltre il 2006, il 2009 ed il 2016. Il regolamento del 2001 impone termini più brevi, ossia entro e non oltre il 31 maggio 2005.

43. L'utilizzo dell'espressione «non oltre» di cui all'art.5, n.2, come quella di cui all'art.18, della direttiva, mostra che gli Stati membri hanno la facoltà di adottare termini più brevi, se lo reputano opportuno (v., in tal senso, a proposito dell'espressione «almeno», sentenza 22 giugno 1993, causa C-11/92, *Gallagher e a.*, [...], p.to 20).

44. Se uno Stato membro sceglie, in quest'ambito, di stabilire termini più brevi di quelli della direttiva, si tratta di una misura di protezione rafforzata ai sensi dell'art.176 CE.

45. In terzo luogo, l'art.5, nn.1 e 2, della direttiva riguarda soltanto i rifiuti biodegradabili. Dal canto suo, il regolamento del 2001 riguarda non soltanto i rifiuti biodegradabili, ma anche i rifiuti organici non biodegradabili.

46. Sebbene l'art.5 della direttiva riguardi in modo specifico una strategia per ridurre taluni rifiuti biodegradabili da collocare a discarica, è evidente che la direttiva nel suo complesso attiene ai rifiuti in senso lato, quali definiti all'art.2, lett.a).

47. Da una parte, la direttiva prevede all'art.1, n.1, rigidi requisiti operativi e tecnici per i rifiuti e le discariche, senza limitazione del tipo di rifiuto o di discarica. D'altra parte, l'art.3, n.1, della stessa direttiva dispone che gli Stati membri applicano quest'ultima a tutte le discariche, nozione definita all'art.2, lett.g), come «un'area di smaltimento dei rifiuti (...)», senza alcuna limitazione per ciò che riguarda il tipo di rifiuti considerati da tale disposizione.

48. È in questo ambito che l'allegato II, p.to 2, sesto comma, della direttiva precisa che i criteri relativi all'ammissione dei rifiuti in una discarica possono comprendere restrizioni del quantitativo di sostanze organiche presenti nei rifiuti.

49. Ne consegue che una misura nazionale, come quella menzionata al p.to 45 della presente sentenza, che, al fine di autorizzare la messa in discarica, estende talune restrizioni, non soltanto alle sostanze biodegradabili, bensì all'insieme delle sostanze organiche, persegue gli stessi obiettivi della direttiva. Nella misura in cui una tale misura riguarda una gamma di sostanze più ampia di quella figurante nell'art.5 della direttiva, si tratta di una misura di protezione rafforzata ai sensi dell'art.176 CE.

50. In quarto luogo, l'art.5, n.2, della direttiva attiene ai rifiuti urbani. Il regolamento del 2001 riguarda non soltanto i rifiuti urbani, ma anche, ai sensi degli artt.2, p.to 2, e 3, n.3, della stessa, i rifiuti che possono essere smaltiti con o come i rifiuti urbani, in particolare i fanghi provenienti dalla depurazione delle acque, i rifiuti di cantiere ed i rifiuti collegati alla produzione.

51. Anche se l'art.5, n.2, della direttiva riguarda solo i rifiuti urbani, la strategia nazionale per ridurre i rifiuti biodegradabili da collocare a discarica, prevista dal n.1 di detto articolo, comprende tutti i rifiuti ai sensi della definizione figurante nell'art.2, lett.a), della detta direttiva. Nello stesso modo, l'obbligo imposto agli Stati membri dall'art.6, lett.a), della direttiva, di provvedere affinché solo i rifiuti trattati vengano collocati a discarica vale tanto per i rifiuti urbani quanto per i rifiuti che non sono urbani. Emerge, inoltre, dall'art.1, n.1, della direttiva che questa nel suo complesso riguarda la riduzione dei rifiuti da collocare a discarica, senza distinzione tra i rifiuti urbani e gli altri rifiuti.

52. Ne consegue che una misura nazionale, come quella di cui alla causa principale, che riguarda la riduzione dei rifiuti da collocare a discarica e che si applica a rifiuti diversi da quelli urbani è compatibile con la direttiva e costituisce una misura di protezione rafforzata ai sensi dell'art.176 CE.

53. Da quanto precede risulta che, per ciascuno dei quattro casi esaminati, la misura nazionale considerata è conforme alla direttiva, letta alla luce dell'art.176 CE.

54. Il giudice del rinvio chiede inoltre se tali misure, esaminate nel loro complesso, possano essere considerate in contrasto con la direttiva.

55. Su tale questione si deve ricordare che, poiché ciascuna delle quattro misure considerate è singolarmente conforme al diritto comunitario, non si deve ritenerle collettivamente in contrasto con lo stesso diritto comunitario. Ciò vale anche se i limiti fissati dalla misura nazionale per l'ammissione a discarica dei rifiuti biodegradabili sono così ridotti da comportare un trattamento meccanico-biologico o l'incenerimento di tali rifiuti prima della loro messa in discarica.

56. Occorre di conseguenza risolvere la prima questione nel senso che l'art.5, nn.1 e 2, della direttiva non osta ad una misura nazionale che:

- stabilisca limiti per l'ammissione a discarica di rifiuti biodegradabili più ridotti di quelli stabiliti dalla direttiva, anche se tali limiti sono così ridotti da comportare un trattamento meccanico-biologico o l'incenerimento di tali rifiuti prima della loro messa in discarica,
- stabilisca termini più brevi della direttiva per ridurre la quantità di rifiuti messi in discarica,
- si applichi non soltanto ai rifiuti biodegradabili, ma altresì alle sostanze organiche non biodegradabili, e
- si applichi non soltanto ai rifiuti urbani, ma altresì ai rifiuti che possono essere smaltiti come i rifiuti urbani.

Sulla seconda questione

57. Con la seconda questione il giudice nazionale interroga la Corte, in sostanza, sulla conformità di misure nazionali come quelle di cui trattasi nella causa principale con il principio comunitario di proporzionalità.

58. Per risolvere tale questione va ricordato che, nell'ambito della politica comunitaria dell'ambiente, qualora una misura nazionale persegua gli stessi obiettivi di una direttiva, il superamento dei requisiti minimi stabiliti da tale direttiva è previsto e autorizzato dall'art.176 CE, alle condizioni stabilite da quest'ultimo.

59. L'art.176 CE autorizza gli Stati membri a mantenere o a prendere provvedimenti per una protezione rafforzata a condizione che essi siano compatibili con il Trattato e siano notificati alla Commissione.

60. Come risulta dalla soluzione della prima questione, misure nazionali, come quelle su cui il giudice del rinvio interroga la Corte, costituiscono misure di protezione rafforzata ai sensi dell'art.176 CE.

61. Dalla *ratio* dell'art.176 CE risulta che, adottando misure più severe, gli Stati membri esercitano sempre una competenza disciplinata dal diritto comunitario, dato che queste devono, in ogni caso, essere compatibili con il Trattato. Nondimeno, la definizione della portata della protezione da realizzare è affidata agli Stati membri.

62. In tale contesto, in quanto si tratta di assicurare l'attuazione dei requisiti minimi previsti dalla direttiva, il principio comunitario di proporzionalità esige che le misure nazionali siano opportune e necessarie rispetto agli obiettivi perseguiti.

63. Per contro, nella misura in cui altre disposizioni del Trattato non siano interessate, tale principio non trova più applicazione per quanto riguarda le misure nazionali di protezione rafforzata adottate ai sensi dell'art.176 CE e che superano i requisiti minimi previsti dalla direttiva.

64. Di conseguenza, occorre risolvere la seconda questione nel senso che il principio comunitario di proporzionalità non si applica per quanto riguarda le misure nazionali di protezione rafforzata adottate ai sensi dell'art.176 CE e che superano i requisiti minimi previsti da una direttiva comunitaria in materia ambientale, nella misura in cui altre disposizioni del Trattato non siano interessate.

[...]

Per questi motivi, la Corte (Prima Sezione) dichiara e statuisce:

1) L'art.5, nn.1 e 2, della direttiva [...] 26 aprile 1999, 1999/31/CE, relativa alle discariche di rifiuti, non osta ad una misura nazionale che:

– stabilisca limiti per l'ammissione a discarica di rifiuti biodegradabili più ridotti di quelli stabiliti dalla direttiva, anche se tali limiti sono così ridotti da comportare un trattamento meccanico-biologico o l'incenerimento di tali rifiuti prima dello loro messa in discarica,

– stabilisca termini più brevi della direttiva per ridurre la quantità di rifiuti messi in discarica,

– si applichi non soltanto ai rifiuti biodegradabili, ma altresì alle sostanze organiche non biodegradabili, e

– si applichi non soltanto ai rifiuti urbani, ma altresì ai rifiuti che possono essere smaltiti come i rifiuti urbani.

2) Il principio comunitario di proporzionalità non si applica per quanto riguarda le misure nazionali di protezione rafforzata adottate ai sensi dell'art.176 CE e che superano i requisiti minimi previsti da una direttiva comunitaria in materia ambientale, nella misura in cui altre disposizioni del Trattato non siano interessate.

DISCUSSIONE

1. ***La normativa comunitaria in materia ambientale mira ad un'armonizzazione completa?***
2. ***Cosa prevede l'art.193 TFUE?***
3. ***Quali sono i criteri che la Corte deve utilizzare per verificare se la normativa nazionale più restrittiva sia compatibile con il Trattato?***
4. ***Come ha deciso la Corte? Siete d'accordo? Perché?***

10. Valutazione ambientale strategica

Corte di Giustizia dell'Unione Europea, causa C-567/10

Sentenza della Corte (Quarta Sezione) del 22 marzo 2012 - *Inter-Environnement Bruxelles ASBL, Pétitions-Patrimoine ASBL e Atelier de Recherche et d'Action Urbaines ASBL c. Région de Bruxelles-Capitale* - Domanda di pronuncia pregiudiziale: *Cour constitutionnelle* - Belgio.

Parole chiave

1. AMBIENTE - VALUTAZIONE DEGLI EFFETTI DI DETERMINATI PIANI E PROGRAMMI SULL'AMBIENTE - DIRETTIVA 2001/42 - PIANO O PROGRAMMA - NOZIONE - PIANI REGOLATORI PARTICOLAREGGIATI PREVISTI DA UNA NORMATIVA NAZIONALE, MA PRIVI DI CARATTERE OBBLIGATORIO – INCLUSIONE.

2. AMBIENTE - VALUTAZIONE DEGLI EFFETTI DI DETERMINATI PIANI E PROGRAMMI SULL'AMBIENTE - DIRETTIVA 2001/42 - PIANO O PROGRAMMA – NOZIONE - PROCEDURA NAZIONALE DI ABROGAZIONE TOTALE O PARZIALE DI UN PIANO REGOLATORE – INCLUSIONE.

Massime

1. La nozione di piani e programmi previsti da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, di cui all'art.2, lett.a), della direttiva 2001/42, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente, deve essere interpretata nel senso che essa riguarda anche i piani regolatori particolareggiati, la cui adozione non è obbligatoria.

Infatti, un'interpretazione contraria avrebbe come conseguenza di restringere notevolmente la portata del controllo degli effetti ambientali di piani e programmi volti all'assetto del territorio degli Stati membri istituito da detta direttiva. Di conseguenza, una simile interpretazione di tale disposizione, limitando sensibilmente l'ambito di applicazione di quest'ultima, lederebbe in parte l'efficacia di detta direttiva alla luce della sua finalità, consistente nel garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente.

2. L'art.2, lett.a), della direttiva 2001/42, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente, deve essere interpretato nel senso che una procedura nazionale di abrogazione totale o parziale di un piano regolatore rientra in linea di principio nell'ambito di applicazione di detta direttiva, sicché è soggetta alle norme relative alla valutazione ambientale previste dalla direttiva in parola.

Per contro, in linea di principio, è diverso il caso se l'atto abrogato si inserisce in una gerarchia di atti di pianificazione territoriale, quando tali atti prevedono norme sufficientemente precise di destinazione dei suoli, sono stati essi stessi oggetto di una valutazione ambientale ed è ragionevolmente possibile ritenere che gli interessi che la direttiva 2001/42 mira a tutelare siano stati presi in adeguata considerazione in tale sede.

Motivazioni

1. La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'art.2, lett.a), della direttiva 2001/42/CE [...] del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente [...].

2. Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia che vede contrapposte l'*Inter-Environnement Bruxelles ASBL*, la *Pétitions-Patrimoine ASBL* e l'*Atelier de Recherche et d'Action Urbaines ASBL*, associazioni senza scopo di lucro di diritto belga, alla *Région de Bruxelles-Capitale* (regione di Bruxelles Capitale; in prosieguo: la «Regione») e che ha per oggetto una domanda di annullamento di talune disposizioni della legge regionale del 14 maggio 2009, che modifica la legge regionale del 13 maggio 2004 recante ratifica del *Code bruxellois de l'aménagement du territoire* (codice di Bruxelles sull'assetto del territorio; [...] in prosieguo: la «legge del 2009»).

[...]

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

12. Come risulta dalla domanda di pronuncia pregiudiziale, nei loro ricorsi diretti all'annullamento di determinate disposizioni della legge del 2009, le ricorrenti nel procedimento principale hanno dedotto dinanzi alla *Cour constitutionnelle* (Corte costituzionale) un motivo unico,

vertente sull'incompatibilità degli artt.58 e 59 del *CoBAT* con la direttiva 2001/42, in quanto essi non prevedono la predisposizione di un rapporto ambientale per l'abrogazione totale o parziale di un piano regolatore particolareggiato.

13. Per quanto attiene alla procedura di abrogazione, le ricorrenti nel procedimento principale sostengono dinanzi al giudice nazionale che, sebbene l'art.2, lett.a), della direttiva 2001/42 riguardi formalmente soltanto l'adozione e la modifica di piani di assetto del territorio, detta direttiva, al fine di conservare il suo effetto utile, deve essere interpretata nel senso che si applica altresì all'abrogazione di tali piani. Nel caso di specie, l'abrogazione di un piano regolatore particolareggiato muterebbe il contesto in cui vengono rilasciate le licenze urbanistiche e potrebbe modificare l'ambito delle autorizzazioni rilasciate per i progetti futuri.

14. Le ricorrenti nel procedimento principale hanno rilevato, inoltre, che i «piani e programmi» di cui all'art.2, lett.a), della direttiva in parola sono in via generale quelli previsti dalle disposizioni legislative o regolamentari nazionali e non soltanto quelli che devono essere obbligatoriamente adottati in forza di tali disposizioni. Esse ritengono che non sarebbe conforme alla finalità e all'effetto utile della direttiva 2001/42 escludere dall'ambito di applicazione di quest'ultima un atto di abrogazione, la cui adozione, benché facoltativa, abbia avuto luogo.

15. Per contro, secondo la Regione, dopo la sua abrogazione, un piano di assetto del territorio non definisce più, in quanto tale, il contesto normativo in cui potrebbe essere autorizzata l'attuazione di progetti per il territorio di cui trattasi. In particolare, in seguito ad un'abrogazione, il piano regolatore particolareggiato non potrebbe più essere considerato piano elaborato per il settore della pianificazione del territorio urbano e rurale ai sensi della direttiva 2001/42. Inoltre, in base al suo art.2, lett.a), tale direttiva non sarebbe applicabile agli atti di abrogazione, che, in linea di principio, sono facoltativi.

16. Il giudice del rinvio osserva che le disposizioni relative alla procedura di elaborazione dei piani regolatori particolareggiati, che prevedono un'inchiesta pubblica, la consultazione di varie amministrazioni e organismi nonché l'elaborazione di un rapporto ambientale, non si applicano alla procedura di abrogazione di questi stessi piani.

17. Pur constatando che l'art.2, lett.a), della direttiva 2001/42 non riguarda l'abrogazione dei piani, detto organo giurisdizionale sottolinea come dall'art.3, §2, lett.a), della suddetta direttiva emerga, tuttavia, che una valutazione ambientale deve essere realizzata non soltanto per gli atti nazionali che determinano le norme di pianificazione territoriale, ma anche per quelli che definiscono il quadro in cui l'attuazione di progetti potrà essere autorizzata in futuro. Pertanto, un atto del governo della Regione che si inserisca in un complesso di piani di assetto del territorio dovrebbe essere sottoposto a tale procedura anche quando abbia ad oggetto unicamente l'abrogazione dei piani.

18. Il giudice del rinvio rileva pure che dai lavori preparatori della direttiva 2001/42 emerge che l'art.2, lett.a), secondo trattino, di quest'ultima contempla l'applicazione di tale direttiva unicamente per i piani e programmi previsti da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative. Nel caso di specie, l'art.40 del *CoBAT* sembrerebbe richiedere l'adozione di piani regolatori particolareggiati per ogni comune della Regione. Tuttavia, a tal riguardo sussisterebbe una divergenza di opinioni tra le parti del procedimento principale. Inoltre, il giudice del rinvio sottolinea la circostanza che, in determinati casi, l'autorità comunale può rifiutare l'elaborazione di un piano regolatore particolareggiato.

19. Tenuto conto delle divergenze in tal modo rilevate nell'interpretazione della direttiva 2001/42, la *Cour constitutionnelle* ha deciso di sospendere il giudizio e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se la definizione di “piani e programmi” di cui all'art.2, lett.a), della direttiva 2001/42 (...) debba essere interpretata nel senso che esclude dal campo di applicazione della direttiva medesima una procedura di abrogazione totale o parziale di un piano, come nel caso di un piano regolatore particolareggiato, ai sensi degli artt.58-63 del [CoBAT].

2) Se il termine “previsti” di cui all'art.2, lett.a), della medesima direttiva debba essere interpretato nel senso che esclude dalla definizione di “piani e programmi” i piani che sono certamente previsti da disposizioni legislative, ma la cui adozione non è obbligatoria, come i piani regolatori particolareggiati di cui all'art.40 del [CoBAT].».

Sulle questioni pregiudiziali

Osservazioni preliminari

20. In via preliminare va rilevato che l'obiettivo essenziale della direttiva 2001/42, quale risulta dal suo art.1, consiste nel sottoporre a valutazione ambientale, durante la loro elaborazione e prima della loro adozione, i piani e programmi che possono avere effetti significativi sull'ambiente (sentenza del 17 giugno 2010, *Terre wallonne e Inter-Environnement Wallonie*, C-105/09 e C-110/09, [...], p.to 32).

21. Qualora una siffatta valutazione ambientale sia prescritta dalla direttiva 2001/42, la stessa direttiva stabilisce norme minime concernenti l'elaborazione del rapporto ambientale, lo svolgimento di consultazioni, la valutazione dei risultati della valutazione ambientale nonché la messa a disposizione delle informazioni sulla decisione adottata a seguito della valutazione (sentenza *Terre wallonne e Inter-Environnement Wallonie*, cit., p.to 33).

22. L'art.2 della direttiva 2001/42, che enuncia le definizioni alle quali quest'ultima fa riferimento, prevede che la medesima si applichi ai piani e programmi previsti da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative e che sono elaborati e/o adottati da un'autorità a livello nazionale, regionale o locale per essere approvati, mediante una procedura legislativa, dal parlamento o dal governo, nonché alle loro modifiche.

23. Il giudice del rinvio chiede alla Corte di interpretare l'art.2, lett.a), della direttiva in parola per quanto riguarda tanto la nozione di atto abrogativo (prima questione) quanto quella di piani e programmi «previsti da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative» (seconda questione).

Sulla seconda questione

24. Con la seconda questione, che va esaminata per prima in quanto attiene alla nozione stessa di piani e programmi, il giudice del rinvio chiede alla Corte se la condizione sancita dall'art.2, lett.a), della direttiva 2001/42, secondo cui i piani e programmi ai quali si riferisce tale disposizione sono quelli «previsti da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative», debba essere interpretata nel senso che essa può essere applicata a piani e programmi, quali i piani di assetto del territorio in esame nel procedimento principale, che sono previsti dalla normativa nazionale, ma la cui adozione da parte dell'autorità competente non sia obbligatoria.

25. A parere delle ricorrenti nel procedimento principale, una mera interpretazione letterale di tale disposizione, che escluderebbe dall'ambito di applicazione della direttiva 2001/42 i piani e programmi soltanto previsti da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, comporterebbe il duplice rischio di non sottoporre alla procedura di valutazione piani di assetto del territorio che generalmente producono effetti significativi sul territorio interessato e di non garantire un'applicazione uniforme di detta direttiva negli ordinamenti giuridici degli Stati membri, tenuto conto delle differenze esistenti nella formulazione delle norme nazionali in materia.

26. I governi belga, ceco e del Regno Unito ritengono, invece, che non soltanto dal tenore letterale dell'art.2, lett.a), della direttiva 2001/42, ma anche dai lavori preparatori di quest'ultima emerga che il legislatore dell'Unione non ha inteso assoggettare alla procedura di valutazione dell'impatto ambientale, sancita dalla medesima direttiva, gli atti amministrativi e legislativi non prescritti da norme di diritto.

27. Ad avviso della Commissione Europea, quando un'autorità è soggetta ad un obbligo legale di elaborare o di adottare un piano o un programma, il criterio della «previsione» ai sensi del summenzionato art.2, lett.a), è soddisfatto. Orbene, tale sarebbe a priori il caso dei piani che devono essere adottati dalla Regione.

28. Si deve considerare che non può essere accolta un'interpretazione che porterebbe ad escludere dall'ambito di applicazione della direttiva 2001/42 tutti i piani e programmi, segnatamente quelli riguardanti l'assetto del territorio, la cui adozione sia disciplinata nei vari ordinamenti giuridici nazionali da norme di diritto, per il solo motivo che una tale adozione non avrebbe in ogni caso carattere obbligatorio.

29. Infatti, l'interpretazione dell'art.2, lett.a), della direttiva 2001/42 invocata dai suddetti governi avrebbe come conseguenza di restringere notevolmente la portata del controllo degli effetti ambientali di piani e programmi volti all'assetto del territorio degli Stati membri istituito da detta direttiva.

30. Di conseguenza, una simile interpretazione dell'art.2, lett.a), della direttiva 2001/42, limitando sensibilmente l'ambito di applicazione di quest'ultima, lederebbe in parte l'efficacia di detta direttiva alla luce della sua finalità, consistente nel garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente (v., in tal senso, sentenza del 22 settembre 2011, *Valčiukienė e a.*, C-295/10, [...], p.to 42). Tale interpretazione sarebbe dunque in contrasto con l'obiettivo della medesima direttiva,

che è quello di porre in essere una procedura di controllo sugli atti idonei ad avere effetti significativi sull'ambiente, i quali definiscono i criteri e le modalità di pianificazione del territorio e riguardano, di norma, una varietà di progetti la cui attuazione è soggetta all'osservanza delle norme e procedure previste da questi stessi atti.

31. Ne consegue che devono essere considerati «previsti» ai sensi e ai fini dell'applicazione della direttiva 2001/42, e pertanto soggetti a valutazione ambientale alle condizioni ivi fissate, i piani e programmi la cui adozione sia disciplinata da disposizioni legislative o regolamentari nazionali, le quali determinano le autorità competenti per adottarli nonché la loro procedura di elaborazione.

32. Da quanto precede discende che occorre rispondere alla seconda questione dichiarando che la nozione di piani e programmi «previsti da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative», di cui all'art.2, lett.a), della direttiva 2001/42, deve essere interpretata nel senso che essa riguarda anche i piani regolatori particolareggiati, come quello oggetto della normativa nazionale di cui trattasi nel procedimento principale.

Sulla prima questione

33. Con la prima questione la *Cour constitutionnelle* chiede se l'abrogazione totale o parziale di un piano o di un programma rientrante nell'ambito della direttiva 2001/42 debba essere sottoposta a valutazione ambientale ai sensi dell'art.3 della medesima direttiva.

34. Le ricorrenti nel procedimento principale nonché la Commissione sottolineano che l'abrogazione di un piano regolatore produce effetti sostanziali e giuridici, sicché deve essere considerata come una modifica del suddetto piano rientrante nell'ambito di applicazione della direttiva 2001/42.

[...]

36. Ebbene, si deve anzitutto constatare, come già ha fatto il giudice del rinvio, che la direttiva 2001/42 si riferisce esplicitamente non agli atti di abrogazione, ma unicamente agli atti modificativi di piani e programmi.

37. Tuttavia, in considerazione della finalità della direttiva 2001/42, consistente nel garantire un livello elevato di protezione dell'ambiente, le disposizioni che delimitano l'ambito di applicazione di tale direttiva, ed in special modo quelle che enunciano le definizioni degli atti ivi previsti, devono essere interpretate in senso ampio.

38. Ora, non è escluso che l'abrogazione, parziale o totale, di un piano o programma possa produrre effetti significativi sull'ambiente, poiché può comportare una modifica della pianificazione prevista sui territori interessati.

39. Pertanto, un atto di abrogazione può produrre effetti significativi sull'ambiente in quanto, come hanno rilevato, da un lato, la Commissione e, dall'altro, l'avvocato generale ai §§40 e 41 delle sue conclusioni, un tale atto comporta necessariamente una modifica del contesto normativo di riferimento ed altera, di conseguenza, gli effetti ambientali che, eventualmente, erano stati valutati secondo la procedura prevista dalla direttiva 2001/42.

40. A tal proposito va ricordato che, allorché procedono alla redazione di un rapporto ambientale ai sensi dell'art.5, §1, della direttiva in parola, gli Stati membri devono prendere in considerazione, segnatamente, le informazioni riguardanti «[gli] aspetti pertinenti dello stato attuale dell'ambiente e [la] sua evoluzione probabile senza l'attuazione del piano o del programma», in forza dell'allegato I, lett.b), della stessa direttiva. Pertanto, siccome l'abrogazione di un piano o di un programma può modificare lo stato attuale dell'ambiente esaminato in sede di adozione dell'atto da abrogare, essa deve essere presa in considerazione ai fini di un controllo dei suoi eventuali effetti ulteriori sull'ambiente.

41. Ne consegue che, tenuto conto delle caratteristiche e degli effetti degli atti di abrogazione di un tale piano o programma, sarebbe in contrasto con gli obiettivi perseguiti dal legislatore dell'Unione, e in grado di ledere, in parte, l'efficacia della direttiva 2001/42, considerare esclusi detti atti dall'ambito di applicazione di quest'ultima.

42. Per contro, va evidenziato che, in linea di principio, è diverso il caso se l'atto abrogato si inserisce in una gerarchia di atti di pianificazione territoriale, quando tali atti prevedono norme sufficientemente precise di destinazione dei suoli, sono stati essi stessi oggetto di una valutazione ambientale ed è ragionevolmente possibile ritenere che gli interessi che la direttiva 2001/42 mira a tutelare siano stati presi in adeguata considerazione in tale sede.

43. Dalle considerazioni che precedono si evince che occorre rispondere alla prima questione dichiarando che l'art.2, lett.a), della direttiva 2001/42 deve essere interpretato nel senso

che una procedura di abrogazione totale o parziale di un piano regolatore, come quella di cui agli artt.58-63 del *CoBAT*, rientra in linea di principio nell'ambito di applicazione di detta direttiva, sicché è soggetta alle norme relative alla valutazione ambientale previste da quest'ultima.

[...]

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

1) La nozione di piani e programmi «previsti da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative», di cui all'art.2, lett.a), della direttiva 2001/42/CE [...] del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente, deve essere interpretata nel senso che essa riguarda anche i piani regolatori particolareggiati, come quello oggetto della normativa nazionale di cui trattasi nel procedimento principale.

2) L'art.2, lett.a), della direttiva 2001/42 deve essere interpretato nel senso che una procedura di abrogazione totale o parziale di un piano regolatore, come quella di cui agli artt.58-63 del *Code bruxellois de l'aménagement du territoire*, quale modificato dalla legge regionale del 14 maggio 2009, rientra in linea di principio nell'ambito di applicazione di detta direttiva, sicché è soggetta alle norme relative alla valutazione ambientale previste da quest'ultima.

DISCUSSIONE

- 1. Quali sono gli obiettivi della VAS?**
- 2. Tutti i piani e programmi sono soggetti a VAS? Quali sono i criteri indicati dalla normativa?**
- 3. L'abrogazione di un piano o programma deve essere soggetto a VAS? Perché?**
- 4. Sono soggetti a VAS i piani o programmi la cui adozione non è obbligatoria? Perché? Come deve essere interpretato il termine "previsti" di cui alla normativa?**
- 5. Come ha deciso la Corte? Siete d'accordo? Perché?**

11. Valutazione ambientale strategica e habitat

Corte di Giustizia dell'Unione Europea, causa C-444/15

Sentenza della Corte (terza Sezione) del 21 dicembre 2016 – Associazione Italia Nostra c. comune di Venezia, Ministero per i beni e le attività culturali, regione Veneto, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Ministero della Difesa - Capitaneria di Porto di Venezia, Agenzia del Demanio, Società Ca' Roman s.r.l. - Domanda di pronuncia pregiudiziale: TAR Veneto.

Parole chiave

1. ART.3, §3, DIRETTIVA 2001/42/CE – VALIDITÀ – CONTRASTO CON ART.191 TFUE E CON ART.37 CARTA DIRITTI FONDAMENTALI UE – NON SUSSISTE.

2. VAS – EFFETTI SIGNIFICATIVI SULL'AMBIENTE - PICCOLE AREE A LIVELLO LOCALE – SUPERFICIE – NORMATIVA NAZIONALE.

Massime

1. *L'art.3, §3, della direttiva 2001/42/CE è da ritenersi valido e non in contrasto né con l'art.191 TFUE né con l'art.37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.*

2. *L'art.3, §3, della direttiva 2001/42/CE, letto in combinato disposto con il considerando 10 della stessa direttiva, deve essere interpretato nel senso che la nozione di «piccole aree a livello locale» deve essere definita riferendosi alla superficie dell'area interessata, a due condizioni: in primo luogo, che il piano o il programma sia elaborato e/o adottato da un'autorità locale, e non da un'autorità regionale o nazionale, in secondo luogo, che tale area costituisca, all'interno dell'ambito territoriale di competenza dell'autorità locale, e proporzionalmente a detto ambito territoriale, un'estensione minima.*

Motivazioni

1. La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sulla validità dell'art.3, §3, della direttiva 2001/42/CE [...] del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente [...], nonché sull'interpretazione dell' art.3, §§2 e 3, della medesima direttiva.

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra l'Associazione Italia Nostra Onlus (Italia), da un lato, e il comune di Venezia (Italia), il Ministero per i Beni e le Attività Culturali (Italia), la regione Veneto (Italia), il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (Italia), il Ministero della Difesa – Capitaneria di Porto di Venezia (Italia) e l'Agenzia del Demanio (Italia), dall'altro, avente ad oggetto l'obbligo di effettuare una valutazione ambientale ai sensi della direttiva 2001/42 nel caso di un progetto di interventi edilizi previsti su un'isola situata nella laguna di Venezia (Italia).

[...]

Fatti del procedimento principale e questioni pregiudiziali

17. Nella laguna di Venezia, all'estremità meridionale dell'isola di Pellestrina, si trova un'isola denominata «Ca' Roman», che rientra nell'ambito del comune di Venezia. Per le sue valenze naturalistiche, il biotopo di Ca' Roman è incluso, segnatamente, nella rete Natura 2000.

18. Detto biotopo costituisce la porzione più meridionale del sito di importanza comunitaria (in prosieguo: il «SIC») e della zona di protezione speciale (in prosieguo: la «ZPS») iscritti con la denominazione «Lido di Venezia: biotopi litoranei» (codice IT 3250023) ed è contiguo al SIC e alla ZPS iscritti con la denominazione «Laguna di Venezia» (codice IT 3250046) e al SIC iscritto con la denominazione «Laguna medio inferiore di Venezia» (codice IT 3250030). Secondo il giudice del rinvio, su Ca' Roman si trova un'area contigua ai sopra citati SIC e ZPS, in cui sono presenti alcuni edifici attualmente in stato di abbandono.

19. La normativa applicabile in materia urbanistica nel territorio del comune di Venezia consente di operare interventi di ristrutturazione, mediante demolizione e ricostruzione di immobili privi di pregio, con cambio di destinazione d'uso, previa redazione di un piano attuativo al quale è demandato il compito di definire l'organizzazione urbanistica, infrastrutturale ed architettonica dell'insediamento.

20. La Società Ca' Roman ha redatto un piano attuativo di questo tipo per gli edifici in stato di abbandono menzionati al p.to 18 della presente sentenza. Essa progetta di costruire al loro posto 84 unità abitative, distribuite in 42 edifici ed aggregate in cinque organismi edilizi, su una superficie totale di 29.195 m².

21. Con decisione del 31 maggio 2012, il consiglio comunale di Venezia ha approvato il piano in questione, il quale è stato sottoposto a una valutazione di incidenza sull'ambiente ai sensi della direttiva «habitat». Tale valutazione si è conclusa favorevolmente, ancorché detto piano sia stato corredato da molteplici prescrizioni a tutela dei SIC e delle ZPS interessati.

22. Per contro, esso non è stato sottoposto a una valutazione ambientale ai sensi della direttiva 2001/42. Infatti, la commissione regionale competente si è espressa, con un parere del 4 giugno 2013, nel senso che il piano in oggetto riguardasse solo l'uso di piccole aree a livello locale e che i piani relativi ad aree di questo tipo non fossero assoggettabili alla procedura di valutazione ambientale qualora non avessero effetti significativi sull'ambiente.

23. Con decisione del 2 ottobre 2014, adottata nell'ambito delle competenze del consiglio comunale, il commissario straordinario del comune di Venezia, dopo la verifica di assoggettabilità alla valutazione ambientale ai sensi della direttiva 2001/42, ha approvato il piano in oggetto, senza apportare modifiche rispetto alla versione del medesimo risultante dalla precedente approvazione.

24. L'Associazione Italia Nostra Onlus, il cui obiettivo è quello di concorrere alla tutela e alla valorizzazione del patrimonio storico, artistico e culturale italiano, ha impugnato dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (Italia) la suddetta decisione di approvazione unitamente ad altri atti, contestando, fra l'altro, in sostanza, la validità dell'art.3, §3, della direttiva 2001/42 alla luce del diritto dell'Unione.

25. Secondo il giudice del rinvio, tale disposizione è illegittima con riferimento all'art.191 TFUE e all'art.37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (in prosieguo: la «Carta»), nella parte in cui consente di sottrarre alla valutazione ambientale obbligatoria ai sensi della direttiva 2001/42 i piani e i programmi per i quali sia prescritta la valutazione di incidenza sull'ambiente ai sensi degli artt.6 e 7 della direttiva «habitat».

26. Infatti, una semplice verifica dell'assoggettabilità di un piano o di un programma a una tale valutazione ambientale, a differenza di una valutazione ambientale obbligatoria e sistematica, rappresenterebbe l'occasione, per le amministrazioni nazionali, per eludere gli obiettivi di tutela perseguiti dalla direttiva «habitat» e dalla direttiva 2001/42.

27. Inoltre, l'art.3, §3, della direttiva 2001/42 violerebbe il «principio di ragionevolezza», in considerazione dell'inidoneità ed insufficienza del livello di tutela determinato da tale disposizione rispetto agli obiettivi perseguiti dalla direttiva «habitat», ed altresì del riferimento al criterio, meramente quantitativo, della superficie interessata dai piani e dai programmi menzionati da tale disposizione.

28. A tal riguardo, il giudice del rinvio sostiene che le aree incluse nella rete Natura 2000 sono, per le loro caratteristiche, sensibili anche ai minimi cambiamenti dovuti alle interferenze che subiscono la fauna, la flora, il suolo e l'acqua. Quindi, l'impatto delle modifiche apportate a tali siti, che possono avere ad oggetto anche la protezione di specie rare o in via di estinzione, prescinderebbe totalmente dalla superficie dell'area oggetto di un piano o di un programma. Tale impatto riguarderebbe solamente aspetti qualitativi, quali la natura, l'ubicazione dell'intervento o l'idoneità ad arrecare trasformazioni sostanziali irreversibili.

29. Il giudice del rinvio si richiama alla giurisprudenza della Corte secondo cui uno Stato membro che stabilisse criteri e/o soglie tenendo conto soltanto delle dimensioni dei progetti, senza prendere in considerazione anche la natura e l'ubicazione degli stessi, oltrepasserebbe il potere discrezionale di cui dispone (v., riguardo alla direttiva 85/337, sentenze del 21 settembre 1999, Commissione/Irlanda, C-392/96, [...], punti da 64 a 67, e del 16 marzo 2006, Commissione/Spagna, C-332/04, [...], punti da 76 a 81).

30. Non sarebbe quindi giustificato sottrarre alla valutazione ambientale obbligatoria e sistematica i piani e i programmi oggetto della direttiva 2001/42 sulla base di un criterio meramente quantitativo come quello dell'uso di «piccole aree a livello locale» ai sensi dell'art.3, §3, di tale direttiva.

31. Il giudice del rinvio aggiunge che, nell'ipotesi in cui la Corte constatasse che detta disposizione non è illegittima alla luce del Trattato FUE e della Carta, si porrebbe la questione di sapere se tale nozione di «piccole aree a livello locale» possa essere definita da una normativa nazionale unicamente in termini quantitativi, come si verifica in Italia.

32. Infatti, il legislatore italiano avrebbe omesso di dettare una definizione dell'espressione «piccole aree a livello locale» e la giurisprudenza nazionale avrebbe adottato come riferimento, in particolare, i seguenti elementi, vale a dire, per i progetti di sviluppo di aree urbane, nuove o in estensione, quelli la cui superficie non superi i 40 ettari e, per i progetti di riassetto o sviluppo di aree urbane all'interno di aree urbane esistenti, quelli la cui superficie non superi i 10 ettari. Siffatti elementi, meramente quantitativi, rappresenterebbero soglie molto elevate, ponendo problemi per quanto riguarda la direttiva 2001/42.

33. In tale contesto, il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) *Se il §3, dell'art.3, della direttiva [2001/42], nella parte in cui si riferisce anche alla fattispecie contemplata dal §2, lett.b), del medesimo articolo, sia valido, alla luce delle norme in materia ambientale del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea e della Carta dei diritti fondamentali, nella parte in cui sottrae da una sottoposizione sistematica di valutazione ambientale strategica piani e programmi per i quali sia stata ritenuta necessaria una valutazione di incidenza ai sensi degli artt.6 e 7 della direttiva [“habitat”];*

2) *se i §§2 e 3 dell'art.3 della direttiva [2001/42], letti alla luce del decimo “considerando” della medesima direttiva, per il quale “tutti i piani e i programmi per i quali è stata prescritta la valutazione ai sensi della direttiva [“habitat”] potrebbero avere effetti significativi sull'ambiente e dovrebbero di norma essere oggetto di una valutazione ambientale sistematica” vanno interpretati nel senso che ostano ad una normativa come quella nazionale che, per definire la nozione di “piccole aree a livello locale” di cui all'art.3, §3, della direttiva [2001/42], fa riferimento a dati meramente quantitativi;*

3) *se i §§2 e 3 dell'art.3, della direttiva 2001/42, letti alla luce del decimo “considerando” della medesima direttiva, per il quale “tutti i piani e i programmi per i quali è stata prescritta la valutazione ai sensi della direttiva [“habitat”], relativa alla conservazione degli habitat naturali e semi-naturali e della flora e della fauna selvatiche, potrebbero avere effetti significativi sull'ambiente e dovrebbero di norma essere oggetto di una valutazione ambientale sistematica”, vanno interpretati nel senso che ostano ad una normativa, quale quella nazionale, che sottrae dall'assoggettamento automatico ed obbligatorio della procedura di valutazione ambientale strategica tutti i progetti di sviluppo di aree urbane, nuove o in estensione, interessanti superfici fino ai 40 ettari, ovvero i progetti di riassetto o sviluppo di aree urbane all'interno di aree urbane esistenti che interessano superfici fino a 10 ettari, nonostante, in considerazione dei possibili effetti sui siti, sia già stata ritenuta per essi necessaria una valutazione di incidenza ai sensi degli artt.6 e 7 della direttiva [“habitat”].».*

[...]

Sulla prima questione

40. Con la prima questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'art.3, §3, della direttiva 2001/42 sia valido alla luce delle disposizioni del Trattato FUE e della Carta.

41. In via preliminare, va osservato che la direttiva 2001/42 si fonda sull'art.175, §1, CE, relativo alle azioni che devono essere intraprese dall'Unione Europea in materia ambientale al fine di realizzare gli obiettivi previsti all'art.174 CE.

42. L'art.191 TFUE, che corrisponde all'art.174 CE e, in precedenza, in sostanza, all'art.130 R del Trattato CE, dispone, al suo §2, che la politica dell'Unione in materia ambientale mira ad un «elevato livello di tutela», tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione. Nello stesso senso, l'art.3, §3, TUE prevede che l'Unione si adoperi, in particolare, per un «elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente».

43. Secondo la giurisprudenza della Corte, l'art.191, §1, TFUE autorizza l'adozione di misure aventi ad oggetto unicamente determinati aspetti, ben definiti, della politica dell'ambiente, purché tali misure contribuiscano alla salvaguardia, alla tutela e al miglioramento della qualità di quest'ultimo (v. sentenze del 14 luglio 1998, *Safety Hi-Tech*, C-284/95, [...], p.to 45, e del 14 luglio 1998, *Bettati*, C-341/95, [...], p.to 43).

44. Se è pacifico che l'art.191, §2, TFUE esige che la politica dell'Unione in materia ambientale miri a un livello di tutela elevato, tale livello, per essere compatibile con questa disposizione, non deve essere necessariamente il più elevato possibile sotto il profilo tecnico. Infatti, l'art.193 TFUE autorizza gli Stati membri a mantenere o istituire misure di protezione rinforzata (v. sentenze del 14 luglio 1998, *Safety Hi-Tech*, C-284/95, [...], p.to 49, e del 14 luglio 1998, *Bettati*, C-341/95, [...], p.to 47).

45. Di conseguenza, occorre verificare se, nell'ottica di tale giurisprudenza, l'art.3, §3, della direttiva 2001/42 sia legittimo alla luce dell'art.191 TFUE.

46. A tal riguardo, occorre precisare che, in ragione della necessità del contemperamento di taluni obiettivi e principi enunciati all'art.191 TFUE, nonché della complessità dell'attuazione dei criteri, il sindacato giurisdizionale deve necessariamente limitarsi a verificare se il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione Europea, nell'adottare l'art.3, §3, della direttiva 2001/42, abbiano commesso un manifesto errore di valutazione (v., in tal senso, sentenze del 14 luglio 1998, *Safety Hi-Tech*, C-284/95, [...], p.to 37; del 14 luglio 1998, *Bettati*, C-341/95, [...], p.to 35, e del 15 dicembre 2005, *Grecia/Commissione*, C-86/03, [...], p.to 88).

47. Per quanto riguarda la direttiva 2001/42, occorre ricordare che, in base al suo art.1, essa ha l'obiettivo di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e di contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione e dell'adozione di piani e programmi al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile, assicurando che, ai sensi della direttiva stessa, venga effettuata la valutazione ambientale di determinati piani e programmi che possono avere effetti significativi sull'ambiente.

48. Dall'art.3, §2, lett.b), di detta direttiva risulta che, fermo restando il §3 di tale articolo, una valutazione ambientale è effettuata per tutti i piani e i programmi per i quali, in considerazione dei loro possibili effetti sui siti, si ritenga necessaria una valutazione degli effetti sull'ambiente ai sensi degli artt.6 e 7 della direttiva «habitat».

49. Per quanto riguarda l'art.3, §3, della direttiva 2001/42, esso dispone che per i piani e i programmi che determinano l'uso di piccole aree a livello locale e per le modifiche minori dei piani e dei programmi la valutazione ambientale è necessaria solo se gli Stati membri determinano che essi possono avere effetti significativi sull'ambiente.

50. Da tale disposizione, letta in combinato disposto con il considerando 10 della direttiva 2001/42, deriva che, per i piani e i programmi che determinano l'uso di piccole aree a livello locale, le autorità competenti dello Stato membro interessato devono procedere a un esame preventivo volto a verificare se un piano o programma particolare possa avere effetti significativi sull'ambiente, dopo di che tali autorità sono tenute ad assoggettare obbligatoriamente tale piano o tale programma a una valutazione ambientale ai sensi della medesima direttiva qualora esse pervengano alla conclusione che detto piano o detto programma sia tale da avere effetti di questo tipo sull'ambiente.

51. Ai sensi dell'art.3, §5, della direttiva 2001/42, la determinazione dei piani o dei programmi che possono avere effetti significativi sull'ambiente e che, per tale ragione, necessitano di una valutazione ambientale ai sensi della medesima direttiva viene operata attraverso l'esame caso per caso, oppure specificando i tipi di piani e di programmi o combinando le due impostazioni. A tal fine, gli Stati membri devono comunque tenere conto dei pertinenti criteri stabiliti all'allegato II di tale direttiva, al fine di garantire che i piani e i programmi con probabili effetti significativi sull'ambiente rientrino nell'ambito di applicazione della direttiva stessa.

52. I meccanismi di esame dei piani e dei programmi menzionati all'art.3, §5, della direttiva 2001/42 hanno lo scopo di facilitare la determinazione dei piani e dei programmi che è obbligatorio valutare perché potrebbero avere effetti significativi sull'ambiente (v. sentenza del 22 settembre 2011, *Valčiukienė e a.*, C-295/10, [...], p.to 45).

53. Il potere discrezionale di cui gli Stati membri dispongono in forza dell'art.3, §5, della direttiva 2001/42 per determinare taluni tipi di piani o programmi che possono avere effetti significativi sull'ambiente trova i suoi limiti nell'obbligo enunciato all'art.3, §3, della medesima direttiva, letto in combinato disposto con il §2 dello stesso articolo, di assoggettare a una valutazione ambientale i piani e i programmi che possono avere effetti significativi sull'ambiente, segnatamente per le loro caratteristiche, il loro impatto e le aree che potrebbero essere coinvolte (v. sentenza del 22 settembre 2011, *Valčiukienė e a.*, C-295/10, [...], p.to 46).

54. L'art.3, §2, 3 e 5, della direttiva 2001/42 è pertanto diretto a non sottrarre alla valutazione ambientale alcun piano o programma che possa avere effetti significativi sull'ambiente (v. sentenza del 22 settembre 2011, *Valčiukienė e a.*, C-295/10, [...], p.to 53).

55. Pertanto, occorre distinguere tale situazione da quella in cui una soglia meramente quantitativa avrebbe per conseguenza che, in pratica, la totalità di una categoria di piani o di programmi resterebbe a priori sottratta a una valutazione ambientale ai sensi della direttiva 2001/42, anche qualora tali piani o programmi possano avere effetti significativi sull'ambiente (v.,

in tal senso, sentenza del 22 settembre 2011, *Valčiukienė e a.*, C-295/10, [...], p.to 47 e giurisprudenza ivi citata).

56. In considerazione di quanto precede, occorre constatare che l'art.3, §3, della direttiva 2001/42, poiché non sottrae a una valutazione ambientale ai sensi di tale direttiva alcun piano o programma che possa avere effetti significativi sull'ambiente, è coerente con l'obiettivo perseguito dalla medesima direttiva di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente.

57. Il giudice del rinvio afferma che, ciò nondimeno, una mera verifica di assoggettabilità di un piano o di un programma a una valutazione ambientale, diversamente da una valutazione ambientale obbligatoria e sistematica, rappresenterebbe per le amministrazioni nazionali un'occasione per eludere gli obiettivi di protezione perseguiti dalla direttiva «habitat» e dalla direttiva 2001/42.

58. Tuttavia, come risulta dalla direttiva 2001/42, come interpretata dalla Corte, spetta agli Stati membri, nell'ambito delle loro attribuzioni, adottare tutti i provvedimenti necessari, generali o particolari, affinché tutti i piani o programmi che possano produrre effetti significativi sull'ambiente ai sensi di tale direttiva siano sottoposti, prima della loro adozione, a una valutazione ambientale, conformemente alle modalità procedurali e ai criteri previsti da detta direttiva (v. sentenza del 28 febbraio 2012, *Inter-Environnement Wallonie e Terre wallonne*, C-41/11, [...], p.to 42 e giurisprudenza ivi citata).

59. In ogni caso, il mero rischio che le autorità nazionali, mediante il loro operato, possano eludere l'applicazione della direttiva 2001/42 non è tale da comportare l'invalidità dell'art.3, §3, della direttiva medesima.

60. Di conseguenza, nel caso di specie, non risulta che il Parlamento e il Consiglio, quando hanno adottato l'art.3, §3, della direttiva 2001/42, abbiano commesso un manifesto errore di valutazione rispetto all'art.191 TFUE. Pertanto, detta disposizione della direttiva 2001/42, nel contesto della causa in esame, non ha mostrato alcun elemento idoneo ad inficiarne la validità alla luce all'art.191 TFUE.

61. Inoltre, per quanto riguarda la questione dell'eventuale invalidità dell'art.3, §3, della direttiva 2001/42 alla luce dell'art.37 della Carta, va ricordato che, secondo quest'ultimo articolo, un «livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile».

62. A tal riguardo, occorre considerare che l'art.52, §2, della Carta prevede che i diritti riconosciuti dalla stessa per i quali i Trattati prevedono disposizioni si esercitino alle condizioni e nei limiti da questi ultimi definiti. Ciò vale per l'art.37 della Carta. Infatti, come risulta dalle spiegazioni relative alla carta dei diritti fondamentali [...] concernenti tale disposizione, i «principi contenuti [nell'art.37 della Carta] sono stati basati sugli artt.2, 6 e 174 [CE], che sono stati ora sostituiti dall'art.3, §3, [TUE] e dagli artt.11 e 191 [TFUE]».

63. Di conseguenza, posto che, come constatato al p.to 60 della presente sentenza, l'art.3, §3, della direttiva 2001/42 non ha mostrato alcun elemento idoneo ad inficiarne la validità alla luce all'art.191 TFUE, tale disposizione non ha rivelato neppure elementi tali da inficiarne la validità alla luce dell'art.37 della Carta.

64. In considerazione di quanto precede, l'esame della prima questione pregiudiziale non ha rivelato alcun elemento atto ad inficiare la validità dell'art.3, §3, della direttiva 2001/42 alla luce delle disposizioni del Trattato FUE e della Carta.

Sulla seconda e sulla terza questione

65. Con la seconda e la terza questione, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'art.3, §3, della direttiva 2001/42, letto in combinato disposto con il considerando 10 di tale direttiva, debba essere interpretato nel senso che la nozione di «piccole aree a livello locale» di cui al suddetto §3 può essere definita riferendosi unicamente alla superficie dell'area interessata.

66. Per quanto riguarda la nozione di «piccole aree a livello locale» di cui all'art.3, §3, della direttiva 2001/42, risulta tanto dalla necessità dell'applicazione uniforme del diritto dell'Unione quanto dal principio di uguaglianza che i termini di una disposizione del diritto dell'Unione che non contenga alcun espresso richiamo al diritto degli Stati membri per quanto riguarda la determinazione del suo senso e della sua portata devono normalmente dar luogo, nell'intera Unione, a un'interpretazione autonoma ed uniforme, da effettuarsi tenendo conto del contesto della disposizione e dello scopo perseguito dalla normativa di cui trattasi (v., in tal senso, sentenze del

18 gennaio 1984, *Ekro*, 327/82, [...], p.to 11, e del 13 ottobre 2016, *Mikołajczyk*, C-294/15, [...], p.to 44).

67. Poiché l'art.3, §3, della direttiva 2001/42 non contiene alcun riferimento espresso al diritto degli Stati membri per determinare il senso e la portata della nozione di «piccole aree a livello locale», tale determinazione dev'essere effettuata alla luce del contesto di tale disposizione e dell'obiettivo della suddetta direttiva.

68. A tal riguardo, occorre rilevare che, alla luce della formulazione di tale disposizione, un piano o un programma deve soddisfare due condizioni cumulative. Da un lato, tale piano o tale programma deve determinare l'uso di una «piccola area» e, dall'altro, tale area deve trovarsi a «livello locale».

69. Per quanto riguarda la nozione di «livello locale», si deve sottolineare che l'espressione «livello locale» è impiegata anche all'art.2, lett.a), primo trattino, della direttiva 2001/42. Ai sensi di tale disposizione, per «piani e programmi» s'intendono i piani e programmi, compresi quelli cofinanziati dall'Unione, nonché le loro modifiche che sono elaborati e/o adottati da un'autorità a livello nazionale, regionale o locale oppure predisposti da un'autorità per essere approvati, mediante una procedura legislativa, dal parlamento o dal governo e che sono previsti da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative.

70. Come rilevato dall'avvocato generale al §56 delle sue conclusioni, dalla somiglianza dei termini utilizzati dall'art.2, lett.a), primo trattino, e dall'art.3, §3, della direttiva 2001/42, nonché dall'impianto sistematico di tale direttiva, risulta che l'espressione «livello locale» assume il medesimo significato per entrambe dette disposizioni, e cioè si riferisce a un livello amministrativo all'interno dello Stato membro interessato.

71. Di conseguenza, per poter qualificare un piano o un programma come un provvedimento che determina l'uso di una piccola area «a livello locale» ai sensi dell'art.3, §3, della direttiva 2001/42, tale piano o tale programma deve essere elaborato e/o adottato da un'autorità locale, e non da un'autorità regionale o nazionale.

72. Per quanto riguarda la nozione di «piccola area», la qualità di «piccola», secondo il significato consueto di quest'ultima nel linguaggio corrente, fa riferimento all'estensione dell'area. Come osservato dall'avvocato generale al §59 delle sue conclusioni, tale criterio dell'estensione dell'area può essere interpretato esclusivamente come costituito da un elemento meramente quantitativo, segnatamente dalla superficie dell'area interessata dal piano o dal programma di cui all'art.3, §3, della direttiva 2001/42, a prescindere dagli effetti sull'ambiente.

73. Ciò premesso, si deve dichiarare che, mediante l'impiego dell'espressione «piccole aree a livello locale», da un lato, il legislatore dell'Unione ha inteso prendere come riferimento l'ambito territoriale di competenza dell'autorità locale che ha elaborato e/o adottato il piano o il programma interessato. Dall'altro lato, dato che il criterio dell'uso di «piccole aree» deve essere soddisfatto in aggiunta a quello della determinazione a livello locale, l'area interessata deve costituire, proporzionalmente a detto ambito territoriale, un'estensione minima.

74. In considerazione di quanto precede, alla seconda e alla terza questione occorre rispondere che l'art.3, §3, della direttiva 2001/42, letto in combinato disposto con il considerando 10 di tale direttiva, dev'essere interpretato nel senso che la nozione di «piccole aree a livello locale» di cui a detto §3 dev'essere definita riferendosi alla superficie dell'area interessata, alle seguenti condizioni:

- che il piano o il programma sia elaborato e/o adottato da un'autorità locale, e non da un'autorità regionale o nazionale, e
- che tale area costituisca, all'interno dell'ambito territoriale di competenza dell'autorità locale, e proporzionalmente a detto ambito territoriale, un'estensione minima.

[...]

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

1) L'esame della prima questione pregiudiziale non ha rivelato alcun elemento atto ad inficiare la validità dell'art.3, §3, della direttiva 2001/42/CE [...] del 27 giugno 2011, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente, alla luce delle disposizioni del Trattato FUE e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.

2) L'art.3, §3, della direttiva 2001/42, letto in combinato disposto con il considerando 10 di tale direttiva, dev'essere interpretato nel senso che la nozione di «piccole aree a livello

locale» di cui a detto §3 dev'essere definita riferendosi alla superficie dell'area interessata, alle seguenti condizioni:

- che il piano o il programma sia elaborato e/o adottato da un'autorità locale, e non da un'autorità regionale o nazionale, e
- che tale area costituisca, all'interno dell'ambito territoriale di competenza dell'autorità locale, e proporzionalmente a detto ambito territoriale, un'estensione minima.

DISCUSSIONE

1. *La validità dell'art.3, §3, della direttiva 2001/42/CE è stata contestata per incompatibilità con TFUE e Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea. Per violazione di quali norme?*
2. *In cosa consiste la verifica di assoggettabilità a VAS? Quali sono i suoi effetti? Quali criteri possono essere utilizzati per tale verifica?*
3. *Cosa si intende per “piccole aree a livello locale”? Come devono essere definite? Come sono disciplinate per quanto riguarda la VAS?*
4. *Come ha deciso la Corte? Siete d'accordo? Perché?*

12. Valutazione di impatto ambientale

Corte di Giustizia dell'Unione Europea, causa C-435/97

Sentenza della Corte (Sesta Sezione) del 16 settembre 1999 - *World Wildlife Fund (WWF) e a. c. Autonome Provinz Bozen e a.* - Domanda di pronuncia pregiudiziale: *Verwaltungsgericht, Autonome Sektion für die Provinz* - Bozen - Italia.

Parole chiave

[...]

3. AMBIENTE - VALUTAZIONE DELL'IMPATTO AMBIENTALE DI DETERMINATI PROGETTI - DIRETTIVA 85/337 - ASSOGGETTAMENTO A VALUTAZIONE DEI PROGETTI APPARTENENTI ALLE CLASSI ELENcate NELL'ALLEGATO II - POTERE DISCREZIONALE DEGLI STATI MEMBRI - PORTATA E LIMITI - POSSIBILITÀ PER I SINGOLI DI FAR VALERE LE CORRISPONDENTI DISPOSIZIONI PER FAR RISPETTARE I LIMITI DEL POTERE DISCREZIONALE.

4. AMBIENTE - VALUTAZIONE DELL'IMPATTO AMBIENTALE DI DETERMINATI PROGETTI - DIRETTIVA 85/337 - PROCEDURA DI VALUTAZIONE - FACOLTÀ PER UNO STATO MEMBRO DI VALERSI DI UNA PROCEDURA ALTERNATIVA – PRESUPPOSTI.

5. AMBIENTE - VALUTAZIONE DELL'IMPATTO AMBIENTALE DI DETERMINATI PROGETTI - DIRETTIVA 85/337 - AMBITO DI APPLICAZIONE - PROGETTI ADOTTATI IN DETTAGLIO CON UNO SPECIFICO ATTO LEGISLATIVO NAZIONALE – ESCLUSIONE.

6. AMBIENTE - VALUTAZIONE DELL'IMPATTO AMBIENTALE DI DETERMINATI PROGETTI - DIRETTIVA 85/337 - AMBITO DI APPLICAZIONE - AEROPORTO DESTINATO A FINI SIA CIVILI SIA MILITARI, MA PRINCIPALMENTE PER USI A SCOPO COMMERCIALE – INCLUSIONE.

Massime

[...]

3. *Ai sensi dell'art.4, n.2, della direttiva 85/337, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, i progetti appartenenti alle classi elencate nell'allegato II della direttiva devono essere sottoposti ad una valutazione qualora gli Stati membri ritengano che le loro caratteristiche lo richiedano e gli Stati membri possono a tal fine specificare taluni tipi di progetti da sottoporre ad una valutazione di impatto o fissare criteri e/o soglie limite da adottare per poter stabilire quali, tra i progetti presi in considerazione, debbano costituire oggetto di una valutazione. Tale margine di discrezionalità trova i suoi limiti nell'obbligo, enunciato all'art.2, n.1, della direttiva, di sottoporre ad una valutazione di impatto i progetti per i quali si prevede un impatto ambientale importante, segnatamente per la loro natura, le loro dimensioni o la loro ubicazione.*

Tali disposizioni vanno interpretate nel senso che esse non conferiscono ad uno Stato membro né il potere di dispensare, a priori e globalmente, dalla procedura di valutazione di impatto ambientale istituita dalla direttiva determinate classi di progetti elencate nell'allegato II di quest'ultima, ivi comprese le modifiche di tali progetti, né il potere di sottrarre a tale procedura uno specifico progetto, in forza di un atto legislativo nazionale o in base ad un esame in concreto del progetto, a meno che l'insieme di tali classi di progetti o il progetto specifico possa essere ritenuto, sulla base di una valutazione complessiva, inidoneo ad avere un impatto ambientale importante.

Peraltro, nel caso in cui sia stato superato dalle autorità legislative o amministrative di uno Stato membro il margine discrezionale conferito dai citati artt.4, n.2, e 2, n.1, queste stesse disposizioni devono essere interpretate nel senso che i singoli possono invocarle dinanzi al giudice nazionale nei confronti delle autorità nazionali e ottenere così da queste ultime che esse disapplicino le norme o le misure interne incompatibili con tali disposizioni. In un caso del genere, spetta alle autorità dello Stato membro adottare, nell'ambito delle loro competenze, tutti i provvedimenti, generali o particolari, necessari affinché venga condotto un esame sull'idoneità dei progetti ad avere un notevole impatto ambientale e affinché, in caso di esito positivo del detto esame, venga effettuato uno studio dell'impatto ambientale degli stessi.

4. *Nel caso di un progetto che richieda una valutazione ai sensi della direttiva 85/337, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, l'art.2, nn.1 e 2, della detta direttiva va inteso nel senso che esso autorizza uno Stato membro a servirsi*

di una procedura di valutazione diversa da quella istituita dalla direttiva, qualora tale procedura alternativa sia incorporata in una procedura nazionale esistente o da stabilire ai sensi del citato art.2, n.2. Tuttavia, tale procedura alternativa deve soddisfare i requisiti di cui agli artt.3 e 5-10 della direttiva, tra i quali la partecipazione del pubblico ai sensi dell'art.6 della stessa.

5. L'art.1, n.5, della direttiva 85/337, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, il quale esclude dall'ambito di applicazione della direttiva i progetti adottati in dettaglio con uno specifico atto legislativo nazionale, va inteso nel senso che non rientra nella sfera di questa disposizione un progetto che, sebbene previsto da una norma legislativa programmatica, abbia costituito oggetto di un distinto procedimento amministrativo di approvazione. I requisiti che una tale norma, nonché la procedura con cui è stata adottata, devono soddisfare, affinché gli obiettivi della detta direttiva, incluso quello della disponibilità di informazioni, possano considerarsi raggiunti, consistono nell'adozione del detto progetto mediante un atto legislativo specifico contenente tutti gli elementi che possono essere rilevanti ai fini della valutazione di impatto ambientale del progetto.

6. L'art.1, n.4, della direttiva 85/337, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, che esclude dall'ambito di applicazione della direttiva i progetti destinati a scopi di difesa nazionale, dev'essere interpretato nel senso che rientra nel campo di applicazione di questa direttiva un aeroporto destinato ad usi tanto civili quanto militari, ma il cui uso principale sia di natura commerciale.

[...]

Motivazioni

1. Con ordinanza 3 dicembre 1997, pervenuta nella cancelleria della Corte il 24 dicembre seguente, il Tribunale amministrativo, Sezione autonoma per la provincia di Bolzano, ha proposto, a norma dell'art.177 del Trattato CE (divenuto art.234 CE), sei questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione della direttiva [...] 27 giugno 1985, 85/337/CEE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati ([...] in prosieguo: la «direttiva»).

2. Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di un ricorso promosso dalle ricorrenti nella causa *a qua*, vale a dire persone fisiche qualificatesi come confinanti dell'aeroporto di Bolzano-San Giacomo e due associazioni ambientaliste, per ottenere l'annullamento, da una parte, della deliberazione della Giunta della Provincia autonoma di Bolzano 27 marzo 1997, n.1230, e, dall'altra, della lettera 11 aprile 1997 del *Landeshauptmann* (presidente della provincia) con cui è stato approvato il progetto per la ristrutturazione di detto aeroporto.

3. Dall'ordinanza di rimessione risulta che il progetto è volto alla trasformazione di un aeroporto utilizzato sin dal 1925/1926 a scopi militari e sportivi, e che, per un certo periodo e in piccola parte, è stato utilizzato anche a scopi civili, in un aeroporto utilizzabile a scopi commerciali al fine di effettuare collegamenti di linea regolari nonché voli charter e cargo.

4. I lavori e le installazioni previsti sono essenzialmente i seguenti: ammodernamento della pista esistente, realizzazione delle strade di accesso e di parcheggi, erezione di una torre di controllo con gli impianti tecnici di sicurezza aerea, costruzione di un edificio per lo sdoganamento e di un hangar, realizzazione dei necessari collegamenti e derivazioni, ecc., nonché il prolungamento della pista da 1.040 m sino a 1.400 m. E' certo che, alla data dell'ordinanza di rimessione, questi ultimi lavori non erano stati ancora approvati in quanto occorreva la previa modifica del piano regolatore.

5. Detta ristrutturazione dell'aeroporto di Bolzano era prevista nel piano di sviluppo e di coordinamento territoriale approvato con la legge della provincia autonoma di Bolzano 18 gennaio 1995, n.3 (in prosieguo: la «legge n.3/95»), che prevedeva, in particolare, l'obbligo di realizzare uno studio sull'impatto ambientale. Questo studio, commissionato dal committente, la società *Südtiroler Transportstrukturen AG*, a un gruppo di esperti, è stato realizzato ed è datato giugno 1996. Inoltre, sono stati consultati diversi organismi, tra cui l'ufficio competente in materia ambientale, sono stati informati i comuni interessati e sono stati chiesti pareri.

6. In particolare, a seguito di una di tali richieste di parere, il progetto è stato esaminato dall'*Amtsdirektorenkonferenz* (conferenza dei direttori dell'amministrazione provinciale) che ha emesso un parere secondo la procedura che il giudice nazionale chiama «valutazione di impatto ambientale semplificata», prevista dagli artt.11-13 della legge della provincia autonoma di Bolzano 7 luglio 1992, n.27, che istituisce una procedura di valutazione di impatto ambientale, nella versione vigente all'epoca dei fatti del procedimento a quo ([...] in prosieguo: la «legge n.27/92»).

E' tuttavia certo che la procedura con cui sono stati adottati gli atti impugnati, eccezion fatta per il prolungamento della pista che non era stato ancora approvato, non era quella prevista dalla direttiva.

[...]

Sulla prima e sulla seconda questione

34. Con la prima e con la seconda questione, che conviene esaminare insieme, il giudice nazionale solleva in sostanza due problemi.

35. Il primo è quello di stabilire se gli artt.4, n.2, e 2, n.1, della direttiva vadano interpretati nel senso che uno Stato membro può dispensare, a priori e globalmente, dalla procedura di valutazione di impatto ambientale istituita dalla direttiva determinate classi di progetti elencate nell'allegato II di quest'ultima, ivi comprese le loro modifiche, come il progetto di ristrutturazione di un aeroporto con pista di decollo e di atterraggio lunga meno di 2 100 m, anche quando quest'ultimo ha un notevole impatto ambientale.

36. A tal riguardo occorre ricordare che, se è vero che l'art.4, n.2, secondo comma, della direttiva conferisce agli Stati membri un margine di discrezionalità per specificare taluni tipi di progetti da sottoporre a valutazione di impatto o per fissare criteri e/o soglie limite da adottare, il detto margine trova tuttavia i suoi limiti nell'obbligo, enunciato all'art.2, n.1, di sottoporre ad una valutazione di impatto i progetti per i quali si prevede un impatto ambientale importante, segnatamente per la loro natura, le loro dimensioni o la loro ubicazione (v. sentenze 24 ottobre 1996, causa C-72/95, *Kraaijeveld e a.*, [...], p.to 50, e 22 ottobre 1998, causa C-310/95, *Commissione/Germania*, [...], p.to 45).

37. Così, statuendo sulla legislazione di uno Stato membro che esentava dall'obbligo di valutazione di impatto ambientale talune classi complete di progetti di cui all'allegato II della direttiva, la Corte, nella sentenza 2 maggio 1996, causa C-133/94, *Commissione/Belgio* ([...], p.to 42), ha deciso che i criteri o soglie limite di cui al detto art.4, n.2, hanno lo scopo di agevolare la valutazione delle caratteristiche concrete di un progetto al fine di stabilire se vada sottoposto all'obbligo di valutazione, e non di sottrarre anticipatamente a detto obbligo talune classi complete di progetti di cui all'allegato II che si prevede di attuare nel territorio di uno Stato membro.

38. La Corte ha anche precisato, al p.to 53 della citata sentenza *Kraaijeveld e a.*, che uno Stato membro che dovesse fissare i criteri e/o le soglie limite a un livello tale che in pratica la totalità di una classe di progetti resterebbe a priori sottratta all'obbligo di valutazione di impatto eccederebbe il margine di discrezionalità di cui dispone ai sensi degli artt.2, n.1, e 4, n.2, della direttiva, a meno che la totalità dei progetti esclusi potesse considerarsi, sulla base di una valutazione globale, come inidonea a produrre un impatto ambientale importante.

39. Quanto alle modifiche di tali progetti, al p.to 40 della citata sentenza *Kraaijeveld e a.* la Corte ha ritenuto che il solo fatto che la direttiva non menzioni espressamente le modifiche di progetti rientranti nell'allegato II, al contrario delle modifiche di progetti figuranti nell'allegato I, non consente di dedurre che esse non rientrano nel campo di applicazione della direttiva.

40. Così, dopo aver rilevato che tale campo di applicazione è vasto e che la direttiva ha una finalità di ampia portata, la Corte ha dichiarato che la nozione di «modifica di progetto» è inclusa nella disciplina della direttiva, anche quanto ai progetti rientranti nell'allegato II della stessa, perché la sua finalità verrebbe lesa se la qualifica di «modifica di progetto» permettesse di sottrarre taluni lavori od opere all'obbligo di eseguire uno studio di impatto ambientale, quando, per la loro natura, le loro dimensioni o la loro ubicazione, detti lavori od opere siano idonei a produrre un impatto considerevole sull'ambiente (v. sentenza *Kraaijeveld e a.*, citata, p.to 39).

41. Il secondo problema sollevato dal giudice nazionale è quello di stabilire se, tenuto conto del fatto che un dato aeroporto è il solo che possa essere ristrutturato nella provincia in cui si trova, gli artt.4, n.2, e 2, n.1, della direttiva conferiscano comunque ad uno Stato membro il potere di dispensare dalla procedura di valutazione istituita dalla direttiva, in quanto inidoneo ad avere un notevole impatto ambientale, un progetto specifico, come quello in questione nella causa *a qua*, in forza di un atto legislativo nazionale, nella specie la legge n.27/92, oppure sulla base di un esame in concreto di tale progetto.

42. A tal proposito, occorre ricordare che l'art.4, n.2, secondo comma, della direttiva dispone che «(...) gli Stati membri possono, tra l'altro, specificare alcuni tipi di progetti da sottoporre ad una valutazione di impatto o fissare criteri e/o soglie limite per determinare quali dei progetti appartenenti alle classi elencate nell'allegato II debbano formare oggetto di una valutazione ai sensi degli articoli da 5 a 10». Tale disposizione menziona dunque a titolo indicativo i metodi cui gli

Stati membri possono ricorrere per determinare quali dei progetti appartenenti all'allegato II debbano essere sottoposti ad una valutazione ai sensi della direttiva.

43. Di conseguenza, la direttiva conferisce in proposito agli Stati membri un margine di discrezionalità e non osta, quindi, a che essi impieghino altri metodi per specificare i progetti che richiedono una valutazione di impatto ambientale conformemente alla direttiva. Pertanto, la direttiva non esclude affatto dal novero di tali metodi quello consistente nel dichiarare, sulla base di un esame in concreto di ciascun progetto considerato oppure in forza di un atto legislativo nazionale, che uno specifico progetto, contemplato dall'allegato II della direttiva, non è soggetto alla procedura di valutazione di impatto ambientale.

44. Tuttavia, il fatto che gli Stati membri dispongano del margine di discrezionalità di cui al punto precedente non è da solo sufficiente ad escludere un determinato progetto dalla procedura di valutazione di cui alla direttiva. Diversamente, il margine di discrezionalità che l'art.4, n.2, della direttiva riconosce agli Stati membri potrebbe da questi essere utilizzato per sottrarre uno specifico progetto all'obbligo di valutazione anche quando esso potrebbe, per la sua natura, dimensione o ubicazione, avere un impatto ambientale significativo.

45. Ne consegue che, qualunque sia il metodo adottato da uno Stato membro per stabilire se uno specifico progetto richieda o meno una valutazione di impatto ambientale, vale a dire la sua individuazione per via legislativa o in seguito ad un esame in concreto, tale metodo non deve ledere l'obiettivo perseguito dalla direttiva, con la quale si vuole fare in modo che non sfugga alla valutazione di impatto nessun progetto idoneo ad avere un notevole impatto sull'ambiente ai sensi della direttiva, a meno che lo specifico progetto esonerato potesse essere ritenuto, in base ad una valutazione complessiva, inidoneo ad avere ripercussioni ambientali importanti.

46. Quanto all'esonero dalla procedura di valutazione previsto dalla legge n.27/92 a favore del progetto in questione nella causa a qua, è necessario aggiungere che in ogni caso, sebbene il progetto riguardi l'unico aeroporto della provincia suscettibile di una ristrutturazione e sebbene tale aeroporto formi effettivamente oggetto della disciplina posta dal legislatore, quest'ultimo poteva sottrarre il progetto all'obbligo di valutazione solo se, alla data di adozione della legge n.27/92, era in grado di valutare in modo preciso l'impatto ambientale complessivo che avrebbe potuto avere l'insieme dei lavori di esecuzione del progetto.

47. Quanto all'esonero del progetto sulla base di un esame in concreto condotto dalle autorità competenti, risulta dal fascicolo che gli atti impugnati sono stati preceduti da uno studio sulle ripercussioni ambientali realizzato da un gruppo di esperti, che informazioni sono state comunicate ai comuni interessati e che il pubblico è stato informato a mezzo stampa. Inoltre, sono stati consultati l'ufficio competente in materia ambientale e l'*Amtsdirektorenkonferenz*.

48. Spetta al giudice nazionale verificare se le autorità competenti, sulla base dell'esame in concreto da esse eseguito che le ha condotte ad esonerare il progetto dalla procedura di valutazione istituita dalla direttiva, abbiano correttamente valutato, in conformità alla stessa, l'importanza dell'impatto ambientale dello specifico progetto in questione nella causa principale.

49. Alla luce delle considerazioni che precedono, la prima e la seconda questione vanno risolte nel senso che gli artt.4, n.2, e 2, n.1, della direttiva non conferiscono ad uno Stato membro né il potere di dispensare, a priori e globalmente, dalla procedura di valutazione di impatto ambientale istituita dalla direttiva determinate classi di progetti elencate nell'allegato II di quest'ultima, ivi comprese le modifiche di tali progetti, né il potere di sottrarre a tale procedura uno specifico progetto, come la ristrutturazione di un aeroporto con pista di decollo e di atterraggio lunga meno di 2.100 m., in forza di un atto legislativo nazionale o sulla base di un esame in concreto del progetto, a meno che l'insieme di tali classi di progetti o il progetto specifico possa essere ritenuto, sulla base di una valutazione complessiva, inidoneo ad avere un impatto ambientale importante. Spetta al giudice nazionale verificare se le autorità competenti, sulla base dell'esame in concreto da esse eseguito che le ha condotte ad esonerare il progetto dalla procedura di valutazione istituita dalla direttiva, abbiano correttamente valutato, in conformità alla stessa, l'importanza dell'impatto ambientale dello specifico progetto in questione.

Sulla terza questione

50. Con la terza questione il giudice nazionale chiede in sostanza se, nel caso di un progetto che richiede una valutazione ai sensi della direttiva, l'art.2, nn.1 e 2, della stessa vada interpretato nel senso che uno Stato membro può servirsi di una procedura di valutazione diversa da quella istituita dalla direttiva, e se detta procedura alternativa, ove sia incorporata in una procedura nazionale esistente o da stabilire ai sensi dell'art.2, n.2, della direttiva, debba soddisfare i requisiti

di cui agli artt.3 e da 5 a 10 di quest'ultima, tra i quali figura la partecipazione del pubblico di cui all'art.6 della direttiva.

51. Nell'ordinanza di rinvio il giudice nazionale afferma di nutrire dubbi sull'idoneità della procedura di approvazione di cui agli artt.11-13 della legge n.27/92 a individuare in maniera esaustiva le conseguenze ambientali del progetto. A tal riguardo constata che, da un canto, a differenza di quanto richiesto dall'art.3 della direttiva, non è stato analizzato né l'impatto acustico né quello atmosferico, e, dall'altro, contrariamente alle prescrizioni dell'art.6 della stessa, il pubblico non ha preso parte alla procedura in parola.

52. A tal proposito l'art.2, n.2, della direttiva dispone che «la valutazione dell'impatto ambientale può essere integrata nelle procedure esistenti di autorizzazione dei progetti negli Stati membri ovvero, in mancanza di queste, in altre procedure o nelle procedure da stabilire per raggiungere gli obiettivi della presente direttiva». Da questa disposizione risulta quindi che la direttiva non osta a che la procedura di valutazione da essa istituita venga incorporata in una procedura nazionale esistente o da stabilire, a condizione, tuttavia, che siano rispettati gli obiettivi della direttiva.

53. Tuttavia, qualora un progetto richieda una valutazione ai sensi della direttiva, uno Stato membro non può, senza ledere l'obiettivo dalla stessa perseguito, servirsi di una procedura alternativa, per quanto incorporata in una procedura nazionale esistente o da stabilire, al fine di sottrarre il progetto alle condizioni previste dagli artt.3 e da 5 a 10 della direttiva.

54. Occorre pertanto risolvere la terza questione nel senso che, nel caso di un progetto che richiede una valutazione ai sensi della direttiva, l'art.2, nn.1 e 2, della stessa autorizza uno Stato membro a servirsi di una procedura di valutazione diversa da quella istituita dalla direttiva, ove detta procedura sia incorporata in una procedura nazionale esistente o da stabilire ai sensi dell'art.2, n.2, della direttiva. Tuttavia, detta procedura alternativa deve soddisfare i requisiti di cui agli artt.3 e da 5 a 10 della direttiva, tra i quali la partecipazione del pubblico ai sensi dell'art.6 della stessa.

Sulla quarta questione

55. Con la quarta questione il giudice nazionale chiede in sostanza se l'art.1, n.5, della direttiva debba essere interpretato nel senso che esso si applica anche ad un progetto, come quello in questione nella causa *a qua*, che, sebbene previsto da una norma legislativa programmatica, abbia costituito oggetto di un distinto procedimento amministrativo di approvazione e, in caso di soluzione affermativa, quali requisiti debbano presentare detta norma nonché la procedura con cui è stata adottata perché si possano considerare raggiunti gli obiettivi perseguiti dalla direttiva, incluso quello della disponibilità delle informazioni.

56. In merito si deve ricordare che l'art.1, n.5, della direttiva dispone che essa «non si applica ai progetti adottati nei dettagli mediante un atto legislativo nazionale specifico, inteso che gli obiettivi perseguiti dalla presente direttiva, incluso l'obiettivo della disponibilità delle informazioni, vengono raggiunti tramite la procedura legislativa».

57. Da tale disposizione risulta che i progetti contemplati dalla direttiva sono dispensati dalla procedura di valutazione a due condizioni. La prima condizione è che il progetto sia adottato nei dettagli mediante un atto legislativo specifico; la seconda è che gli obiettivi della direttiva, incluso quello della disponibilità delle informazioni, vengano raggiunti tramite la procedura legislativa.

58. Per quel che riguarda la prima condizione, è importante ricordare che l'art.1, n.2, della direttiva si riferisce non agli atti legislativi, bensì all'autorizzazione da esso definita come la «decisione dell'autorità competente, o delle autorità competenti, che conferisce al committente il diritto di realizzare il progetto». Pertanto, se il diritto di realizzare il progetto è conferito al committente da un atto legislativo anziché da una decisione delle autorità competenti, tale atto deve essere specifico e presentare le medesime caratteristiche dell'autorizzazione di cui all'art.1, n.2, della direttiva.

59. Ne scaturisce che un atto legislativo, per presentare le stesse caratteristiche di un'autorizzazione come definita dall'art.1 della direttiva, deve adottare il progetto nei dettagli, vale a dire in modo sufficientemente preciso e definitivo, sì da comprendere, come un'autorizzazione, tutti gli elementi del progetto rilevanti ai fini della valutazione di impatto ambientale, che il legislatore deve aver preso in considerazione.

60. Solo rispettando tali requisiti la procedura legislativa può assicurare il conseguimento degli obiettivi oggetto della seconda condizione di cui all'art.1, n.5, della direttiva. Infatti, se l'atto legislativo specifico recante adozione, e pertanto autorizzazione, di un determinato progetto non

comprendesse gli elementi dello stesso che possono essere rilevanti ai fini della valutazione di impatto ambientale, gli obiettivi della direttiva ne sarebbero compromessi, dato che un progetto, pur suscettibile di notevoli ripercussioni sull'ambiente, potrebbe venire autorizzato senza previa valutazione del suo impatto ambientale.

61. Questa interpretazione è corroborata dal sesto considerando della direttiva, secondo il quale l'autorizzazione di progetti pubblici e privati che possono avere un impatto rilevante sull'ambiente va concessa solo previa valutazione delle loro probabili rilevanti ripercussioni sull'ambiente e questa valutazione deve essere fatta in base alle opportune informazioni fornite dal committente ed eventualmente completata dalle autorità e dal pubblico eventualmente interessato dal progetto.

62. Da quanto precede deriva che non può essere considerata come recante adozione dettagliata di un progetto ai sensi dell'art.1, n.5, della direttiva una legge che, da una parte, non comprenda gli elementi necessari per la valutazione di impatto ambientale del progetto, prescrivendo invece la ulteriore realizzazione di uno studio a tal fine, e, dall'altra, richieda l'adozione di altri atti per conferire al committente il diritto di realizzare il progetto.

63. Occorre pertanto risolvere la quarta questione nel senso che l'art.1, n.5, della direttiva non si applica ad un progetto, come quello in questione nella causa a qua, che, sebbene previsto da una norma legislativa programmatica, abbia costituito oggetto di un distinto procedimento amministrativo di approvazione. Affinché tale norma nonché la procedura con cui è stata adottata siano conformi agli obiettivi della direttiva, incluso quello della disponibilità delle informazioni, è necessario che il detto progetto sia adottato con un atto legislativo specifico contenente tutti gli elementi che possono essere rilevanti ai fini della valutazione di impatto ambientale.

Sulla quinta questione

64. Con la quinta questione, il giudice nazionale chiede se l'art.1, n.4, della direttiva vada interpretato nel senso che un aeroporto destinato ad usi tanto civili quanto militari, ma il cui uso principale è di natura commerciale, rientra nel campo di applicazione della direttiva.

65. Occorre ricordare che, ai sensi dell'art.1, n.4, della direttiva, questa «non riguarda i progetti destinati a scopi di difesa nazionale». Tale disposizione esclude quindi dal campo di applicazione della direttiva, e pertanto dalla procedura di valutazione in essa prevista, i progetti intesi ad assicurare la difesa nazionale. Tale esclusione introduce quindi un'eccezione alla regola generale di previa valutazione di impatto ambientale posta dalla direttiva e, di conseguenza, deve essere interpretata restrittivamente. Ne deriva che possono essere esclusi dall'obbligo di valutazione solo i progetti la cui finalità principale sia di difesa nazionale.

66. Ne consegue che rientrano nel campo di applicazione della direttiva progetti come quello in questione nella causa a qua, il cui principale obiettivo, come risulta dal fascicolo, consiste nella ristrutturazione di un aeroporto per renderlo utilizzabile a fini commerciali, benché esso sia utilizzabile anche a fini militari.

67. Occorre pertanto così risolvere la quinta questione: l'art.1, n.4, della direttiva va inteso nel senso che rientra nel campo di applicazione della stessa un aeroporto destinato ad usi tanto civili quanto militari, ma il cui uso principale è di natura commerciale.

[...]

Per questi motivi, la Corte (Sesta Sezione), pronunciandosi sulle questioni sottoposte dal Tribunale amministrativo, Sezione autonoma per la provincia di Bolzano, con ordinanza 3 dicembre 1997, dichiara:

1) Gli artt.4, n.2, e 2, n.1, della direttiva [...] 27 giugno 1985, 85/337/CEE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, vanno intesi nel senso che non conferiscono ad uno Stato membro né il potere di dispensare, a priori e globalmente, dalla procedura di valutazione di impatto ambientale istituita dalla direttiva determinate classi di progetti elencate nell'allegato II di quest'ultima, ivi comprese le modifiche di tali progetti, né il potere di sottrarre a tale procedura uno specifico progetto, come la ristrutturazione di un aeroporto con pista di decollo e di atterraggio lunga meno di 2.100 m, in forza di un atto legislativo nazionale o sulla base di un esame in concreto del progetto, a meno che l'insieme di tali classi di progetti o il progetto specifico possa essere ritenuto, sulla base di una valutazione complessiva, inidoneo ad avere un impatto ambientale importante. Spetta al giudice nazionale verificare se le autorità competenti, sulla base dell'esame in concreto da esse eseguito che le ha condotte ad esonerare il progetto

dalla procedura di valutazione istituita dalla direttiva, abbiano correttamente valutato, in conformità alla stessa, l'importanza dell'impatto ambientale dello specifico progetto in questione.

2) Nel caso di un progetto che richiede una valutazione ai sensi della direttiva 85/337, l'art.2, nn.1 e 2, della stessa va inteso nel senso che autorizza uno Stato membro a servirsi di una procedura di valutazione diversa da quella istituita dalla direttiva, ove detta procedura sia incorporata in una procedura nazionale esistente o da stabilire ai sensi dell'art.2, n.2, della direttiva. Tuttavia, detta procedura alternativa deve soddisfare i requisiti di cui agli artt.3 e da 5 a 10 della direttiva, tra i quali la partecipazione del pubblico ai sensi dell'art.6 della stessa.

3) L'art.1, n.5, della direttiva 85/337 va inteso nel senso che non si applica ad un progetto, come quello in questione nella causa a qua, che, sebbene previsto da una norma legislativa programmatica, abbia costituito oggetto di un distinto procedimento amministrativo di approvazione. Affinché tale norma nonché la procedura con cui è stata adottata siano conformi agli obiettivi della direttiva, incluso quello della disponibilità delle informazioni, è necessario che il detto progetto sia adottato con un atto legislativo specifico contenente tutti gli elementi che possono essere rilevanti ai fini della valutazione di impatto ambientale.

4) L'art.1, n.4, della direttiva 85/337 va inteso nel senso che rientra nel campo di applicazione della stessa un aeroporto destinato ad usi tanto civili quanto militari, ma il cui uso principale è di natura commerciale.

5) Gli artt.4, n.2, e 2, n.1, della direttiva 85/337 vanno intesi nel senso che, qualora le autorità legislative o amministrative di uno Stato membro eccedano il margine di discrezionalità riconosciuto da tali disposizioni, i singoli possono invocarle dinanzi al giudice nazionale per ottenere che le autorità di detto Stato membro disapplicino le norme o misure interne con esse incompatibili. In un caso del genere spetta alle autorità dello Stato membro adottare, nell'ambito delle loro competenze, tutti i provvedimenti, generali o particolari, necessari affinché venga condotto un esame sull'idoneità dei progetti ad avere un notevole impatto ambientale e affinché, in caso di esito positivo di detto esame, venga effettuato uno studio dell'impatto ambientale dei progetti.

DISCUSSIONE

1. *L'assoggettamento a VIA dei progetti pubblici e privati è automatica per tutti i progetti?*
2. *Quale è il presupposto fondamentale per la sottoposizione a VIA di un progetto?*
3. *Gli Stati membri possono esentare categorie di progetti o singoli progetti dalla VIA?*
4. *Gli Stati membri possono adottare procedure di valutazione diverse da quella prevista dalla direttiva? Se sì, a quali condizioni?*
5. *Le modifiche di progetti esistenti sono soggette a VIA?*
6. *Gli Stati membri possono esentare un progetto dalla VIA attraverso un atto legislativo?*
7. *Un aeroporto destinato a usi sia civili che militari è esentato dalla VIA?*
8. *Come ha deciso la Corte? Siete d'accordo? Perché?*

13. Autorizzazione integrata ambientale

Corte di Giustizia dell'Unione Europea, causa C-50/10

Sentenza della Corte (Settima Sezione) del 31 marzo 2011 - Commissione Europea c. Repubblica italiana - Inadempimento di uno Stato.

Parole chiave

1. INADEMPIMENTO DI UNO STATO - AMBIENTE - DIRETTIVA 2008/1/CE - PREVENZIONE E RIDUZIONE INTEGRATE DELL'INQUINAMENTO - CONDIZIONI DI AUTORIZZAZIONE DEGLI IMPIANTI ESISTENTI.

Massime

1. *Tra i vari obblighi che il legislatore dell'Unione ha imposto agli Stati membri figurano quelli di cui all'art.5, n.1, della direttiva 2008/1/CE, che impone un riesame delle autorizzazioni preesistenti consistente in una valutazione approfondita delle condizioni esistenti al momento del rilascio. I requisiti relativi al funzionamento degli impianti esistenti si applicano allo stesso modo tanto in sede di esame preliminare al rilascio di un'autorizzazione integrata ambientale quanto in caso di riesame delle autorizzazioni preesistenti.*

Motivazioni

1. Con il presente ricorso, la Commissione Europea chiede alla Corte di dichiarare che la Repubblica italiana, non avendo adottato le misure necessarie affinché le autorità competenti controllino, attraverso autorizzazioni rilasciate a norma degli artt.6 e 8 della direttiva [...] 15 gennaio 2008, 2008/1/CE, sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento (versione codificata) ([...] in prosieguo: la «direttiva IPPC»), ovvero, nei modi opportuni, mediante il riesame e, se del caso, l'aggiornamento delle prescrizioni, che gli impianti esistenti ai sensi dell'art.2, p.to 4, di tale direttiva funzionino secondo i requisiti di cui agli artt.3, 7, 9, 10, 13, 14, lett.a) e b), e 15, n.2, della medesima, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'art.5, n.1, della citata direttiva.

[...]

Procedimento precontenzioso

10. Nel corso di diverse riunioni del gruppo di esperti competenti in materia, svoltesi nel periodo compreso tra marzo 2005 e febbraio 2007, i servizi della Commissione hanno attirato l'attenzione degli Stati membri sulla necessità di rispettare la scadenza del termine, fissato al 30 ottobre 2007, prevista inizialmente dall'art.5, n.1, della direttiva 96/61, successivamente dalla medesima disposizione della direttiva IPPC, per quanto riguarda le condizioni di autorizzazione e di controllo del funzionamento degli impianti esistenti.

11. Con lettera del 13 novembre 2007 la Commissione ha invitato tutti gli Stati membri a fornirle informazioni sul numero totale di «impianti esistenti», ai sensi dell'art.2, p.to 4, della direttiva IPPC, in ciascuno Stato, sul numero di autorizzazioni nuove, riesaminate e, ove ritenuto opportuno, aggiornate per tali impianti.

12. Nella sua risposta del 7 e 20 febbraio 2008 la Repubblica italiana ha comunicato alcuni dati relativi a una parte degli impianti esistenti e ha informato la Commissione dell'adozione del decreto legge 30 ottobre 2007, n.180, convertito in legge con modificazioni dalla legge 19 dicembre 2007, n.243 [...], che ha prorogato al 31 marzo 2008 il termine per l'adeguamento degli impianti esistenti alle disposizioni della direttiva IPPC e ha previsto, in caso di inadempienza delle autorità competenti, l'attivazione urgente del potere sostitutivo dello Stato.

13. Ritenendo che la Repubblica italiana fosse venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'art.5, n.1, della direttiva IPPC, la Commissione ha avviato il procedimento per inadempimento previsto dall'art.226 CE e, in data 8 maggio 2008, ha intimato a tale Stato membro di fornirle informazioni dettagliate circa la denominazione, il settore di attività e l'ubicazione degli impianti esistenti per i quali era stata rilasciata un'autorizzazione e di quelli che continuavano a essere in funzione senza autorizzazione.

14. Con note dell'11 e 14 luglio 2008 la Repubblica italiana ha fornito alcune informazioni relative, in particolare, al numero di impianti esistenti nonché al numero di impianti di questo tipo

per i quali erano state rilasciate nuove autorizzazioni, erano state riesaminate le precedenti autorizzazioni o le autorizzazioni riesaminate erano state aggiornate.

15. Con nota del 12 gennaio 2009 la Repubblica italiana ha trasmesso nuovi dati relativi allo stato di attuazione degli obblighi di cui all'art.5, n.1, della direttiva IPPC, disponibili al maggio 2008, i quali sostituivano i dati già trasmessi con le note dell'11 e 14 luglio 2008.

16. Alla luce delle informazioni trasmesse, la Commissione ha constatato che molti degli impianti esistenti erano in funzione senza essere dotati dell'autorizzazione di cui all'art.5, n.1, della direttiva IPPC.

17. La Commissione ha pertanto inviato un parere motivato alla Repubblica italiana il 2 febbraio 2009, invitando tale Stato membro ad adottare le misure necessarie per conformarsi a detto parere entro due mesi dal ricevimento dello stesso.

18. Con nota del 14 aprile 2009 la Repubblica italiana ha trasmesso ulteriori informazioni. Tale nota precisava che, secondo le informazioni raccolte fino ad allora presso la metà delle autorità competenti delle regioni italiane, che corrispondono a circa due terzi degli impianti esistenti sul territorio italiano, l'85% di tali impianti erano dotati di autorizzazioni integrate ambientali. Per un ulteriore 7% degli impianti esistenti, il rispetto degli obblighi derivanti dalla direttiva IPPC era garantito attraverso l'adeguamento delle autorizzazioni preesistenti e per il rimanente 8% degli impianti, le autorità nazionali non avevano rilevato la necessità di modificare le autorizzazioni preesistenti per garantire la loro conformità agli obblighi previsti dalla direttiva IPPC, nelle more delle procedure di rilascio delle autorizzazioni integrate ambientali.

19. Con nota del 18 novembre 2009 la Repubblica italiana ha inviato un ulteriore aggiornamento dei dati disponibili, aggiornati al 30 ottobre 2009. Da tali dati risultava che su 5.669 impianti esistenti in esercizio, 4.465 erano dotati di autorizzazione integrata ambientale e per i rimanenti 1.204 impianti in esercizio erano in corso procedure di rilascio di autorizzazioni integrate ambientali. Si precisava che per 593 impianti (10% del totale) le autorizzazioni preesistenti erano state riesaminate e in 246 casi aggiornate, mentre per 608 impianti (11% del totale) le autorità competenti non avevano ritenuto necessario riesaminare le autorizzazioni preesistenti per garantire la loro conformità agli obblighi previsti dalla direttiva IPPC, nelle more della conclusione delle procedure di rilascio delle autorizzazioni integrate ambientali.

20. Ritenendo che la Repubblica italiana non avesse soddisfatto gli obblighi ad essa incombenti in forza dell'art.5, n.1, della direttiva IPPC, la Commissione ha deciso di proporre il presente ricorso.

Sul ricorso

Argomenti delle parti

[...]

24. La Repubblica italiana giustifica la variazione dei dati comunicati adducendo che, in particolare, fino alla metà del 2009, non tutte le autorità competenti regionali avevano ancora trasmesso informazioni complete sul numero e sulle attività degli impianti esistenti sul territorio di rispettiva competenza e che la variazione del numero degli impianti esistenti era dovuta, inoltre, ai dinieghi di rilascio delle autorizzazioni, alla chiusura o alla divisione di tali impianti nonché al censimento di impianti non ancora registrati. Tuttavia, essa sottolinea che le autorità competenti disponevano delle informazioni necessarie, almeno a partire dal 30 gennaio 2008.

25. Per quanto riguarda gli impianti esistenti sprovvisti di un'autorizzazione integrata ambientale, menzionati nelle note del 14 aprile e 18 novembre 2009, la Repubblica italiana osserva che il rilascio di una siffatta autorizzazione era in corso, e precisa che per alcuni di tali impianti le autorizzazioni preesistenti sono state riesaminate e, in alcuni casi, aggiornate, mentre per gli impianti restanti, pari a 608 al 30 ottobre 2009, le autorità competenti non hanno ritenuto necessario riesaminare le autorizzazioni preesistenti al fine di garantire il rispetto degli obblighi fondamentali derivanti dalla direttiva IPPC.

26. La Repubblica italiana afferma che, in questi ultimi casi, le competenti autorità regionali hanno ritenuto, sulla base di una valutazione caso per caso, di non dover adottare alcun provvedimento, in quanto non vi era evidenza alcuna che detti impianti, autorizzati conformemente alle più avanzate disposizioni in materia ambientale, non fossero conformi ai criteri stabiliti dalla direttiva IPPC.

[...]

Giudizio della Corte

29. Occorre ricordare che dall'art.5, n.1, della direttiva IPPC risulta che la data di scadenza per rendere conformi gli impianti esistenti era fissata al 30 ottobre 2007 (v. sentenza 4 marzo 2010, causa C-258/09, *Commissione/Belgio*, p.to 27).

30. Orbene, dalle informazioni comunicate dalla Repubblica italiana il 14 aprile e il 18 novembre 2009 emerge che soltanto una parte delle autorizzazioni preesistenti era stata riesaminata e, ove necessario, aggiornata, mentre le autorità competenti non avevano ritenuto necessario riesaminare le autorizzazioni di 608 impianti preesistenti per garantirne la conformità alla direttiva IPPC.

31. Nelle sue memorie, la Repubblica italiana sostiene che, nelle more della conclusione delle procedure di rilascio delle autorizzazioni integrate ambientali, e al fine di non arrecare pregiudizio alle aziende che avevano presentato tempestivamente la domanda, le autorità competenti si sono limitate a verificare l'assenza di un evidente contrasto con i requisiti della direttiva IPPC.

32. La Repubblica italiana aggiunge che, in ogni modo, alla scadenza del termine assegnato con il parere motivato, vale a dire al 2 aprile 2009, gli impianti esistenti ancora sprovvisti di autorizzazione integrata ambientale funzionavano nel rispetto dei requisiti della direttiva IPPC.

33. A tale proposito, va osservato che, come risulta dall'art.1 della direttiva IPPC, tra i vari obblighi che il legislatore dell'Unione ha imposto agli Stati membri figurano quelli di cui all'art.5, n.1, di tale direttiva, finalizzati al conseguimento di un livello elevato di protezione dell'ambiente nel suo complesso. Pertanto, soltanto un'esecuzione piena e conforme, da parte degli Stati membri, degli obblighi ad essi incombenti in forza della citata direttiva consentirà il raggiungimento di tale obiettivo di protezione.

34. Inoltre, occorre constatare, come ha fatto la Commissione, che il riesame delle autorizzazioni preesistenti consiste in una valutazione approfondita delle condizioni esistenti al momento del rilascio, con la conseguente possibilità di verificare la loro conformità ai requisiti specifici della direttiva IPPC e, quindi, l'eventuale necessità di un aggiornamento.

35. Dal tenore letterale dell'art.5, n.1, della direttiva IPPC e dalla finalità di tale disposizione risulta infatti che i requisiti relativi al funzionamento degli impianti esistenti si applicano allo stesso modo tanto in sede di esame preliminare al rilascio di un'autorizzazione integrata ambientale quanto in caso di riesame delle autorizzazioni preesistenti.

36. Pertanto, la mera verifica delle autorizzazioni preesistenti, diretta esclusivamente a valutare l'assenza di un evidente contrasto con i requisiti della direttiva IPPC, non appare adeguata al fine di garantire il rispetto degli obblighi previsti dall'art.5, n.1, di tale direttiva.

37. Ciò premesso, l'argomento della Repubblica italiana secondo il quale gli impianti esistenti rispettano gli ulteriori obblighi di legge introdotti successivamente e, pertanto, il loro funzionamento sarebbe conforme ai requisiti della direttiva IPPC, non può essere accolto. Tale verifica delle autorizzazioni preesistenti non consente infatti di accertare la conformità del funzionamento degli impianti esistenti ai requisiti della direttiva IPPC. Ciò vale a maggior ragione in quanto, come sottolineato dalla Commissione, la Repubblica italiana non ha fornito e nemmeno menzionato informazioni quali il riferimento delle procedure di riesame e l'indicazione dei motivi in base ai quali le autorizzazioni preesistenti non necessitavano di un adeguamento.

38. Alla luce di tutte le considerazioni sin qui svolte, occorre considerare fondato il ricorso proposto dalla Commissione.

39. Si deve pertanto dichiarare che la Repubblica italiana, non avendo adottato le misure necessarie affinché le autorità competenti controllino, attraverso autorizzazioni rilasciate a norma degli artt.6 e 8 della direttiva IPPC, ovvero, nei modi opportuni, mediante il riesame e, se del caso, l'aggiornamento delle prescrizioni, che gli impianti esistenti ai sensi dell'art.2, p.to 4, di tale direttiva funzionino secondo i requisiti di cui agli artt.3, 7, 9, 10, 13, 14, lett.a) e b), e 15, n.2, della medesima, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'art.5, n.1, della citata direttiva.

[...]

Per questi motivi, la Corte (Settima Sezione) dichiara e statuisce:

1) La Repubblica italiana, non avendo adottato le misure necessarie affinché le autorità competenti controllino, attraverso autorizzazioni rilasciate a norma degli artt.6 e 8 della direttiva 15 gennaio 2008, 2008/1/CE, sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento (versione codificata), ovvero, nei modi opportuni, mediante il riesame e,

se del caso, l'aggiornamento delle prescrizioni, che gli impianti esistenti ai sensi dell'art.2, p.to 4, di tale direttiva funzionino secondo i requisiti di cui agli artt.3, 7, 9, 10, 13, 14, lett.a) e b), e 15, n.2, della medesima, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'art.5, n.1, della citata direttiva.

[...]

DISCUSSIONE

- 1. Quale è lo scopo dell'AIA? Perché è denominata "integrata"? Quale è il rapporto con le autorizzazioni settoriali?**
- 2. Quale è la disciplina relativa agli "impianti esistenti"?**
- 3. Quali sono state le contestazioni allo Stato italiano, in riferimento agli "impianti esistenti"? Come si è difeso il Governo italiano?**
- 4. Come ha deciso la Corte? Siete d'accordo? Perché?**

14. Autorizzazione integrata ambientale e accesso alle informazioni

Corte di Giustizia dell'Unione Europea, causa C-416/10

Sentenza della Corte (grande sezione) del 15 gennaio 2013 - Jozef Krížan e altri c. Slovenská inšpekcia životného prostredia - Domanda di pronuncia pregiudiziale: Najvyšší súd Slovenskej republiky - Slovacchia.

Parole chiave

1. AMBIENTE – CONVENZIONE DI AARHUS – DIRETTIVA 85/337/CEE – DIRETTIVA 96/61/CE – PARTECIPAZIONE DEL PUBBLICO AL PROCESSO DECISIONALE – PARTECIPAZIONE DEL PUBBLICO AL PROCESSO DECISIONALE – INFORMAZIONI PERTINENTI – MODALITÀ PROCEDURALI – NORME NAZIONALI – PRINCIPIO DI EQUIVALENZA – PRINCIPIO DI EFFETTIVITÀ - COSTRUZIONE DI UNA DISCARICA DI RIFIUTI – DOMANDA DI AUTORIZZAZIONE – SEGRETO COMMERCIALE – OMESSA COMUNICAZIONE DI UN DOCUMENTO AL PUBBLICO – EFFETTI SULLA VALIDITÀ DELLA DECISIONE DI AUTORIZZAZIONE DELLA DISCARICA – REGOLARIZZAZIONE.

Massime

1. *Le norme sulla partecipazione del pubblico devono essere interpretate alla luce della convenzione di Aarhus, che stabilisce che il pubblico interessato deve poter consultare tutte le informazioni rilevanti ai fini del processo decisionale relativo all'autorizzazione di attività contemplate dall'allegato I della convenzione stessa. Il pubblico interessato dalla procedura di autorizzazione prevista dalla direttiva 96/61 deve, in linea di principio, avere accesso a tutte le informazioni pertinenti ai fini di tale procedura. In assenza di regole stabilite dal diritto dell'Unione in tale materia, spetta all'ordinamento giuridico di ciascuno Stato membro disciplinare le modalità procedurali dei ricorsi intesi a garantire la tutela dei diritti riconosciuti ai singoli, nel rispetto del principio di equivalenza e del principio di effettività.*

Motivazioni

1. La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione della Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, firmata ad Aarhus il 25 giugno 1998 ed approvata a nome della Comunità Europea mediante la decisione 2005/370/CE [...] del 17 febbraio 2005 ([...] in prosieguo: la «convenzione di Aarhus»), degli artt.191, §§1 e 2, TFUE e 267 TFUE, della direttiva 85/337/CEE [...] del 27 giugno 1985, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati [...], come modificata dalla direttiva 2003/35/CE [...] del 26 maggio 2003 ([...] in prosieguo: la «direttiva 85/337»), nonché della direttiva 96/61/CE [...] del 24 settembre 1996, sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento [...], come modificata dal regolamento (CE) n.166/2006 [...] del 18 gennaio 2006 ([...] in prosieguo: la «direttiva 96/61»).

2. Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia instaurata dal sig. *Krížan* e da altri 43 ricorrenti persone fisiche, abitanti della città di *Pezinok*, nonché dal *Mesto Pezinok* (comune di *Pezinok*) contro la *Slovenská inšpekcia životného prostredia* (Ente slovacco per il controllo dell'ambiente; in prosieguo: l'«*Inšpekcia*»), in merito alla legittimità di decisioni dell'autorità amministrativa che autorizzano la costruzione e la gestione di una discarica di rifiuti da parte della *Ekologická skládka as* (in prosieguo: la «*Ekologická skládka*»), parte interveniente nel giudizio principale.

[...]

Il procedimento giurisdizionale

[...]

47. In tale contesto, il *Najvyšší súd Slovenskej republiky* ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«[...]

2) *Se sia possibile realizzare lo scopo fondamentale della prevenzione integrata, quale risulta anzitutto dai considerando 8, 9 e 23 della direttiva [96/61] e dagli artt.1 e 15 di quest'ultima, nonché in generale dal diritto [dell'Unione] in materia di ambiente, – ossia la prevenzione e la riduzione dell'inquinamento anche tramite la partecipazione del pubblico all'obiettivo di raggiungere*

un elevato livello di tutela dell'ambiente nel suo complesso, – in una situazione in cui il pubblico interessato non abbia, alla data di inizio del procedimento relativo alla prevenzione integrata, accesso garantito a tutta la documentazione pertinente (artt.6 e, in combinato disposto, 15 della direttiva [96/61]), e soprattutto alla decisione sull'insediamento di un impianto di discarica di rifiuti, ma successivamente, durante il procedimento di primo grado, il documento mancante venga prodotto dal soggetto istante a condizione che non lo si divulghi alle altre parti del procedimento, poiché si tratta di materiale coperto da segreto commerciale; se si possa fondatamente ritenere che la decisione sull'insediamento dell'impianto (soprattutto la sua motivazione) influisca in modo sostanziale sulla presentazione di argomenti, osservazioni o altri rilievi.

[...]».

[...]

Sulla seconda questione

74. Con la sua seconda questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se la direttiva 96/61 debba essere interpretata nel senso che essa esige che il pubblico interessato abbia accesso, sin dall'inizio della procedura di autorizzazione di una discarica, ad una decisione di assenso urbanistico-edilizio all'insediamento di tale impianto. Detto giudice si chiede altresì se il rifiuto di mettere a disposizione tale decisione possa essere giustificato dall'allegazione di un segreto commerciale che proteggerebbe le informazioni contenute nella decisione stessa, o se possa altrimenti essere sanato in virtù dell'accesso a tale decisione conferito al pubblico interessato nel corso del procedimento amministrativo di secondo grado.

75. In via preliminare, occorre constatare come dalla decisione di rinvio risulti che l'impianto controverso nel giudizio a quo è una discarica che riceve più di 10 tonnellate di rifiuti al giorno o avente una capacità totale superiore a 25.000 tonnellate di rifiuti. Essa rientra dunque nella sfera di applicazione della direttiva 96/61, come risulta dall'art.1 di tale direttiva, letto in combinato disposto con il p.to 5.4 del suo allegato I.

76. L'art.15 della suddetta direttiva prevede la partecipazione del pubblico interessato alla procedura di rilascio di un'autorizzazione per nuovi impianti e precisa che tale partecipazione si svolge con le modalità previste dall'allegato V della direttiva medesima. Tale allegato impone di fornire al pubblico, in particolare, indicazioni precise circa le autorità presso le quali possono essere ottenute informazioni pertinenti, nonché di indicare la data e il luogo in cui tali informazioni verranno rese disponibili al pubblico.

77. Tali norme sulla partecipazione del pubblico devono essere interpretate alla luce e tenendo conto delle disposizioni della convenzione di *Aarhus*, alla quale – come risulta dal considerando 5 della direttiva 2003/35, che ha parzialmente modificato la direttiva 96/61 – la normativa dell'Unione dovrebbe essere «adeguatamente allineata» (sentenza del 12 maggio 2011, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen*, C-115/09, [...], p.to 41). Orbene, l'art.6, §6, di detta convenzione stabilisce che il pubblico interessato deve poter consultare tutte le informazioni rilevanti ai fini del processo decisionale relativo all'autorizzazione di attività contemplate dall'allegato I della convenzione stessa, tra le quali in particolare le discariche che ricevono più di 10 tonnellate di rifiuti al giorno o aventi una capacità totale superiore a 25 000 tonnellate di rifiuti.

78. Pertanto, il pubblico interessato dalla procedura di autorizzazione prevista dalla direttiva 96/61 deve, in linea di principio, avere accesso a tutte le informazioni pertinenti ai fini di tale procedura.

79. Risulta dalla decisione di rinvio e dal fascicolo presentato alla Corte che la decisione di assenso urbanistico-edilizio all'insediamento dell'impianto controverso nel giudizio a quo costituisce una delle misure sulla base delle quali verrà adottata la decisione definitiva di autorizzare o meno l'impianto medesimo, e che essa contiene informazioni in merito all'impatto ambientale del progetto, alle condizioni imposte al gestore al fine di limitare tale impatto, alle obiezioni mosse dalle parti della procedura di assenso urbanistico-edilizio e alle ragioni che hanno motivato le scelte effettuate dall'autorità competente per rilasciare tale decisione di assenso urbanistico-edilizio. Oltre a ciò, le norme nazionali applicabili impongono che detta decisione venga allegata alla domanda di autorizzazione integrata presentata all'autorità competente. Ne consegue che tale decisione deve essere considerata quale atto contenente informazioni pertinenti ai sensi dell'allegato V della direttiva 96/61, e che il pubblico interessato deve dunque, in linea di principio, potersi avere accesso nel corso della procedura di autorizzazione del suddetto impianto.

80. Nondimeno, risulta dall'art.15, §4, della direttiva 96/61 che la partecipazione del pubblico interessato può essere limitata in virtù delle restrizioni previste dall'art.3, §§2 e 3, della direttiva 90/313. Tuttavia, alla data dei fatti di cui al procedimento principale, la direttiva 90/313 era stata abrogata e sostituita dalla direttiva 2003/4. Tenuto conto della tabella di corrispondenza allegata a quest'ultima direttiva, dell'obbligo di allineare la normativa dell'Unione alla convenzione di Aarhus, nonché della formulazione dell'art.15 della direttiva 96/61 adottata in occasione della successiva codificazione di quest'ultima ad opera della direttiva 2008/1/CE [...] del 15 gennaio 2008, sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento [...], occorre ritenere per via di interpretazione che l'art.15, §4, della direttiva 96/61 operi un rinvio alle restrizioni previste dall'art.4, §§1, 2 e 4, della direttiva 2003/4.

81. Ai sensi del §2, primo comma, lett.d), di tale art.4, gli Stati membri possono disporre che la richiesta di informazioni sia respinta qualora la divulgazione di tali informazioni rechi pregiudizio alla riservatezza delle informazioni commerciali o industriali, allorché tale riservatezza è prevista dal diritto nazionale o dell'Unione per tutelare un legittimo interesse economico.

82. Tuttavia, tenuto conto in particolare dell'importanza dell'ubicazione delle varie attività contemplate dalla direttiva 96/61, e come risulta dal p.to 79 della presente sentenza, tale ipotesi non può configurarsi nel caso della decisione con cui un'autorità pubblica autorizza, alla luce delle norme urbanistico-edilizie applicabili, l'insediamento di un impianto ricadente nella sfera di applicazione della direttiva suddetta.

83. Anche supponendo che non sia possibile escludere che, in via eccezionale, taluni elementi figuranti nella motivazione di una decisione in materia urbanistico-edilizia possano costituire informazioni commerciali o industriali riservate, è pacifico nella specie che la tutela della riservatezza di informazioni siffatte è stata utilizzata, in violazione dell'art.4, §4, della direttiva 2003/4, per rifiutare al pubblico interessato qualsiasi accesso, anche parziale, alla decisione di assenso urbanistico-edilizio all'insediamento dell'impianto in discussione nel giudizio a quo.

84. Ne consegue che il rifiuto di mettere a disposizione del pubblico interessato la decisione di assenso urbanistico-edilizio all'insediamento dell'impianto in discussione nel giudizio a quo, rifiuto pronunciato nel corso del procedimento amministrativo di primo grado, non era giustificato a titolo dell'eccezione prevista dall'art.15, §4, della direttiva 96/61. È dunque necessario per il giudice del rinvio sapere se l'accesso alla decisione suddetta consentito al pubblico interessato nel corso del procedimento amministrativo di secondo grado sia sufficiente per sanare il vizio procedurale inficiante il procedimento amministrativo di primo grado e per escludere così l'esistenza di una violazione dell'art.15 della direttiva 96/61.

[...]

87. Quanto al principio di effettività, se è pur vero che il diritto dell'Unione non può ostare a che le norme nazionali applicabili consentano, in taluni casi, di sanare atti o comportamenti irregolari sotto il profilo del diritto dell'Unione, tale possibilità è però subordinata alla condizione che essa non offra agli interessati l'occasione di aggirare le norme giuridiche dell'Unione o di sottrarsi alla loro applicazione e che rimanga eccezionale (sentenza del 3 luglio 2008, *Commissione/Irlanda*, C-215/06, [...], p.to 57).

88. A questo proposito, è importante sottolineare che l'art.15 della direttiva 96/61 impone agli Stati membri di dare al pubblico interessato tempestive ed effettive opportunità di partecipazione alla procedura di rilascio di un'autorizzazione. Tale disposizione deve essere interpretata alla luce del considerando 23 di detta direttiva, a mente del quale il pubblico deve avere liberamente accesso, prima di qualsiasi decisione, alle informazioni relative alle domande di autorizzazione di nuovi impianti, nonché alla luce dell'art.6 della convenzione di Aarhus, il quale stabilisce, da un lato, che la partecipazione del pubblico comincia in una fase iniziale del procedimento, vale a dire quando tutte le alternative sono ancora praticabili e tale partecipazione può avere un'influenza effettiva, e, dall'altro lato, che il pubblico deve avere accesso alle informazioni pertinenti non appena siano disponibili. Ne consegue che il pubblico interessato deve disporre dell'insieme delle informazioni pertinenti sin dallo stadio del procedimento amministrativo di primo grado, anteriormente all'adozione di una prima decisione, purché tali informazioni siano disponibili alla data in cui si svolge tale fase procedurale.

89. Quanto alla questione se il principio di effettività osti ad una regolarizzazione del procedimento in secondo grado mediante la messa a disposizione del pubblico di documenti pertinenti non accessibili nel corso del procedimento di primo grado, risulta dalle informazioni trasmesse dal giudice del rinvio che, in base alla normativa nazionale applicabile, l'organo

amministrativo di secondo grado ha il potere di modificare la decisione amministrativa emessa in prima istanza. Spetta però al giudice del rinvio verificare se, da un lato, nell'ambito del procedimento amministrativo di secondo grado, tutte le alternative siano ancora praticabili ai sensi dell'art.15, §1, della direttiva 96/61, interpretato alla luce dell'art.6, §4, della convenzione di Aarhus, e se, dall'altro lato, la regolarizzazione in tale stadio procedurale mediante la messa a disposizione del pubblico interessato di documenti pertinenti consenta ancora a tale pubblico di esercitare un'influenza effettiva sull'esito del processo decisionale.

90. Di conseguenza, il principio di effettività non osta a che un rifiuto ingiustificato di mettere a disposizione del pubblico interessato la decisione di assenso urbanistico-edilizio di cui al giudizio a quo nel corso del procedimento amministrativo di primo grado possa essere sanato nel corso del procedimento amministrativo di secondo grado, a condizione che tutte le alternative siano ancora praticabili e che la regolarizzazione in tale stadio procedurale consenta ancora al pubblico interessato di esercitare un'influenza effettiva sull'esito del processo decisionale, circostanze queste la cui verifica spetta al giudice nazionale.

91. Occorre pertanto rispondere alla seconda questione dichiarando che la direttiva 96/61 va interpretata nel senso che essa:

- esige che il pubblico interessato abbia accesso ad una decisione di assenso urbanistico-edilizio, quale quella controversa nel giudizio principale, sin dall'inizio del procedimento di autorizzazione dell'impianto di cui trattasi;

- non consente alle autorità nazionali competenti di rifiutare al pubblico interessato l'accesso a tale decisione adducendo la tutela della riservatezza delle informazioni commerciali o industriali prevista dal diritto nazionale o dell'Unione al fine di proteggere un legittimo interesse economico, e

- non osta a che un rifiuto ingiustificato di mettere a disposizione del pubblico interessato una decisione di assenso urbanistico-edilizio, come quella controversa nel giudizio a quo, nel corso del procedimento amministrativo di primo grado possa essere sanato nel corso del procedimento amministrativo di secondo grado, a condizione che tutte le alternative siano ancora praticabili e che la regolarizzazione in tale stadio procedurale consenta ancora al pubblico interessato di esercitare un'influenza effettiva sull'esito del processo decisionale, circostanze queste la cui verifica spetta al giudice nazionale.

[...]

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

[...]

2) La direttiva 96/61/CE [...] del 24 settembre 1996, sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento, come modificata dal regolamento (CE) n.166/2006 [...] del 18 gennaio 2006, va interpretata nel senso che essa:

- esige che il pubblico interessato abbia accesso ad una decisione di assenso urbanistico-edilizio, quale quella controversa nel giudizio principale, sin dall'inizio del procedimento di autorizzazione dell'impianto di cui trattasi;

- non consente alle autorità nazionali competenti di rifiutare al pubblico interessato l'accesso a tale decisione adducendo la tutela della riservatezza delle informazioni commerciali o industriali prevista dal diritto nazionale o dell'Unione al fine di proteggere un legittimo interesse economico, e

- non osta a che un rifiuto ingiustificato di mettere a disposizione del pubblico interessato una decisione di assenso urbanistico-edilizio, come quella controversa nel giudizio a quo, nel corso del procedimento amministrativo di primo grado possa essere sanato nel corso del procedimento amministrativo di secondo grado, a condizione che tutte le alternative siano ancora praticabili e che la regolarizzazione in tale stadio procedurale consenta ancora al pubblico interessato di esercitare un'influenza effettiva sull'esito del processo decisionale, circostanze queste la cui verifica spetta al giudice nazionale.

[...]

DISCUSSIONE

1. *Di cosa si occupa la Convenzione di Aarhus? Che rapporto sussiste tra tale Convenzione e la normativa comunitaria su accesso e partecipazione pubblica?*
2. *La riservatezza di informazioni commerciali o industriali può limitare l'accesso ad informazioni ambientali?*
3. *La partecipazione pubblica può avvenire in qualunque fase procedimentale? E' possibile, in ogni caso, una sanatoria?*
4. *I soggetti privati interessati possono chiedere la sospensione dell'applicazione di un'autorizzazione in attesa della decisione definitiva?*
5. *L'annullamento di un'autorizzazione per violazione della direttiva in materia di AIA determina un'ingiustificata lesione del diritto di proprietà del gestore di discarica di rifiuti?*
6. *Come ha deciso la Corte? Siete d'accordo? Perché?*

15. Danno e responsabilità ambientale

Corte di Giustizia dell'Unione Europea, causa C-378/08

Sentenza della Corte (grande sezione) del 9 marzo 2010 - Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA, Polimeri Europa SpA e Syndial SpA c. Ministero dello Sviluppo economico e altri - Domanda di pronuncia pregiudiziale: Tribunale amministrativo regionale della Sicilia - Italia.

Parole chiave

1. PRINCIPIO "CHI INQUINA PAGA" - DIRETTIVA 2004/35/CE - RESPONSABILITÀ AMBIENTALE - APPLICABILITÀ *RATIONE TEMPORIS* - INQUINAMENTO ANTERIORE ALLA DATA PREVISTA PER IL RECEPIMENTO DI DETTA DIRETTIVA E PROSEGUITO DOPO TALE DATA - NORMATIVA NAZIONALE CHE IMPUTA I COSTI DI RIPARAZIONE DEI DANNI CONNESSI A DETTO INQUINAMENTO A UNA PLURALITÀ DI IMPRESE - REQUISITO DEL COMPORTAMENTO DOLOSO O COLPOSO - REQUISITO DEL NESSO DI CAUSALITÀ - APPALTI PUBBLICI DI LAVORI.

Massime

1. *Quando, in un'ipotesi di inquinamento ambientale, non sono soddisfatti i presupposti di applicazione ratione temporis e/o ratione materiae della direttiva 2004/35, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, un'ipotesi del genere dovrà essere allora disciplinata dal diritto nazionale, nel rispetto delle norme del Trattato e fatti salvi altri eventuali atti di diritto derivato.*

La direttiva 2004/35 non osta a una normativa nazionale che consente all'autorità competente, in sede di esecuzione della citata direttiva, di presumere l'esistenza di un nesso di causalità, anche nell'ipotesi di inquinamento a carattere diffuso, tra determinati operatori e un inquinamento accertato, e ciò in base alla vicinanza dei loro impianti alla zona inquinata. Tuttavia, conformemente al principio «chi inquina paga», per poter presumere secondo tale modalità l'esistenza di un siffatto nesso di causalità detta autorità deve disporre di indizi plausibili in grado di dare fondamento alla sua presunzione, quali la vicinanza dell'impianto dell'operatore all'inquinamento accertato e la corrispondenza tra le sostanze inquinanti ritrovate e i componenti impiegati da detto operatore nell'esercizio della sua attività.

Gli artt.3, n.1, 4, n.5, e 11, n.2, della direttiva 2004/35 devono essere interpretati nel senso che, quando decide di imporre misure di riparazione del danno ambientale ad operatori le cui attività siano elencate nell'allegato III a detta direttiva, l'autorità competente non è tenuta a dimostrare né un comportamento doloso o colposo, né un intento doloso in capo agli operatori le cui attività siano considerate all'origine del danno ambientale. Viceversa spetta a questa autorità, da un lato, ricercare preventivamente l'origine dell'accertato inquinamento, attività riguardo alla quale detta autorità dispone di un potere discrezionale in merito alle procedure e ai mezzi da impiegare, nonché alla durata di una ricerca siffatta. Dall'altro, questa autorità è tenuta a dimostrare, in base alle norme nazionali in materia di prova, l'esistenza di un nesso di causalità tra l'attività degli operatori cui sono dirette le misure di riparazione e l'inquinamento di cui trattasi.

Peraltro, dal momento che l'art.16, n.1, della direttiva 2004/35 prevede espressamente, al pari dell'art.176 CE, che la direttiva non osta al mantenimento o all'adozione da parte degli Stati membri di misure più severe riguardanti la prevenzione e la riparazione dei danni ambientali, uno Stato membro può decidere, in particolare, che gli operatori esercenti attività diverse da quelle previste nell'allegato III della suddetta direttiva possono essere considerati responsabili in via oggettiva di danni ambientali, ossia, ai sensi dell'art.2, n.1, lett.a)-c), di tale direttiva, non solo di danni provocati alle specie e agli habitat naturali protetti, ma anche di quelli arrecati alle acque e ai terreni.

Motivazioni

1. La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione del principio «chi inquina paga» di cui alla direttiva [...] 21 aprile 2004, 2004/35/CE, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale [...], nonché, segnatamente, alla

direttiva [...] 31 marzo 2004, 2004/18/CE, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi [...].

2. Questa domanda è stata presentata nell'ambito di alcune controversie tra le società Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA, Polimeri Europa SpA e Syndial SpA, da un lato, e diverse autorità nazionali, regionali e comunali italiane, dall'altro, in merito a misure di riparazione di danni ambientali adottate da dette autorità per quanto concerne la Rada di Augusta, attorno alla quale si trovano gli impianti e/o i terreni delle citate società.

[...]

Cause principali e questioni pregiudiziali

19. Le cause principali concernono il territorio di Priolo Gargallo (Sicilia), dichiarato «sito di interesse nazionale ai fini della bonifica», e, in particolare, la Rada di Augusta. Quest'ultima è interessata da fenomeni ricorrenti di inquinamento ambientale la cui origine risalirebbe già agli anni '60, quando è stato realizzato il polo petrolchimico Augusta-Priolo-Melilli. Da tale periodo, numerose imprese, operanti nel settore degli idrocarburi e della petrolchimica, si sono installate e/o succedute in questo territorio.

20. La zona ha costituito oggetto di una «caratterizzazione» diretta a valutare lo stato dei terreni, delle falde freatiche, delle acque costiere e dei fondali marini. Conformemente all'art.9 del decreto n.471/1999, le imprese insediate nel polo petrolchimico, in qualità di proprietarie delle aree industriali terrestri comprese nel sito di interesse nazionale, hanno presentato progetti di messa in sicurezza di emergenza e di bonifica della falda, approvati con decreto interministeriale.

21. Mediante diverse misure consecutive e a causa del ritardo contestato alle imprese nell'esecuzione dei progetti di intervento, la pubblica autorità ha ordinato a dette imprese di procedere alla bonifica dei fondali marini della Rada di Augusta, in particolare alla rimozione dei sedimenti contaminati presenti in quest'ultima per una profondità pari a m 2, con l'espressa sanzione che, in caso di inadempienza delle imprese, tali lavori sarebbero stati effettuati d'ufficio, a carico e a spese di queste ultime. In occasione della conferenza preparatoria dei servizi svoltasi il 21 luglio 2006, è stato parimenti deciso di completare le misure precedentemente approvate con la realizzazione di un confinamento fisico della falda.

22. Sostenendo che un'opera del genere era irrealizzabile e le esponeva a costi sproporzionati, le imprese interessate hanno proposto ricorso avverso dette decisioni amministrative in questione dinanzi al giudice del rinvio. Con sentenza 21 luglio 2007, n.1254, quest'ultimo ha accolto tali ricorsi, dichiarando che gli obblighi di bonifica menzionati erano illeciti poiché non si era tenuto conto, all'atto della loro adozione, né del principio «chi inquina paga», né delle norme nazionali che disciplinano le procedure di bonifica, né del principio del contraddittorio. Inoltre, non si era svolto nessun dibattito con le imprese coinvolte in merito ai presupposti per la realizzazione di una siffatta bonifica.

[...]

27. Il giudice del rinvio sottolinea che la prassi della competente autorità pubblica, confermata dal giudice di appello, consiste pertanto, allo stato degli atti, nell'addossare alle imprese che operano nella Rada di Augusta la responsabilità per l'inquinamento ambientale esistente, senza distinzioni tra l'inquinamento precedente e quello attuale e senza accertamento di dirette responsabilità nella genesi del danno a carico di ciascuna delle imprese coinvolte.

28. Nel prospettare un eventuale sviluppo della propria giurisprudenza in accordo con il suo giudice di appello, il giudice del rinvio pone in evidenza la situazione specifica dell'inquinamento proprio della Rada di Augusta. Esso sottolinea in particolare che nella zona si sono succedute una pluralità di imprese petrolchimiche, per cui sarebbe non solo impossibile, ma parimenti inutile determinare il rispettivo grado di responsabilità, qualora si tenga presente, in particolare, che la circostanza di condurre nel sito contaminato attività di per se stesse pericolose può bastare a far dichiarare accertata la loro responsabilità.

29. È alla luce di questo complesso di circostanze che il Tribunale amministrativo regionale della Sicilia ha deciso di sospendere il procedimento e di proporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se il principio "chi inquina paga" (art.174 CE) (...) nonché le disposizioni di cui alla [direttiva 2004/35] ostino ad una normativa nazionale che consenta alla Pubblica Amministrazione di imporre agli imprenditori privati – per il solo fatto che essi si trovino attualmente ad esercitare la propria attività in una zona da lungo tempo contaminata o limitrofa a quella storicamente

contaminata – l'esecuzione di misure di riparazione a prescindere dallo svolgimento di qualsiasi istruttoria in ordine all'individuazione del responsabile dell'inquinamento.

2) Se il principio "chi inquina paga" (art.174 CE) (...) nonché le disposizioni di cui alla [direttiva 2004/35] ostino ad una normativa nazionale che consenta alla Pubblica Amministrazione di attribuire la responsabilità del risarcimento del danno ambientale in forma specifica al soggetto titolare di diritti reali e/o esercente un'attività imprenditoriale nel sito contaminato, senza la necessità di accertare previamente la sussistenza del nesso causale tra la condotta del soggetto e l'evento di contaminazione, in virtù del solo rapporto di "posizione" nel quale egli stesso si trova (cioè essendo egli un operatore la cui attività sia svolta all'interno del sito).

3) Se la normativa comunitaria di cui all'art.174 [CE ed alla direttiva 2004/35] osti ad una normativa nazionale che, superando il principio "chi inquina paga", consenta alla Pubblica Amministrazione di attribuire la responsabilità del risarcimento del danno ambientale in forma specifica al soggetto titolare di diritti reali e/o di impresa nel sito contaminato, senza la necessità di accertare previamente la sussistenza, oltre che del nesso causale tra la condotta del soggetto e l'evento di contaminazione, anche del requisito soggettivo del dolo o della colpa.

[...]

[...]

Sulle prime tre questioni

34. Con le sue prime tre questioni, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se il principio «chi inquina paga», quale sancito dall'art.174, n.2, primo comma, CE, e le disposizioni della direttiva 2004/35, che mira a dare attuazione a questo principio nell'ambito della responsabilità ambientale, ostino a una normativa nazionale che consente all'autorità competente di imporre ad alcuni operatori, a causa della vicinanza dei loro impianti ad una zona inquinata, misure di riparazione dei danni ambientali, senza avere preventivamente indagato sugli eventi all'origine dell'inquinamento, né avere accertato il nesso di causalità tra detti danni e i citati operatori né il dolo o la colpa di questi ultimi.

[...]

Sul regime di responsabilità ambientale previsto dalla direttiva 2004/35

[...]

– Risposta della Corte

52. Come afferma il tredicesimo 'considerando' della direttiva 2004/35, a non tutte le forme di danno ambientale può essere posto rimedio attraverso la responsabilità civile e, affinché quest'ultima sia efficace, è necessario in particolare accertare nessi causali tra uno o più inquinatori individuabili e danni ambientali concreti e quantificabili.

53. Come si evince dagli artt.4, n.5, e 11, n.2, della direttiva 2004/35, così come l'accertamento di un siffatto nesso causale è necessario da parte dell'autorità competente al fine di imporre misure di riparazione ad eventuali operatori, a prescindere dal tipo di inquinamento in questione, quest'obbligo è parimenti un presupposto per l'applicabilità di detta direttiva per quanto concerne forme di inquinamento a carattere diffuso ed esteso.

54. Un nesso di causalità del genere può essere agevolmente dimostrato quando l'autorità competente si trovi in presenza di un inquinamento circoscritto nello spazio e nel tempo, che sia opera di un numero limitato di operatori. Viceversa, non è questo il caso nell'ipotesi di fenomeni di inquinamento a carattere diffuso, per cui il legislatore dell'Unione ha giudicato che, in presenza di un inquinamento del genere, un regime di responsabilità civile non costituisce uno strumento idoneo quando detto nesso di causalità non possa essere accertato. Di conseguenza, ai sensi dell'art.4, n.5, della direttiva 2004/35, quest'ultima si applica a questo tipo di inquinamento solo quando sia possibile accertare un nesso di causalità tra i danni e le attività dei diversi operatori.

55. A questo proposito, è giocoforza rilevare che la direttiva 2004/35 non definisce la modalità di accertamento di un siffatto nesso di causalità. Ebbene, nella cornice della competenza condivisa tra l'Unione e i suoi Stati membri in materia ambientale, quando un elemento necessario all'attuazione di una direttiva adottata in base all'art.175 CE non sia stato definito nell'ambito di quest'ultima, una siffatta definizione rientra nella competenza di questi Stati e, a tale proposito, essi dispongono di un ampio potere discrezionale, nel rispetto delle norme del Trattato, al fine di prevedere discipline nazionali che configurino o concretizzino il principio «chi inquina paga» (v., in tal senso, sentenza 16 luglio 2009, causa C-254/08, Futura Immobiliare e a., [...], p.ti 48, 52 e 55).

56. Da questo punto di vista, la normativa di uno Stato membro può prevedere che l'autorità competente abbia facoltà di imporre misure di riparazione del danno ambientale presumendo

l'esistenza di un nesso di causalità tra l'inquinamento accertato e le attività del singolo o dei diversi operatori, e ciò in base alla vicinanza degli impianti di questi ultimi con il menzionato inquinamento.

57. Tuttavia, dato che, conformemente al principio «chi inquina paga», l'obbligo di riparazione incombe agli operatori solo in misura corrispondente al loro contributo al verificarsi dell'inquinamento o al rischio di inquinamento (v., per analogia, sentenza 24 giugno 2008, causa C-188/07, *Commune de Mesquer*, [...], p.to 77), per poter presumere secondo tali modalità l'esistenza di un siffatto nesso di causalità l'autorità competente deve disporre di indizi plausibili in grado di dar fondamento alla sua presunzione, quali la vicinanza dell'impianto dell'operatore all'inquinamento accertato e la corrispondenza tra le sostanze inquinanti ritrovate e i componenti impiegati da detto operatore nell'esercizio della sua attività.

58. Quando disponga di indizi di tal genere, l'autorità competente è allora in condizione di dimostrare un nesso di causalità tra le attività degli operatori e l'inquinamento diffuso rilevato. Conformemente all'art.4, n.5, della direttiva 2004/35, un'ipotesi del genere può rientrare pertanto nella sfera di applicazione di questa direttiva, a meno che detti operatori non siano in condizione di confutare tale presunzione.

59. Da ciò deriva che, qualora il giudice del rinvio ritenga che l'inquinamento in questione nelle cause principali presenti un carattere diffuso e che non possa essere dimostrato un nesso di causalità, un'ipotesi del genere potrà rientrare non nella sfera di applicazione *ratione materiae* della direttiva 2004/35, bensì in quella dell'ordinamento nazionale [...].

60. Viceversa, per l'ipotesi in cui il giudice del rinvio giunga alla conclusione che detta direttiva è applicabile al caso di cui è investito, occorre ancora svolgere le seguenti considerazioni.

61. Dall'art.3, n.1, lett.b), della direttiva 2004/35 si ricava che, quando un danno è stato arrecato alle specie e agli habitat naturali protetti da una attività professionale non elencata nell'allegato III a questa direttiva, la medesima può applicarsi a condizione che sia accertato il comportamento doloso o colposo in capo all'operatore. Viceversa, una siffatta condizione non vale quando da un'attività professionale elencata nel detto allegato sia stato causato un danno ambientale ossia, ai sensi dell'art.2, n.1, lett.a)-c), di detta direttiva, un danno arrecato alle specie e agli habitat naturali protetti, nonché alle acque e al terreno.

62. Fatto salvo l'esito degli accertamenti in fatto che spetta al giudice del rinvio compiere, quando un danno sia stato causato all'ambiente da operatori attivi nei settori dell'energia e della chimica, ai sensi dei p.ti 2.1 e 2.4 della direttiva 96/61, attività comprese a tale titolo nell'allegato III alla direttiva 2004/35, a questi operatori possono essere pertanto imposte misure preventive o di riparazione, senza che l'autorità competente sia tenuta a dimostrare l'esistenza di un comportamento doloso o colposo in capo a loro.

63. Infatti, nel caso di attività professionali comprese nell'allegato III alla direttiva 2004/35, la responsabilità ambientale degli operatori attivi in questi ambiti è loro imputata in via oggettiva.

64. Tuttavia, come giustamente sottolineato dai ricorrenti nelle cause principali, dal combinato disposto dell'art.11, n.2, della direttiva 2004/35 e del tredicesimo 'considerando' di quest'ultima discende che, al fine di imporre misure di riparazione, l'autorità competente è tenuta ad accertare, in osservanza delle norme nazionali in materia di prova, quale operatore abbia provocato il danno ambientale. Ne discende che, a tal fine, detta autorità deve ricercare preventivamente l'origine dell'inquinamento constatato e, come rilevato nel p.to 53 della presente sentenza, essa non può imporre misure di riparazione senza previamente dimostrare l'esistenza di un nesso di causalità tra i danni rilevati e l'attività dell'operatore che ritiene responsabile dei medesimi.

65. Occorre pertanto interpretare gli artt.3, n.1, 4, n.5, e 11, n.2, della direttiva 2004/35 nel senso che, quando decide di imporre misure di riparazione ad operatori le cui attività siano elencate nell'allegato III a detta direttiva, l'autorità competente non è tenuta a dimostrare né un comportamento doloso o colposo, né un intento doloso in capo agli operatori le cui attività siano ritenute all'origine del danno ambientale. Viceversa, spetta a questa autorità, da un lato, ricercare preventivamente l'origine dell'accertato inquinamento, attività riguardo alla quale detta autorità dispone di un potere discrezionale in merito alle procedure e ai mezzi cui fare ricorso, nonché alla durata di una ricerca siffatta. Dall'altro, questa autorità è tenuta a dimostrare, in osservanza delle norme nazionali in materia di prova, l'esistenza di un nesso di causalità tra l'attività degli operatori cui sono dirette le misure di riparazione e l'inquinamento di cui trattasi.

66. I ricorrenti nelle cause principali asseriscono che l'inquinamento della Rada di Augusta sarebbe opera della società Montedison SpA nonché della marina civile e militare. Di

conseguenza, a loro parere l'autorità competente non potrebbe imputare loro misure di riparazione del tipo di quelle previste nel decreto n.4378/2008.

67. A questo proposito occorre ricordare, da un lato, che, conformemente all'art.11, n.4, della direttiva 2004/35, gli operatori dispongono di rimedi giurisdizionali per impugnare le misure di riparazione adottate in base a questa direttiva, nonché per negare l'esistenza di un qualsiasi nesso di causalità tra la loro attività e l'inquinamento rilevato. Dall'altro, conformemente all'art.8, n.3, di questa direttiva, i medesimi operatori non sono tenuti a sostenere i costi delle misure di riparazione quando sono in grado di dimostrare che i danni in questione sono opera di un terzo e si sono verificati nonostante l'esistenza di idonee misure di sicurezza, poiché infatti il principio «chi inquina paga» non implica che gli operatori debbano farsi carico di oneri inerenti alla riparazione di un inquinamento al quale non abbiano contribuito (v., per analogia, sentenza 29 aprile 1999, causa C-293/97, *Standley e a.*, [...], p.to 51).

68. Occorre aggiungere parimenti che l'art.16, n.1, della direttiva 2004/35, al pari dell'art.176 CE, prevede espressamente che la direttiva non osta al mantenimento o all'adozione da parte degli Stati membri di misure più severe riguardanti la prevenzione e la riparazione dei danni ambientali. Questa disposizione afferma parimenti che queste misure possono consistere, segnatamente, nell'individuazione, da un lato, di altre attività da assoggettare agli obblighi fissati dalla direttiva e, dall'altro, di altri soggetti responsabili.

69. Ne consegue che uno Stato membro può decidere, in particolare, che gli operatori esercenti attività diverse da quelle previste nell'allegato III alla direttiva 2004/35 possono essere considerati responsabili in via oggettiva di danni ambientali, ossia, ai sensi dell'art.2, n.1, lett.a)-c), della citata direttiva, non solo di danni provocati alle specie e agli habitat naturali protetti, ma anche di quelli arrecati alle acque e ai terreni.

70. In considerazione di quanto sin qui esposto, occorre rispondere alle prime tre questioni dichiarando che:

- quando, in un'ipotesi di inquinamento ambientale, non sono soddisfatti i presupposti di applicazione *ratione temporis* e/o *ratione materiae* della direttiva 2004/35, un'ipotesi del genere dovrà essere allora disciplinata dal diritto nazionale, nel rispetto delle norme del Trattato e fatti salvi altri eventuali atti di diritto derivato;

- la direttiva 2004/35 non osta a una normativa nazionale che consente all'autorità competente, in sede di esecuzione della citata direttiva, di presumere l'esistenza di un nesso di causalità, anche nell'ipotesi di inquinamento a carattere diffuso, tra determinati operatori e un inquinamento accertato, e ciò in base alla vicinanza dei loro impianti alla zona inquinata. Tuttavia, conformemente al principio «chi inquina paga», per poter presumere secondo tale modalità l'esistenza di un siffatto nesso di causalità detta autorità deve disporre di indizi plausibili in grado di dare fondamento alla sua presunzione, quali la vicinanza dell'impianto dell'operatore all'inquinamento accertato e la corrispondenza tra le sostanze inquinanti ritrovate e i componenti impiegati da detto operatore nell'esercizio della sua attività;

- gli artt.3, n.1, 4, n.5, e 11, n.2, della direttiva 2004/35 devono essere interpretati nel senso che, quando decide di imporre misure di riparazione del danno ambientale ad operatori le cui attività siano elencate nell'allegato III a detta direttiva, l'autorità competente non è tenuta a dimostrare né un comportamento doloso o colposo, né un intento doloso in capo agli operatori le cui attività siano considerate all'origine del danno ambientale. Viceversa spetta a questa autorità, da un lato, ricercare preventivamente l'origine dell'accertato inquinamento, attività riguardo alla quale detta autorità dispone di un potere discrezionale in merito alle procedure e ai mezzi da impiegare, nonché alla durata di una ricerca siffatta. Dall'altro, questa autorità è tenuta a dimostrare, in base alle norme nazionali in materia di prova, l'esistenza di un nesso di causalità tra l'attività degli operatori cui sono dirette le misure di riparazione e l'inquinamento di cui trattasi.

[...]

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

[...]

La direttiva 2004/35 non osta a una normativa nazionale che consente all'autorità competente, in sede di esecuzione della citata direttiva, di presumere l'esistenza di un nesso di causalità, anche nell'ipotesi di inquinamento a carattere diffuso, tra determinati operatori e un inquinamento accertato, e ciò in base alla vicinanza dei loro impianti alla zona inquinata. Tuttavia, conformemente al principio «chi inquina paga», per poter

presumere secondo tale modalità l'esistenza di un siffatto nesso di causalità detta autorità deve disporre di indizi plausibili in grado di dare fondamento alla sua presunzione, quali la vicinanza dell'impianto dell'operatore all'inquinamento accertato e la corrispondenza tra le sostanze inquinanti ritrovate e i componenti impiegati da detto operatore nell'esercizio della sua attività.

Gli artt.3, n.1, 4, n.5, e 11, n.2, della direttiva 2004/35 devono essere interpretati nel senso che, quando decide di imporre misure di riparazione del danno ambientale ad operatori le cui attività siano elencate nell'allegato III a detta direttiva, l'autorità competente non è tenuta a dimostrare né un comportamento doloso o colposo, né un intento doloso in capo agli operatori le cui attività siano considerate all'origine del danno ambientale. Viceversa spetta a questa autorità, da un lato, ricercare preventivamente l'origine dell'accertato inquinamento, attività riguardo alla quale detta autorità dispone di un potere discrezionale in merito alle procedure e ai mezzi da impiegare, nonché alla durata di una ricerca siffatta. Dall'altro, questa autorità è tenuta a dimostrare, in base alle norme nazionali in materia di prova, l'esistenza di un nesso di causalità tra l'attività degli operatori cui sono dirette le misure di riparazione e l'inquinamento di cui trattasi.

DISCUSSIONE

1. *Quale è il principio posto alla base della responsabilità ambientale e del danno ambientale?*
2. *La direttiva in materia di responsabilità ambientale consente al legislatore nazionale di presumere un nesso di causalità, anche nell'ipotesi di inquinamento a carattere diffuso, tra determinati operatori e un inquinamento accertato? Se sì, a quali condizioni?*
3. *Gli Stati membri possono adottare misure più severe su prevenzione e riparazione dei danni ambientali rispetto a quelle della direttiva?*
4. *Tra le misure di cui sopra può essere inclusa anche la previsione di una responsabilità di carattere oggettivo?*
5. *Come ha deciso la Corte? Siete d'accordo? Perché?*

16. Bonifica dei siti contaminati

Corte di Giustizia dell'Unione Europea, causa C-534/13

Sentenza della Corte (terza sezione) del 4 marzo 2015 – Ministero dell'Ambiente e della tutela del Territorio e del Mare e altri c. Fipa Group srl e altri - Domanda di pronuncia pregiudiziale: Consiglio di Stato – Italia.

Parole chiave

1. RINVIO PREGIUDIZIALE - ART.191, §2, TFUE - DIRETTIVA 2004/35/CE - RESPONSABILITÀ AMBIENTALE – SITI INQUINATI - MISURE DI PREVENZIONE E DI RIPARAZIONE – PROPRIETARIO INCOLPEVOLE – OBBLIGO - COMPATIBILITÀ CON IL PRINCIPIO "CHI INQUINA PAGA" – NORMATIVA NAZIONALE.

Massime

1. La direttiva 2004/35/CE, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, non osta a una normativa nazionale che, nell'ipotesi in cui sia impossibile individuare il responsabile della contaminazione di un sito o ottenere da quest'ultimo le misure di riparazione, non consente all'autorità competente di imporre l'esecuzione delle misure di prevenzione e di riparazione al proprietario di tale sito, non responsabile della contaminazione, il quale è tenuto soltanto al rimborso delle spese relative agli interventi effettuati dall'autorità competente nel limite del valore di mercato del sito, determinato dopo l'esecuzione di tali interventi.

Motivazioni

1. La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dei principi del diritto dell'Unione in materia ambientale, segnatamente i principi del «chi inquina paga», di precauzione, dell'azione preventiva e della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, quali previsti all'art.191, §2, TFUE, ai considerando 13 e 24, e agli artt.1 e 8, §3, della direttiva 2004/35/CE [...] del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale [...].

2. Tale domanda è stata presentata nell'ambito di tre controversie, di cui le prime due sono tra il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, il Ministero della Salute e l'Ispra – Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (in prosieguo, congiuntamente: il «Ministero») e, rispettivamente, la Fipa Group Srl (in prosieguo: la «Fipa Group») e la Tws Automation Srl (in prosieguo: la «Tws Automation»), mentre la terza vede opposte le prime due ricorrenti nel procedimento principale e la Ivan Srl (in prosieguo: l'«Ivan»), in merito a specifiche misure di messa in sicurezza di emergenza relative a terreni contaminati da diverse sostanze chimiche.

[...]

Procedimento principale e questione pregiudiziale

25. Dagli elementi del fascicolo a disposizione della Corte emerge che, nel periodo compreso tra gli anni '60 e gli anni '80, la Farmoplant SpA e la Cersam Srl, due società appartenenti al gruppo industriale Montedison SpA, divenuto Edison SpA, hanno gestito un sito industriale di produzione di insetticidi e diserbanti ubicato in un comune della provincia di Massa Carrara, in Toscana (Italia). Poiché i terreni appartenenti a tale sito hanno subito una grave contaminazione causata da diverse sostanze chimiche, tra cui il dicloroetano e l'ammoniaca, una parte di essi è stata bonificata nel 1995. Risultata insufficiente tale «bonifica», detti terreni sono stati qualificati, nel 1998 come «sito di interesse nazionale di Massa Carrara» al fine del loro risanamento.

26. Durante gli anni 2006 e 2008, la Tws Automation e la Ivan, due società di diritto privato, hanno acquisito la proprietà di vari terreni facenti parte di detto sito. L'oggetto sociale della Tws Automation è la vendita di apparecchi elettronici. La Ivan è un'agenzia immobiliare.

27. Durante il 2011, la Nasco Srl, società di diritto privato, denominata in seguito Fipa Group si è fusa con la LCA Lavorazione Compositi Apuana Srl e, in conseguenza di tale fatto, è divenuta proprietaria di un altro terreno appartenente al medesimo sito. La Fipa Group svolge la propria attività nell'ambito della costruzione e della riparazione di imbarcazioni.

28. Con provvedimenti amministrativi del 18 maggio 2007, del 16 settembre e 7 novembre 2011, le direzioni competenti del Ministero hanno ingiunto rispettivamente alla Tws Automation, alla Ivan e alla Fipa Group l'esecuzione di misure specifiche di «messa in sicurezza d'urgenza», ai sensi del codice dell'ambiente, ossia la realizzazione di una barriera idraulica di emungimento per la protezione della nappa freatica e la presentazione di una variante al progetto di bonifica del terreno esistente dal 1995. Tali decisioni sono state indirizzate alle tre imprese in qualità di «custod[i] dell'area».

29. Deducendo la circostanza che esse non erano autrici della contaminazione constatata, tali società hanno adito il Tribunale amministrativo regionale della Toscana, che, con tre sentenze distinte, ha annullato tali provvedimenti in ragione del fatto che, ai sensi del principio «chi inquina paga», proprio del diritto dell'Unione e della normativa nazionale in materia ambientale, l'amministrazione non poteva imporre, sulla base delle disposizioni del titolo V della parte IV del codice dell'ambiente, l'esecuzione delle misure in parola ad imprese che non hanno alcuna responsabilità diretta sull'origine del fenomeno di contaminazione accertato nel sito.

30. Il Ministero ha appellato dette sentenze dinanzi al Consiglio di Stato.

31. Secondo il Ministero, un'interpretazione delle disposizioni del titolo V della parte IV del codice dell'ambiente alla luce del principio «chi inquina paga» e del principio di precauzione consentirebbe di considerare che il proprietario di un sito contaminato sia tenuto all'esecuzione di misure di messa in sicurezza di emergenza.

32. La sezione del Consiglio di Stato adita ha rimesso all'Adunanza Plenaria del medesimo giudice la questione se, in base al principio «chi inquina paga», l'amministrazione nazionale possa imporre al proprietario di un'aera inquinata, che non sia anche l'autore dell'inquinamento, l'obbligo di porre in essere le misure di messa in sicurezza di emergenza di cui all'art.240, comma 1, lett.m), di detto codice, ovvero se, in un'ipotesi del genere, tale proprietario sia tenuto solo agli oneri reali espressamente previsti all'art.253 del medesimo codice.

33. Con atto del 21 novembre 2013, la Versalis SpA, che è proprietaria anch'essa di terreni appartenenti al sito di cui trattasi, acquistati dalla Edison SpA, è intervenuta nel procedimento per chiedere il rigetto dell'appello del Ministero.

34. Nella sua decisione di rinvio, l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato rileva che la giurisprudenza amministrativa italiana non è concorde sull'interpretazione delle disposizioni della parte IV del codice dell'ambiente e, più in generale, su quelle relative agli obblighi del proprietario di un sito contaminato.

35. Infatti, mentre una parte della giurisprudenza, basandosi tra l'altro, sui principi di precauzione, dell'azione preventiva e del «chi inquina paga», propri del diritto dell'Unione, ritiene che il proprietario sia tenuto ad adottare le misure di messa in sicurezza di emergenza e di bonifica anche qualora non sia l'autore della contaminazione, un'altra parte dei giudici italiani esclude, al contrario, qualsiasi responsabilità del proprietario non responsabile della contaminazione e nega, di conseguenza, che l'amministrazione possa esigere da tale proprietario misure del genere. L'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato condivide quest'ultima opinione, dominante nella giurisprudenza amministrativa italiana.

36. A tale proposito il giudice del rinvio, riferendosi alle sentenze della Corte *ERG e a.*, (C-378/08, [...]), e *ERG e a.*, (C-379/08 e C-380/08, [...]), si basa su un'interpretazione letterale del codice dell'ambiente e sui principi della responsabilità civile i quali richiedono un nesso causale tra la condotta e il danno. L'esistenza di tale nesso sarebbe necessaria al fine di determinare vuoi una responsabilità soggettiva, vuoi una responsabilità oggettiva per il danno considerato. Il nesso suddetto mancherebbe nel caso in cui il proprietario non sia l'autore della contaminazione. Di conseguenza, la sua responsabilità sarebbe fondata unicamente sulla sua qualità di proprietario, non potendo essergli attribuita la contaminazione né in via soggettiva, né in via oggettiva.

37. In tale contesto, il Consiglio di Stato ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la questione pregiudiziale seguente:

«Se i principi dell'Unione Europea in materia ambientale sanciti dall'art.191, §2, TFUE e dalla direttiva 2004/35 (artt.1 e 8, n.3; tredicesimo e ventiquattresimo considerando) – in particolare, il principio "chi inquina paga", il principio di precauzione, il principio dell'azione preventiva, il principio della correzione, in via prioritaria, alla fonte, dei danni causati all'ambiente – ostino ad una normativa nazionale, quale quella delineata dagli artt.244, 245, 253 del [codice dell'ambiente], che, in caso di accertata contaminazione di un sito e di impossibilità di individuare il soggetto responsabile della contaminazione o di impossibilità di ottenere da quest'ultimo gli interventi di

riparazione, non consenta all'autorità amministrativa di imporre l'esecuzione delle misure di sicurezza di emergenza e di bonifica al proprietario non responsabile dell'inquinamento, prevedendo, a carico di quest'ultimo, soltanto una responsabilità patrimoniale limitata al valore del sito dopo l'esecuzione degli interventi di bonifica».

Sulla questione pregiudiziale

[...]

Sull'applicabilità dell'art.191, §2, TFUE

39. Occorre ricordare che l'art.191, §2, TFUE afferma che la politica dell'Unione in materia ambientale mira a un livello elevato di protezione e si basa, segnatamente, sul principio «chi inquina paga». Tale disposizione si limita pertanto a definire gli obiettivi generali dell'Unione in materia ambientale, mentre l'art.192 TFUE affida al Parlamento europeo e al Consiglio dell'Unione Europea, che deliberano secondo la procedura legislativa ordinaria, il compito di decidere le azioni da avviare al fine del raggiungimento di detti obiettivi (v. sentenze *ERG e a.*, [...], p.to 45; *ERG e a.*, [...], p.to 38, e ordinanza *Buzzi Unicem e a.*, C-478/08 e C-479/08, [...], p.to 35).

40. Di conseguenza, dal momento che l'art.191, §2, TFUE, che contiene il principio «chi inquina paga», è rivolto all'azione dell'Unione, detta disposizione non può essere invocata in quanto tale dai privati al fine di escludere l'applicazione di una normativa nazionale, quale quella oggetto della causa principale, emanata in una materia rientrante nella politica ambientale, quando non sia applicabile nessuna normativa dell'Unione adottata in base all'art.192 TFUE, che disciplini specificamente l'ipotesi di cui trattasi (v. sentenze *ERG e a.*, [...], p.to 46; *ERG e a.*, [...], p.to 39, e ordinanza *Buzzi Unicem e a.*, [...], p.to 36).

41. Parimenti, l'art.191, §2, TFUE non può essere invocato dalle autorità competenti in materia ambientale per imporre misure di prevenzione e riparazione in assenza di un fondamento giuridico nazionale.

42. Occorre tuttavia rilevare che il principio «chi inquina paga» può trovare applicazione nelle controversie di cui al procedimento principale nei limiti in cui esso è attuato dalla direttiva 2004/35. Tale direttiva, adottata sulla base dell'art.175 CE, divenuto l'odierno art.192 TFUE, ai sensi della terza frase del considerando 1, intende garantire la realizzazione «degli obiettivi e dei principi della politica ambientale [dell'Unione], quali stabiliti nel Trattato» e applica il principio «chi inquina paga» come enuncia il suo considerando 2.

[...]

Sulla nozione di «operatore»

48. Da una lettura combinata dell'art.3, §1, della direttiva 2004/35 e dei considerando 2 e 18 nonché degli artt.2, p.ti 6 e 7, 5, 6, 8 e 11, §2, della stessa direttiva, risulta che uno dei presupposti essenziali per l'applicazione del regime di responsabilità istituito da tali disposizioni è l'individuazione di un operatore che possa essere qualificato come responsabile.

49. La seconda frase del considerando 2 della direttiva 2004/35 afferma, infatti, che il principio fondamentale di tale direttiva dovrebbe essere che l'operatore la cui attività ha causato un danno ambientale o la minaccia imminente di tale danno sia considerato economicamente responsabile.

50. Come la Corte ha già constatato, 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 prendere l'iniziativa di proporre misure di riparazione che egli reputi adeguate alla situazione (v. sentenza *ERG e a.*, [...], p.to 46). Del pari, è a tale operatore che l'autorità competente può imporre di adottare le misure necessarie.

51. Parimenti, l'art.8 di tale direttiva, intitolato «Costi di prevenzione e di riparazione» dispone al suo §1 che è tale operatore che sostiene i costi delle azioni di prevenzione e riparazione adottate in conformità della direttiva in questione. Le autorità competenti, in forza dell'art.11, §2, della medesima direttiva, hanno l'obbligo di individuare l'operatore che ha causato il danno.

52. Per contro, le persone diverse da quelle definite all'art.2, p.to 6, della direttiva 2004/35, vale a dire quelle che non esercitano un'attività professionale, ai sensi dell'art.2, p.to 7, di tale direttiva, non rientrano nell'ambito di applicazione della stessa direttiva, circoscritto dall'art.3, §1, lett.a) e b), della stessa.

53. Orbene, nella fattispecie, come emerge dagli elementi di fatto esposti dal giudice del rinvio e confermati da tutte le parti del procedimento principale durante l'udienza, nessuna delle parti appellate nel procedimento principale svolge attualmente una delle attività elencate

nell'allegato III della direttiva 2004/35. In tali circostanze, occorre esaminare in che limiti dette parti appellate nel procedimento principale possano rientrare nell'ambito di applicazione di tale direttiva in forza dell'art.3, §1, lett.b), della stessa, il quale si riferisce ai danni provocati da attività diverse da quelle elencate in detto allegato in caso di comportamento doloso o colposo dell'operatore.

Sui requisiti della responsabilità ambientale

54. Come emerge dagli artt.4, §5, e 11, §2, della direttiva 2004/35, in combinato disposto con il considerando 13 della stessa, affinché il regime di responsabilità ambientale sia efficace, è necessario che sia accertato dall'autorità competente un nesso causale tra l'azione di uno o più operatori individuabili e il danno ambientale concreto e quantificabile al fine dell'imposizione a tale operatore o a tali operatori di misure di riparazione, a prescindere dal tipo di inquinamento di cui trattasi (v., in tal senso, sentenza *ERG e a.*, [...], p.ti 52 e 53, e ordinanza *Buzzi Unicem e a.*, [...], p.to 39).

55. Nell'interpretare l'art.3, §1, lett.a), di tale direttiva, la Corte ha considerato che l'obbligo dell'autorità competente di accertare un nesso causale si applica nell'ambito del regime di responsabilità ambientale oggettiva degli operatori (v. sentenza *ERG e a.*, [...], punti da 63 a 65, e ordinanza *Buzzi Unicem e a.*, [...], p.to 45).

56. Come emerge dall'art.4, §5, della direttiva 2004/35, detto obbligo sussiste anche nell'ambito del regime della responsabilità ambientale soggettiva derivante dal comportamento doloso o colposo dell'operatore di cui all'art.3, §1, lett.b), di tale direttiva nel caso di attività professionali diverse da quelle di cui all'allegato III di detta direttiva.

57. La particolare importanza del requisito di causalità tra l'attività dell'operatore e il danno ambientale ai fini dell'applicazione del principio «chi inquina paga» e, di conseguenza, del regime di responsabilità istituito dalla direttiva 2004/35, emerge altresì dalle disposizioni di quest'ultima riguardanti le conseguenze da trarre dalla circostanza che l'operatore non abbia contribuito all'inquinamento o al rischio di inquinamento.

58. A tale proposito, occorre ricordare che, conformemente all'art.8, §3, lett.a), della direttiva 2004/35, in combinato disposto con il considerando 20 della stessa, l'operatore non è tenuto a sostenere i costi delle azioni di riparazione adottate in applicazione di tale direttiva quando è in grado di dimostrare che i danni in questione sono opera di un terzo e si sono verificati nonostante l'esistenza di idonee misure di sicurezza, o sono conseguenza di un ordine o di un'istruzione impartiti da un'autorità pubblica (v., in tal senso, sentenza *ERG e a.*, [...], p.to 67 e giurisprudenza ivi citata, e ordinanza *Buzzi Unicem e a.*, [...], p.to 46).

59. Allorché non può essere dimostrato alcun nesso causale tra il danno ambientale e l'attività dell'operatore, tale situazione rientra nell'ambito dell'ordinamento giuridico nazionale, alle condizioni ricordate al p.to 46 della presente sentenza (v., in tal senso, sentenza *ERG e a.*, [...], p.to 59, e ordinanza *Buzzi Unicem e a.*, [...], p.ti 43 e 48).

60. Orbene, nella specie, dagli elementi forniti alla Corte e dalla formulazione stessa della questione pregiudiziale emerge che le appellate nel procedimento principale non hanno contribuito alla formazione dei danni ambientali di cui trattasi, circostanza che spetta al giudice del rinvio confermare.

61. È ben vero che l'art.16 della direttiva 2004/35 prevede, conformemente all'art.193 TFUE, la facoltà per gli Stati membri di mantenere e adottare disposizioni più severe in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, compresa, in particolare, l'individuazione di altri soggetti responsabili, a condizione che tali misure siano compatibili con i Trattati.

62. Tuttavia, nella specie, è pacifico che, secondo il giudice del rinvio, la normativa di cui trattasi nel procedimento principale non consente di imporre misure di riparazione al proprietario non responsabile della contaminazione, limitandosi al riguardo a prevedere che siffatto proprietario può essere tenuto al rimborso dei costi relativi agli interventi intrapresi dall'autorità competente nei limiti del valore del terreno, determinato dopo l'esecuzione di tali interventi.

63. Alla luce dell'insieme delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla questione pregiudiziale che la direttiva 2004/35 deve essere interpretata nel senso che non osta a una normativa nazionale come quella di cui trattasi nel procedimento principale, la quale, nell'ipotesi in cui sia impossibile individuare il responsabile della contaminazione di un sito o ottenere da quest'ultimo le misure di riparazione, non consente all'autorità competente di imporre l'esecuzione delle misure di prevenzione e di riparazione al proprietario di tale sito, non responsabile della contaminazione, il quale è tenuto soltanto al rimborso delle spese relative agli

interventi effettuati dall'autorità competente nel limite del valore di mercato del sito, determinato dopo l'esecuzione di tali interventi.

[...]

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

La direttiva 2004/35/CE [...] del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, deve essere interpretata nel senso che non osta a una normativa nazionale come quella di cui trattasi nel procedimento principale, la quale, nell'ipotesi in cui sia impossibile individuare il responsabile della contaminazione di un sito o ottenere da quest'ultimo le misure di riparazione, non consente all'autorità competente di imporre l'esecuzione delle misure di prevenzione e di riparazione al proprietario di tale sito, non responsabile della contaminazione, il quale è tenuto soltanto al rimborso delle spese relative agli interventi effettuati dall'autorità competente nel limite del valore di mercato del sito, determinato dopo l'esecuzione di tali interventi.

DISCUSSIONE

- 1. Cosa si intende per sito contaminato?**
- 2. Obblighi di interventi di riparazione relativi ad un sito contaminato possono essere imposti al proprietario non responsabile della contaminazione, a titolo di responsabilità oggettiva o comunque in ragione del vantaggio che trarrebbe dall'attività di bonifica?**
- 3. Quali sono gli obblighi del proprietario non responsabile della contaminazione?**
- 4. Come ha deciso la Corte? Siete d'accordo? Perché?**

17. Accesso alle informazioni ambientali: nozione di informazione

Corte di Giustizia dell'Unione Europea, causa C-316/01

Sentenza della Corte (Quinta Sezione) del 12 giugno 2003 - Eva Glawischnig c. Bundesminister für soziale Sicherheit und Generationen - Domanda di pronuncia pregiudiziale: Unabhängiger Verwaltungssenat Wien - Austria.

Parole chiave

1. AMBIENTE - LIBERTÀ DI ACCESSO ALL'INFORMAZIONE - DIRETTIVA 90/313 - «INFORMAZIONI RELATIVE ALL'AMBIENTE» - NOZIONE - INFORMAZIONI RELATIVE AL RISPETTO DELLE REGOLE DI ETICHETTATURA DEI PRODOTTI ALIMENTARI DERIVATI DA ORGANISMI GENETICAMENTE MODIFICATI - ESCLUSIONE.

Massime

1. La direttiva 90/313, concernente la libertà di accesso all'informazione in materia di ambiente, non ha lo scopo di attribuire un diritto di accesso generalizzato e illimitato all'insieme delle informazioni detenute dall'autorità pubblica e che presentino un rapporto, ancorché minimo, con uno degli elementi dell'ambiente elencati al suo art.2, lett.a). Occorre infatti, affinché sorga il diritto di accesso che essa instaura, che tali informazioni rientrino in una o più delle tre categorie elencate da tale disposizione. Così, l'art.2, lett.a), dev'essere interpretato nel senso che non costituiscono informazioni relative all'ambiente, ai sensi di tale disposizione, né il nome del produttore e la denominazione dei prodotti alimentari che siano stati oggetto di provvedimenti amministrativi di controllo volti a verificare l'osservanza del regolamento n.1139/98, concernente l'obbligo di indicare nell'etichettatura di alcuni prodotti alimentari derivati da organismi geneticamente modificati caratteristiche diverse da quelle di cui alla direttiva 79/112, concernente l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari, né il numero di sanzioni amministrative inflitte a seguito di tali controlli, né, infine, i produttori e i prodotti cui le dette sanzioni si riferiscono. Infatti, il regolamento n.1139/98 è diretto ad aggiungere informazioni supplementari oltre a quelle la cui menzione è già obbligatoria nell'etichettatura di alcuni prodotti alimentari in forza della direttiva 79/112, la quale, da parte sua, non è stata concepita come misura diretta a tutelare l'ambiente.

Motivazioni

1. Con decisione 25 luglio 2001, pervenuta alla Corte il 13 agosto seguente, l'*Unabhängiger Verwaltungssenat Wien* (Tribunale amministrativo indipendente di Vienna) ha sollevato, ai sensi dell'art.234 CE, tre questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione dell'art.2, lett.a), della direttiva [...] 7 giugno 1990, 90/313/CEE, concernente la libertà di accesso all'informazione in materia di ambiente [...].

2. Tali questioni sono sorte nell'ambito di una controversia tra la sig.ra *Glawischnig* e il *Bundesminister für soziale Sicherheit und Generationen* (Ministro federale della previdenza sociale e delle generazioni), in merito a una richiesta di informazioni relative ai provvedimenti amministrativi di controllo dei prodotti derivati da soia e da granturco geneticamente modificati.

[...]

Causa principale e questioni pregiudiziali

9. Il 13 gennaio 2000 la sig.ra *Glawischnig*, deputata al *Nationalrat* (Parlamento federale della Repubblica d'Austria) ha chiesto al ministro federale allora competente in materia una serie di informazioni in merito ai provvedimenti amministrativi di controllo dei prodotti derivati da soia e da granturco geneticamente modificati. Tale domanda si fondava, da un lato, sull'UIG e, dall'altro, sull'*Auskunftspflichtgesetz* (legge sul dovere dell'amministrazione di fornire informazioni, [...]; in prosieguo: l'«APG»).

10. Le questioni da essa sollevate erano le seguenti:

«In applicazione dell'[APG] e dell'[UIG] chiedo comunicazione dei dati seguenti, relativi al periodo compreso tra il 1° agosto e il 31 dicembre 1999:

1) Nel detto periodo, quanti prodotti contenenti soia e granturco geneticamente modificati sono stati sottoposti ad un controllo volto ad accertare la correttezza dell'etichettatura ai sensi del regolamento (CE) n.1139/98?

2) Con quale frequenza sono state sollevate contestazioni in merito alla correttezza dell'etichettatura?

3) Di quali prodotti si trattava? Chiedo che siano resi noti i nomi dei prodotti e dei produttori.

4) Con quale frequenza sono state irrogate ammende amministrative? A quali produttori e per quali prodotti sono state irrogate le dette ammende?

5) A quanto ammontavano l'ammenda massima e l'ammenda minima irrogate per difetto di etichettatura: a) nel periodo compreso tra il 1° agosto 1999 e il 31 dicembre 1999 e b) prima di tale periodo?».

11. Il cancelliere federale, divenuto competente per l'esecuzione del regolamento n.1139/98, ha risposto alla prima e alla seconda questione, ma, con decisione 10 febbraio 2000, ha rifiutato di rispondere alle altre tre questioni, ritenendo che le informazioni ivi richieste non costituissero dati relativi all'ambiente ai sensi dell'art.2 dell'UIG.

12. Avverso tale decisione la sig.ra *Glawischnig* ha proposto ricorso dinanzi all'*Unabhängiger Verwaltungssenat Wien*, affermando che l'immissione in commercio di prodotti alimentari contenenti organismi geneticamente modificati (in prosieguo: gli «OGM») o derivati da tali organismi rientra senz'altro nella nozione di «attività che comportano o possono comportare pericoli per l'uomo o che recano o possono recare danno all'ambiente» ai sensi dell'art.2, n.2, dell'UIG. Essa ritiene che il consumo di questo tipo di prodotti alimentari possa avere ripercussioni sulla salute e sull'ambiente.

13. L'*Unabhängiger Verwaltungssenat Wien* ritiene che le informazioni richieste dalla sig.ra *Glawischnig* non siano né «dati relativi all'ambiente» ai sensi dell'art.2 dell'UIG né «informazioni relative all'ambiente» ai sensi dell'art.2, lett.a), della direttiva 90/313. Tuttavia, alla luce dell'interpretazione estensiva che la Corte ha dato di quest'ultima disposizione nella sentenza 17 giugno 1998, causa C-321/96, *Mecklenburg* [...], tale giudice ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) *Se il nome del produttore e la denominazione di prodotti alimentari, contro i quali sono state sollevate contestazioni nell'ambito di un controllo amministrativo volto ad accertare un difetto di etichettatura ai sensi del regolamento (CE) [...] 26 maggio 1998, n.1139, concernente l'obbligo di indicare nell'etichettatura di alcuni prodotti alimentari derivati da organismi geneticamente modificati caratteristiche diverse da quelle di cui alla direttiva 79/112/CEE, possano essere considerati "informazioni relative all'ambiente" ai sensi dell'art.2, lett.a), della direttiva [...] 7 giugno 1990, 90/313/CEE, concernente la libertà di accesso all'informazione in materia di ambiente.*

2) *Se documenti amministrativi da cui risulta con quale frequenza sono state irrogate ammende amministrative per violazioni del regolamento (CE) n.1139/98 possano essere considerati "informazioni relative all'ambiente" ai sensi dell'art.2, lett.a), della direttiva [...] 7 giugno 1990, 90/313/CEE, concernente la libertà di accesso all'informazione in materia di ambiente.*

3) *Se documenti amministrativi da cui risulta a quali produttori e per quali prodotti sono state irrogate ammende amministrative per violazione del regolamento (CE) n.1139/98 possano essere considerati "informazioni relative all'ambiente" ai sensi dell'art.2, lett.a), della direttiva [...] 7 giugno 1990, 90/313/CEE, concernente la libertà di accesso all'informazione in materia di ambiente».*

[...]

Sulle questioni pregiudiziali

15. Con le sue tre questioni, attinenti all'interpretazione della stessa norma di diritto comunitario e che possono pertanto essere esaminate congiuntamente, il giudice del rinvio domanda in sostanza se l'art.2, lett.a), della direttiva 90/313 debba essere interpretato nel senso che costituiscono informazioni relative all'ambiente ai sensi di tale norma il nome del produttore e la denominazione dei prodotti alimentari che siano stati oggetto di controlli amministrativi volti a verificare l'osservanza del regolamento n.1139/98, il numero di sanzioni amministrative irrogate a seguito di tali provvedimenti nonché i produttori e i prodotti cui tali sanzioni fanno riferimento.

16. L'art.2, lett.a), della direttiva 90/313 raggruppa le informazioni relative all'ambiente, ai sensi della stessa norma, in tre categorie: le informazioni in merito allo stato delle acque, dell'aria, del suolo, della fauna, della flora, del territorio e degli spazi naturali (in prosieguo: la «prima categoria»), le informazioni attinenti alle attività o misure che incidono negativamente o possono incidere negativamente su tali elementi dell'ambiente (in prosieguo: la «seconda categoria»),

nonché le informazioni relative alle attività o misure destinate a tutelare questi elementi (in prosieguo: la «terza categoria»).

[...]

Risposta della Corte

24. Occorre rilevare anzitutto che il legislatore comunitario ha inteso attribuire alla nozione di «informazioni relative all'ambiente», definita all'art.2, lett.a), della direttiva 90/313, un'accezione ampia, e che si è astenuto dal definire tale nozione in modo che potesse restare esclusa una qualsiasi delle attività svolte dall'autorità pubblica (v. sentenza *Mecklenburg*, cit., p.ti 19 e 20).

25. Tuttavia, la direttiva 90/313 non ha lo scopo di attribuire un diritto di accesso generalizzato e illimitato all'insieme delle informazioni detenute dall'autorità pubblica e che presentino un rapporto, ancorché minimo, con uno degli elementi dell'ambiente elencati al suo art.2, lett.a). Occorre infatti, affinché sorga il diritto di accesso che essa instaura, che tali informazioni rientrino in una o più delle tre categorie elencate da tale disposizione.

26. Nella fattispecie, è pacifico che le informazioni di cui trattasi nella causa principale non rientrano nella prima categoria.

27. Quanto alla seconda categoria, occorre rilevare che informazioni attinenti a provvedimenti di controllo non rientrano, in generale, in tale categoria, anche qualora questi ultimi riguardino attività o misure che, da parte loro, incidono negativamente o possono incidere negativamente su uno o più elementi dell'ambiente.

28. Pertanto nella fattispecie, anche supponendo che informazioni relative all'attività di commercializzazione di prodotti alimentari contenenti OGM rientrino nella seconda categoria, tale circostanza non sarebbe sufficiente a far rientrare nella medesima categoria informazioni relative a provvedimenti di controllo attinenti alla detta commercializzazione.

29. Informazioni attinenti a provvedimenti di controllo possono tuttavia rientrare nella terza categoria ove questi ultimi siano volti a proteggere uno o più elementi dell'ambiente.

30. Occorre rilevare in proposito che i provvedimenti di controllo di cui trattasi nella causa principale vertevano sull'osservanza del regolamento n.1139/98 e che, come l'avvocato generale ha rilevato al §32 delle sue conclusioni, tale regolamento persegue un duplice obiettivo, vale a dire, in primo luogo, quello di eliminare i potenziali ostacoli alla libera circolazione dei prodotti contenenti soia e granturco geneticamente modificati e, in secondo luogo, quello di informare il consumatore finale.

31. Il quarto considerando del regolamento n.1139/98 afferma, infatti, che le differenze tra i provvedimenti adottati da taluni Stati membri in merito all'etichettatura degli alimenti e degli ingredienti alimentari derivati da prodotti geneticamente modificati possono ostacolare la libera circolazione di tali alimenti e ingredienti alimentari, influenzando negativamente sul funzionamento del mercato interno, cosicché è necessario adottare norme comunitarie uniformi per l'etichettatura di tali prodotti. Dal sesto considerando dello stesso regolamento risulta che queste regole in materia di etichettatura sono destinate a informare il consumatore finale.

32. Conformemente all'art.2, n.3, del regolamento n.1139/98, queste regole di etichettatura consistono, in sostanza, nell'aggiunta dell'indicazione «prodotto con soia geneticamente modificata» o «prodotto con granturco geneticamente modificato», a seconda dei casi.

33. Pertanto, il regolamento n.1139/98 è diretto ad aggiungere informazioni supplementari oltre a quelle la cui menzione è già obbligatoria nell'etichettatura di taluni prodotti alimentari in forza della direttiva [...] 18 dicembre 1978, 79/112/CEE, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari destinati al consumatore finale, nonché la relativa pubblicità [...], la quale, da parte sua, non è stata concepita come misura diretta a tutelare l'ambiente.

34. Ne consegue che le informazioni di cui trattasi nella causa principale non rientrano nemmeno nella terza categoria.

35. Occorre pertanto risolvere le questioni pregiudiziali dichiarando che l'art.2, lett.a), della direttiva 90/313 dev'essere interpretato nel senso che non costituiscono informazioni relative all'ambiente, ai sensi di tale disposizione, il nome del produttore e la denominazione dei prodotti alimentari che siano stati oggetto di provvedimenti amministrativi di controllo volti a verificare l'osservanza del regolamento n.1139/98, né il numero di sanzioni amministrative inflitte a seguito di tali controlli, né, infine, i produttori e i prodotti cui le dette sanzioni si riferiscono.

[...]

Per questi motivi, *la Corte* (Quinta Sezione), pronunciandosi sulle questioni sottopostele dall'*Unabhängiger Verwaltungssenat Wien* con decisione 25 luglio 2001, dichiara:

1. L'art.2, lett.a), della direttiva [...] 7 giugno 1990, 90/313/CEE, concernente la libertà di accesso all'informazione in materia di ambiente, dev'essere interpretato nel senso che non costituiscono informazioni relative all'ambiente, ai sensi di tale disposizione, né il nome del produttore e la denominazione dei prodotti alimentari che siano stati oggetto di provvedimenti amministrativi di controllo volti a verificare l'osservanza del regolamento (CE) [...] 26 maggio 1998, n.1139, concernente l'obbligo di indicare nell'etichettatura di alcuni prodotti alimentari derivati da organismi geneticamente modificati caratteristiche diverse da quelle di cui alla direttiva 79/112/CEE, come modificato dal regolamento (CE) [...] 10 gennaio 2000, n.49, né il numero di sanzioni amministrative inflitte a seguito di tali controlli, né, infine, i produttori e i prodotti cui le dette sanzioni si riferiscono.

DISCUSSIONE

1. Il diritto di accesso alle informazioni ambientali ha natura generalizzata e illimitata?
2. Cosa intende la normativa dell'Unione Europea per informazioni relative all'ambiente? La nozione ha subito un'evoluzione?
3. L'interpretazione di tale nozione deve essere estensiva o restrittiva? Con quali limiti?
4. Quali sono le informazioni richieste nel caso in esame? Rientrano nel concetto di informazione ambientale, ai sensi della relativa direttiva?
5. Come ha deciso la Corte? Siete d'accordo? Perché?

18. Accesso alle informazioni ambientali: interessi

Corte di Giustizia dell'Unione Europea, causa C-266/09

Sentenza della Corte (Quarta Sezione) del 16 dicembre 2010 - *Stichting Natuur en Milieu e altri c. College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden* - Domanda di pronuncia pregiudiziale: *College van Beroep voor het bedrijfsleven* - Paesi Bassi.

Parole chiave

1. AMBIENTE - LIBERTÀ DI ACCESSO ALL'INFORMAZIONE - DIRETTIVA 2003/4 - INFORMAZIONE AMBIENTALE - NOZIONE.

2. AGRICOLTURA - RAVVICINAMENTO DELLE LEGISLAZIONI - IMMISSIONE IN COMMERCIO DEI PRODOTTI FITOSANITARI - DIRETTIVA 91/414 - PRINCIPIO DI RISERVATEZZA DELLE INDICAZIONI CHE COSTITUISCONO UN SEGRETO INDUSTRIALE O COMMERCIALE.

3. AMBIENTE - LIBERTÀ DI ACCESSO ALL'INFORMAZIONE - DIRETTIVA 2003/4 - OBBLIGO DI PONDERARE L'INTERESSE PUBBLICO TUTELATO DALLA DIVULGAZIONE DI UN'INFORMAZIONE AMBIENTALE E L'INTERESSE PRIVATO TUTELATO DAL RIFIUTO DI DIVULGARLA.

Massime

1. *La nozione di informazione ambientale di cui all'art.2 della direttiva 2003/4, sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale e che abroga la direttiva 90/313, deve essere interpretata nel senso che essa ricomprende l'informazione prodotta nell'ambito di un procedimento nazionale di autorizzazione o di estensione dell'autorizzazione di un prodotto fitosanitario al fine di fissare la quantità massima di un antiparassitario, di un suo elemento costitutivo o di suoi prodotti di trasformazione, contenuta in cibi e bevande.*

Difatti, essendo diretta a limitare il rischio di alterazione di uno degli elementi costitutivi della diversità biologica ed il rischio di dispersione di residui di prodotti fitosanitari, in particolare sul suolo o nelle acque sotterranee, la fornitura di informazioni sulla presenza di simili residui in o su un prodotto, benché siffatte informazioni non costituiscano esse stesse direttamente valutazioni sulle conseguenze di tali residui sulla salute umana, riguarda elementi dell'ambiente che rischiano di alterare il medesimo in caso di presenza eccessiva di tali residui, circostanza che tali informazioni sono appunto dirette a verificare.

2. *Le disposizioni dell'art.14, primo comma, della direttiva 91/414, relativa all'immissione in commercio dei prodotti fitosanitari, fatta salva l'eventuale applicabilità del secondo comma del suddetto articolo ai casi in cui una situazione rientri tra quelle elencate in quest'ultima disposizione, devono essere interpretate nel senso che possono applicarsi solo purché non vengano pregiudicati gli obblighi derivanti dall'art.4, n.2, della direttiva 2003/4, sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale e che abroga la direttiva 90/313.*

Il suddetto art.14 deve infatti essere inteso nel senso che è sempre facendo salve le disposizioni della direttiva 2003/4 che gli Stati membri e la Commissione si adoperano affinché le indicazioni che sono state fornite dai richiedenti dell'autorizzazione di immissione in commercio di prodotti fitosanitari e che costituiscono un segreto industriale o commerciale restino riservate, ove tali richiedenti ne facciano domanda e lo Stato membro, o la Commissione, accetti la motivazione fornita dagli interessati. Tali disposizioni, se consentono agli Stati membri di prevedere che una domanda di informazioni ambientali, a meno che queste ultime si riferiscano ad emissioni nell'ambiente, possa essere respinta qualora la divulgazione di tali informazioni rechi pregiudizio alla riservatezza delle informazioni commerciali o industriali, nel caso in cui tale riservatezza sia prevista dal diritto nazionale o dal diritto dell'Unione, richiedono anche che un tale motivo di rifiuto sia interpretato in maniera restrittiva, tenendo conto dell'interesse che presenterebbe per il pubblico la divulgazione delle informazioni, e che, in ciascun caso particolare, l'interesse pubblico tutelato dalla divulgazione sia ponderato con l'interesse tutelato dal rifiuto di divulgare.

Ciò premesso, quando alle autorità competenti di uno Stato membro viene sottoposta una domanda di accesso a informazioni ambientali che sono state fornite dal richiedente di un'autorizzazione di immissione in commercio di prodotti fitosanitari e per le quali la domanda di tutela in quanto segreto industriale o commerciale ai sensi dell'art.14 della direttiva 91/414 appare

loro motivata, tali autorità sono nondimeno tenute ad accogliere la domanda di accesso a tali informazioni ove queste ultime si riferiscano ad immissioni nell'ambiente o se, negli altri casi, l'interesse pubblico tutelato dalla divulgazione appaia superiore all'interesse tutelato dal rifiuto di divulgare.

3. L'art.4 della direttiva 2003/4, sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale e che abroga la direttiva 90/313, deve essere interpretato nel senso che la ponderazione da esso prescritta dell'interesse pubblico tutelato dalla divulgazione di un'informazione ambientale e dell'interesse privato tutelato dal rifiuto di divulgare deve essere effettuata in ciascun caso particolare sottoposto alle autorità competenti, anche qualora il legislatore nazionale dovesse determinare con una disposizione di carattere generale criteri che consentano di facilitare tale valutazione comparata degli interessi contrapposti.

Invero, né le disposizioni dell'art.14 della direttiva 91/414, relativa all'immissione in commercio dei prodotti fitosanitari, né alcuna altra disposizione della direttiva 2003/4 consentono di ritenere che alla ponderazione degli interessi contrapposti, come prescritta all'art.4 di quest'ultima direttiva, possa supplire una misura diversa da un esame di tali interessi in ciascun caso particolare. Pertanto, tale circostanza non osta a che il legislatore nazionale determini con una disposizione di carattere generale criteri che consentano di facilitare tale valutazione comparata degli interessi contrapposti, a condizione che tale disposizione non dispensi le autorità competenti dal procedere effettivamente ad un esame particolare di ciascuna situazione loro sottoposta nell'ambito di una domanda di accesso ad un'informazione ambientale presentata in base alla direttiva 2003/4.

Motivazioni

1. La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione della direttiva [...] 15 luglio 1991, 91/414/CEE, relativa all'immissione in commercio dei prodotti fitosanitari [...] e della direttiva [...] 28 gennaio 2003, 2003/4/CE, sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale e che abroga la direttiva 90/313/CEE [...].

2. Tale domanda è stata presentata nell'ambito di un ricorso di annullamento proposto dalla *Stichting Natuur en Milieu*, dalla *Vereniging Milieudefensie* e dalla *Vereniging Goede Waar & Co.* contro la decisione con cui il *College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden*, già *College voor de toelating van bestrijdingsmiddelen*, (in prosieguo: il «CTB») ha negato loro l'accesso a taluni studi e protocolli sulle sperimentazioni sul terreno concernenti i residui e l'efficacia della sostanza attiva *propamocarb* sull'insalata e nell'insalata (in prosieguo: la «decisione controversa»).

[...]

Causa principale e questioni pregiudiziali

14. La modifica della QMR per il *propamocarb* sull'insalata e nell'insalata è avvenuta su istanza del titolare del prodotto *Previcur N. La Bayer CropScience BV* (in prosieguo: la «Bayer») è l'avente causa di tale titolare.

15. Con lettera 31 gennaio 2005, le ricorrenti nella causa principale hanno chiesto in particolare al CTB di fornire loro tutte le informazioni sulla base delle quali era stata adottata la decisione relativa alla determinazione della QMR soprammenzionata.

16. Con decisione 8 marzo 2005, il CTB ha respinto la domanda delle ricorrenti nella causa principale, in base all'art.22 della legge sugli antiparassitari del 1962. Queste ultime hanno presentato reclamo avverso tale decisione, con una lettera 14 aprile 2005.

17. Il 31 maggio 2005, il CTB ha trasmesso alla Bayer la richiesta di informazioni delle ricorrenti nella causa principale. Esso offriva alla Bayer la facoltà di presentare una richiesta di riservatezza di determinate informazioni contenute nei documenti interessati.

18. Con lettera 13 luglio 2005, la Bayer ha indicato in particolare i documenti che, a suo avviso, contenevano segreti industriali. Si trattava soprattutto di studi sui residui e di relazioni sulle sperimentazioni sul terreno. Per questi documenti essa chiedeva la riservatezza.

19. Il 22 giugno 2007, il CTB ha rifiutato la divulgazione degli studi sui residui e delle relazioni sulle sperimentazioni sul terreno, ai fini della tutela di segreti industriali. Esso ha fornito l'elenco dei documenti la cui copia poteva essere fornita. Tale elenco è stato completato con decisione di rettifica 17 luglio 2007.

20. È avverso tale decisione 22 giugno 2007 e la decisione di rettifica 17 luglio 2007 che è diretto il ricorso presentato dalle ricorrenti nella causa principale dinanzi al giudice del rinvio. Tali due atti costituiscono, congiuntamente, la decisione controversa.

21. Il giudice del rinvio si chiede, in sostanza, se la legge nazionale in base alla quale era stata rifiutata la divulgazione di talune informazioni e l'applicazione che ne è stata fatta nella fattispecie siano compatibili con gli obblighi derivanti dalla direttiva 2003/4.

22. Più precisamente esso si interroga, oltre che sull'applicazione *ratione temporis* della direttiva 2003/4 ai fatti della presente controversia, sulla nozione stessa di informazione ambientale disciplinata da tale direttiva. Innanzitutto, esso si chiede infatti se i dati alla base della definizione di una QMR di un prodotto fitosanitario costituiscano una tale informazione ambientale e rientrino quindi nell'ambito di applicazione *ratione materiae* di detta direttiva.

23. Constatando poi che l'art.14 della direttiva 91/414 prevede una riservatezza incondizionata dell'informazione industriale e commerciale, il giudice del rinvio si interroga sulla portata di detto articolo, in quanto esso precisa che si applica « [f]atte salve le disposizioni della direttiva 2003/4». Quest'ultima, al suo art.4, farebbe prevalere l'informazione sulla riservatezza legata ai segreti industriali o richiederebbe perlomeno che le autorità nazionali procedano alla ponderazione degli interessi contrapposti.

24. Infine, il giudice del rinvio si chiede se tale ponderazione degli interessi possa essere realizzata in via generale e una volta per tutte mediante le disposizioni adottate dal legislatore o dall'autorità amministrativa competente oppure se essa debba essere effettuata caso per caso.

25. Tanto premesso, il *College van Beroep voor het bedrijfsleven* ha deciso di sospendere il giudizio e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se la nozione di "informazione ambientale" di cui all'art.2 della direttiva 2003/4[...] debba essere interpretata in modo da ricomprendere anche le informazioni fornite nell'ambito di una procedura nazionale di (estensione dell') autorizzazione di un prodotto fitosanitario al fine di fissare la quantità massima di un antiparassitario, o di un suo componente o di un suo prodotto di trasformazione, contenuta in cibi o bevande.

2) In caso di soluzione affermativa della prima questione, quale rapporto sussista tra l'art.14 della direttiva 91/414[...] e la direttiva 2003/4[...] in relazione alle informazioni di cui alla prima questione e, in particolare, se l'art.14 della direttiva 91/414[...] possa essere applicato solo se la sua applicazione non pregiudichi gli obblighi derivanti dall'art.4, n.2, della direttiva 2003/4[...].

3) Qualora dalla soluzione della prima e della seconda questione dovesse risultare che il convenuto nel caso in esame è tenuto ad applicare l'art.4 della direttiva 2003/4[...], se l'art.4 della medesima comporti che la ponderazione, ivi prevista, dell'interesse pubblico tutelato dalla divulgazione con l'interesse specifico tutelato dal rifiuto della divulgazione debba aver luogo in fase applicativa, oppure possa intervenire anche in fase di legislazione nazionale».

[...]

Sulla prima questione

37. L'art.2 della direttiva 2003/4 elenca le diverse categorie di informazioni rientranti nell'informazione ambientale che il diritto dell'Unione assoggetta al regime di divulgazione definito da detta direttiva. La prima questione proposta dal giudice del rinvio è diretta di conseguenza a determinare, in sostanza, se informazioni come quelle di cui trattasi nella causa principale rientrino in una di tali categorie.

38. A tal riguardo, occorre rilevare che la decisione controversa nega la divulgazione degli studi sui residui e dei protocolli sulle sperimentazioni sul terreno, forniti nell'ambito di una procedura di estensione dell'autorizzazione di un prodotto rientrante nell'ambito di applicazione della direttiva 91/414. Per adottare quest'ultima direttiva, il legislatore dell'Unione ha segnatamente constatato, come emerge dal quarto 'considerando' di detta direttiva, che i prodotti fitosanitari non hanno soltanto effetti favorevoli sulla produzione vegetale, ma che possono comportare anche rischi e pericoli per l'uomo, gli animali e l'ambiente, in particolare se sono immessi in commercio senza essere stati esaminati ed autorizzati ufficialmente e se sono impiegati in modo scorretto.

39. Non può dunque essere contestato che le informazioni a cui si riferisce la decisione controversa e relative ai residui di un prodotto fitosanitario su alimenti rientrano in una procedura di autorizzazione avente ad oggetto proprio la prevenzione dei rischi e pericoli per l'uomo, gli animali e l'ambiente. A tale titolo, tali informazioni possono, di per sé, riguardare, come emerge dall'art.2, p.to 1, lett.f), della direttiva 2003/4, lo stato della salute e della sicurezza umana, compresa la contaminazione della catena alimentare, ove pertinente.

40. Tuttavia, secondo il medesimo art.2, p.to 1, lett.f), informazioni di tale natura rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva 2003/4 solo purché lo stato della salute e della sicurezza umana, compresa la contaminazione della catena alimentare a cui esse si riferiscono, sono o possono essere influenzati dallo stato degli elementi dell'ambiente di cui al detto art.2, p.to 1, lett.a) o, attraverso tali elementi, da qualsiasi fattore, misura o attività di cui al medesimo art.2, p.to 1, lett.b) e c).

41. L'art.2, p.to 1, lett.a), della direttiva 2003/4 si riferisce agli elementi dell'ambiente, quali l'aria e l'atmosfera, l'acqua, il suolo, il territorio, il paesaggio e i siti naturali, compresi gli igrotopi, le zone costiere e marine, la diversità biologica e i suoi elementi costitutivi, compresi gli organismi geneticamente modificati, nonché le interazioni tra questi elementi. Quanto a tale art.2, p.to 1, lett.b), esso si riferisce a fattori quali in particolare le sostanze, i rifiuti, le emissioni, gli scarichi e altri rilasci nell'ambiente, che incidono o possono incidere sugli elementi dell'ambiente di cui al detto art.2, p.to 1, lett.a).

42. Nella fattispecie, la fornitura di informazioni sulla presenza di residui di prodotti fitosanitari in o su vegetali quali, come nella causa principale, l'insalata, è diretta quindi, consentendo di verificare il livello a cui è stata fissata la QMR, a limitare il rischio di alterazione di uno degli elementi costitutivi della diversità biologica ed il rischio di dispersione di tali residui in particolare sul suolo o nelle acque sotterranee. Informazioni del genere, benché non costituiscano esse stesse direttamente valutazioni sulle conseguenze di tali residui sulla salute umana, riguardano elementi dell'ambiente che rischiano di alterare il medesimo in caso di presenza eccessiva di tali residui, circostanza che tali informazioni sono appunto dirette a verificare.

43. Ciò premesso, occorre risolvere la prima questione dichiarando che la nozione di «informazione ambientale» di cui all'art.2 della direttiva 2003/4 deve essere interpretata nel senso che essa ricomprende l'informazione prodotta nell'ambito di un procedimento nazionale di autorizzazione o di estensione dell'autorizzazione di un prodotto fitosanitario al fine di fissare la quantità massima di un antiparassitario, di un suo elemento costitutivo o di suoi prodotti di trasformazione, contenuta in cibi e bevande.

Sulla seconda questione

44. Con la sua seconda questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se le disposizioni dell'art.14 della direttiva 91/414 debbano essere interpretate nel senso che esse possono applicarsi solo purché non sia arrecato pregiudizio agli obblighi derivanti dall'art.4, n.2, della direttiva 2003/4.

45. Occorre rilevare, in via preliminare, che l'art.14, secondo comma, della direttiva 91/414 contiene un elenco di documenti e di informazioni che non possono essere sottoposti a trattamento riservato. Tra questi figurano, al quinto trattino «[le] sintesi dei risultati delle prove per accertare l'efficacia e l'innocuità [del prodotto] nei confronti dell'uomo, degli animali, delle piante e dell'ambiente». Di conseguenza, in una situazione come quella di cui trattasi nella causa principale, prima di determinare quale sia la portata della tutela della riservatezza richiesta dalla Bayer a titolo dell'art.14, primo comma, della direttiva 91/414, spetta alle autorità nazionali competenti verificare se le informazioni e i documenti interessati rientrino nell'elenco contenuto in tale art.14, secondo comma.

46. Al fine di risolvere la questione proposta dal giudice del rinvio, occorre ricordare che le condizioni dell'accesso all'informazione ambientale sono state poste, in un primo tempo dalla direttiva 90/313, che è stata abrogata dalla direttiva 2003/4 a decorrere dal 14 febbraio 2005.

47. L'art.14 della direttiva 91/414 ha posto il principio secondo cui i richiedenti delle autorizzazioni di immissione in commercio possono chiedere che le informazioni che essi forniscono e che costituiscono un segreto industriale o commerciale restino riservate, a patto che siano «[f]atte salve le disposizioni della direttiva [...] 90/313». L'art.3 di quest'ultima direttiva prevedeva che gli Stati membri potevano rifiutare l'accesso ad un'informazione in materia ambientale ove quest'ultima riguardasse un segreto commerciale ed industriale.

48. La direttiva 90/313 è stata sostituita dalla direttiva 2003/4 il cui art.4 prevede una tutela dei segreti industriali e commerciali meno restrittiva di quella risultante dal combinato di dette disposizioni delle direttive 91/414 e 90/313, poiché richiede che, per decidere sul rifiuto o meno di divulgare un'informazione ambientale, l'interesse tutelato dal rifiuto di divulgazione sia ponderato con l'interesse pubblico tutelato dalla divulgazione.

49. In tale contesto, occorre rilevare che, a partire dal 14 febbraio 2005, in virtù delle disposizioni esplicite dell'art.11 della direttiva 2003/4, l'art.14 della direttiva 91/414 deve essere

inteso come operante un rinvio non più alla direttiva 90/313 ma alla direttiva 2003/4. Infatti, poiché la direttiva 2003/4 non contiene alcuna disposizione contraria a tal proposito, deve essere conferita piena efficacia al riferimento così fatto ormai, dall'art.14 della direttiva 91/414, alla direttiva 2003/4.

50. Di conseguenza, detto art.14 deve essere inteso nel senso che è sempre facendo salve le disposizioni della direttiva 2003/4 che gli Stati membri e la Commissione si adoperano affinché le indicazioni che sono state fornite dai richiedenti dell'autorizzazione di immissione in commercio di prodotti fitosanitari e che costituiscono un segreto industriale o commerciale, restino riservate, ove tali richiedenti ne facciano domanda e lo Stato membro, o la Commissione, accetti la motivazione fornita dagli interessati.

51. Di conseguenza, in una situazione come quella di cui trattasi nella causa principale, spetta alle autorità competenti dello Stato membro interessato, cui venga presentata una domanda di riservatezza delle indicazioni fornite, trattare la medesima nel rispetto delle condizioni previste al detto art.14, sempre che tale trattamento non conduca dette autorità, ove alle medesime venga sottoposta peraltro una domanda di accesso alle medesime informazioni, a violare gli obblighi ad esse ormai incombenti in applicazione della direttiva 2003/4.

52. Detti obblighi risultano dalle disposizioni dell'art.4 della direttiva 2003/4. Tali disposizioni consentono agli Stati membri di prevedere che una domanda di informazioni ambientali, a meno che queste ultime si riferiscano ad emissioni nell'ambiente, possa essere respinta qualora la divulgazione di tali informazioni rechi pregiudizio alla riservatezza delle informazioni commerciali o industriali, nel caso in cui tale riservatezza sia prevista dal diritto nazionale o dal diritto dell'Unione. Tuttavia esse richiedono anche che un tale motivo di rifiuto sia interpretato in maniera restrittiva, tenendo conto dell'interesse che presenterebbe per il pubblico la divulgazione delle informazioni, e che, in ciascun caso particolare, l'interesse pubblico tutelato dalla divulgazione sia ponderato con l'interesse tutelato dal rifiuto di divulgare.

53. Ciò premesso, quando alle autorità competenti viene sottoposta una domanda di accesso a informazioni ambientali che sono state fornite dal richiedente di un'autorizzazione di immissione in commercio di prodotti fitosanitari e per le quali la domanda di tutela in quanto segreto industriale o commerciale ai sensi dell'art.14 della direttiva 91/414 appare loro motivata, tali autorità sono tuttavia tenute ad accogliere la domanda di accesso a tali informazioni ove queste ultime si riferiscano ad immissioni nell'ambiente o se, negli altri casi, l'interesse pubblico tutelato dalla divulgazione appaia superiore all'interesse tutelato dal rifiuto di divulgare.

54. Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre risolvere la seconda questione dichiarando che, fatto salvo il caso in cui una situazione come quella di cui trattasi nella causa principale non rientri in quelle elencate all'art.14, secondo comma, della direttiva 91/414, le disposizioni di detto art.14, primo comma, devono essere interpretate nel senso che esse possono applicarsi solo a condizione che non vengano pregiudicati gli obblighi derivanti dall'art.4, n.2, della direttiva 2003/4.

Sulla terza questione

55. Con la sua terza questione, il giudice del rinvio chiede in sostanza se l'art.4 della direttiva 2003/4 debba essere interpretato nel senso che la ponderazione dell'interesse pubblico tutelato dalla divulgazione di un'informazione ambientale e dell'interesse particolare tutelato dal rifiuto di divulgare va effettuata in ciascun caso particolare sottoposto alle autorità competenti o può essere definita mediante una misura generale adottata dal legislatore nazionale.

56. A tal riguardo, occorre constatare che dalla formulazione stessa dell'art.4 della direttiva 2003/4 emerge che il legislatore dell'Unione ha previsto che la ponderazione degli interessi contrapposti doveva essere effettuata in ciascun caso particolare.

57. Né le disposizioni dell'art.14 della direttiva 91/414 né alcuna altra disposizione della direttiva 2003/4 consentono di ritenere che alla ponderazione degli interessi contrapposti, come prescritta all'art.4 di quest'ultima direttiva, possa supplire una misura diversa da un esame di tali interessi in ciascun caso particolare.

58. Tale circostanza non osta tuttavia a che il legislatore nazionale determini con una disposizione di carattere generale criteri che consentano di facilitare tale valutazione comparata degli interessi contrapposti, a condizione però che tale disposizione non dispensi le autorità competenti dal procedere effettivamente ad un esame particolare di ciascuna situazione loro sottoposta nell'ambito di una domanda di accesso ad un'informazione ambientale presentata in base alla direttiva 2003/4.

59. Come risulta dalle considerazioni che precedono, occorre risolvere la terza questione dichiarando che l'art.4 della direttiva 2003/4 deve essere interpretato nel senso che la ponderazione da esso prescritta dell'interesse pubblico tutelato dalla divulgazione di un'informazione ambientale e dell'interesse privato tutelato dal rifiuto di divulgare deve essere effettuata in ciascun caso particolare sottoposto alle autorità competenti, anche qualora il legislatore nazionale dovesse determinare con una disposizione di carattere generale criteri che consentano di facilitare tale valutazione comparata degli interessi contrapposti.

[...]

Per questi motivi la Corte (Quarta Sezione) dichiara:

1) La nozione di «informazione ambientale» di cui all'art.2 della direttiva [...] 28 gennaio 2003, 2003/4/CE, sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale e che abroga la direttiva 90/313/CEE [...], deve essere interpretata nel senso che essa ricomprende l'informazione prodotta nell'ambito di un procedimento nazionale di autorizzazione o di estensione dell'autorizzazione di un prodotto fitosanitario al fine di fissare la quantità massima di un antiparassitario, di un suo elemento costitutivo o di suoi prodotti di trasformazione, contenuta in cibi e bevande.

2) Fatto salvo il caso in cui una situazione come quella di cui trattasi nella causa principale non rientri in quelle elencate all'art.14, secondo comma, della direttiva [...] 15 luglio 1991, 91/414/CEE, relativa all'immissione in commercio dei prodotti fitosanitari, le disposizioni del primo comma di detto art.14 devono essere interpretate nel senso che esse possono applicarsi solo a condizione che non vengano pregiudicati gli obblighi derivanti dall'art.4, n.2, della direttiva 2003/4.

3) L'art.4 della direttiva 2003/4 deve essere interpretato nel senso che la ponderazione da esso prescritta dell'interesse pubblico tutelato dalla divulgazione di un'informazione ambientale e dell'interesse privato tutelato dal rifiuto di divulgare deve essere effettuata in ciascun caso particolare sottoposto alle autorità competenti, anche qualora il legislatore nazionale dovesse determinare con una disposizione a carattere generale criteri che consentano di facilitare tale valutazione comparata degli interessi contrapposti.

DISCUSSIONE

1. *Le informazioni fornite in sede di autorizzazione di un prodotto fitosanitario sono ricomprese nella nozione di informazione ambientale?*
2. *Se sì, quali possono essere gli interessi contrari alla divulgazione delle informazioni ambientali? In caso di conflitto, quale è l'interesse prevalente, o quali sono i criteri utilizzabili per individuarlo?*
3. *La ponderazione degli interessi contrapposti deve essere effettuata in via generale o caso per caso?*
4. *Come ha deciso la Corte? Siete d'accordo? Perché?*

19. Appalti verdi

Corte di Giustizia dell'Unione Europea, causa C-513/99

Sentenza della Corte del 17 settembre 2002 - *Concordia Bus Finland Oy Ab*, già *Stagecoach Finland Oy Ab c. Helsingin kaupunki e HKL-Bussiliikenne* - Domanda di pronuncia pregiudiziale: *Korkein hallinto-oikeus* - Finlandia.

Parole chiave

1. RAVVICINAMENTO DELLE LEGISLAZIONI - PROCEDIMENTI DI AGGIUDICAZIONE DEGLI APPALTI PUBBLICI DI SERVIZI - DIRETTIVA 92/50 - AGGIUDICAZIONE DEGLI APPALTI - OFFERTA ECONOMICAMENTE PIÙ VANTAGGIOSA - CRITERI - PROTEZIONE DELL'AMBIENTE - AMMISSIBILITÀ - PRESUPPOSTI - CRITERIO CHE PUÒ ESSERE SODDISFATTO SOLTANTO DA ALCUNE IMPRESE DI CUI UNA APPARTIENE ALL'AMMINISTRAZIONE AGGIUDICATRICE - INFLUENZA - SOLUZIONE IDENTICA IN CASO DI APPLICABILITÀ DELLA DIRETTIVA 93/38.

Massima

1. *L'art.36, n.1, lett.a), della direttiva 92/50, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi, dev'essere interpretato nel senso che, quando, nell'ambito di un appalto pubblico relativo alla prestazione di servizi di trasporti urbani mediante autobus, decide di attribuire un appalto all'offerente che ha presentato l'offerta economicamente più vantaggiosa, l'amministrazione aggiudicatrice può prendere in considerazione criteri ecologici, quali il livello di emissioni di ossido di azoto o il livello sonoro degli autobus, purché tali criteri siano collegati all'oggetto dell'appalto, non conferiscano alla detta amministrazione aggiudicatrice una libertà incondizionata di scelta, siano espressamente menzionati nel capitolato d'appalto o nel bando di gara e rispettino tutti i principi fondamentali del diritto comunitario, in particolare il principio di non discriminazione.*

Peraltro, il principio della parità di trattamento non osta a che siano presi in considerazione siffatti criteri, per il solo fatto che la propria azienda di trasporti dell'amministrazione aggiudicatrice rientra fra le rare imprese che hanno la possibilità di offrire un materiale che soddisfi i detti criteri.

Motivazioni

1. Con ordinanza 17 dicembre 1999, pervenuta in cancelleria il 28 dicembre seguente, il *Korkein hallinto-oikeus* ha sottoposto a questa Corte, a norma dell'art.234 CE, tre questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione degli artt.2, nn.1, lett.a), 2, lett.c), e 4, nonché 34, n.1, della direttiva [...] 14 giugno 1993, 93/38/CEE, che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto nonché degli enti che operano nel settore delle telecomunicazioni [...], (in prosieguo: la «direttiva 93/38»), e dell'art.36, n.1, della direttiva [...] 18 giugno 1992, 92/50/CEE, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi [...].

2. Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di una controversia che oppone la *Concordia Bus Finland Oy Ab* (in prosieguo: la «Concordia») alla *Helsingin Kaupunki* (comune di Helsinki) e all'impresa *HKL-Bussiliikenne* (in prosieguo: la «HKL»), in merito alla validità di una decisione della *liikepalvelulautakunta* (commissione per i servizi commerciali) del comune di Helsinki, avente ad oggetto l'aggiudicazione dell'appalto relativo alla gestione di una linea della rete di autobus urbani di quest'ultimo alla HKL.

[...]

Causa principale e questioni pregiudiziali

L'organizzazione dei servizi di trasporto mediante autobus del comune di Helsinki

16. Dall'ordinanza di rinvio emerge che il consiglio municipale di Helsinki ha deliberato, il 27 agosto 1997, che il trasporto pubblico urbano del comune di Helsinki sarebbe stato gradualmente aperto alla concorrenza, di modo che il funzionamento della prima linea appaltata cominciasse con il servizio autunnale 1998.

17. In forza della regolamentazione relativa ai trasporti pubblici del comune di Helsinki, responsabili per la pianificazione, lo sviluppo, la realizzazione e l'organizzazione in generale,

nonché per il controllo di detti trasporti pubblici sono, a meno che non sia disposto altrimenti, la *joukkoliikennelautakunta* (commissione per i trasporti pubblici) e la *Helsingin kaupungin liikennelaitos* (azienda di trasporti del comune di Helsinki; in prosieguito: l'«azienda di trasporti»), dipendente da detta commissione.

18. Secondo la regolamentazione vigente, la commissione per i servizi commerciali del comune di Helsinki ha il compito di decidere sull'aggiudicazione dei servizi di trasporti pubblici urbani conformemente agli obiettivi approvati dal consiglio municipale di Helsinki e dalla commissione per i trasporti collettivi. Inoltre, l'ufficio di approvvigionamento del comune di Helsinki si occupa dell'esecuzione delle operazioni relative agli appalti di trasporti urbani pubblici.

19. L'azienda di trasporti, dal canto suo, è un'impresa commerciale del comune che, sotto il profilo funzionale ed economico, si articola in quattro unità di produzione (autobus, trasporto tranviario, metropolitana nonché servizi infrastrutturali per la rete ed immobili). L'unità di produzione concernente gli autobus è la HKL. L'azienda di trasporti comprende anche un'unità principale del gruppo, costituita da un'unità di pianificazione e da un'unità amministrativa ed economica. L'unità di pianificazione svolge la funzione di committente per quanto riguarda la preparazione delle proposte da presentare alla commissione per i trasporti in comune, le linee da sottoporre all'aggiudicazione e gli standard di qualità dei servizi richiesti. Le unità di produzione sono separate dal resto dell'azienda di trasporti sotto il profilo economico ed hanno contabilità e bilanci separati.

La procedura dell'appalto di cui trattasi nella causa principale

20. Con lettera 1 settembre 1997 e con avviso pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee del 4 settembre 1997, l'ufficio di approvvigionamento del comune di Helsinki indiceva una gara di appalto per la gestione della rete di autobus urbani del comune di Helsinki, secondo gli itinerari e gli orari precisati in un documento relativo a sette lotti. La controversia nella causa principale riguarda il lotto n.6 del bando di gara, relativo alla linea 62.

21. Emerge dal fascicolo che, secondo detto bando di gara, l'appalto sarebbe stato aggiudicato all'impresa autrice dell'offerta più vantaggiosa per la città sotto il profilo economico complessivo. La valutazione avrebbe dovuto basarsi su tre categorie di criteri, ossia il prezzo complessivo della gestione, la qualità del materiale (autobus) e la gestione qualitativa ed ambientale da parte dell'imprenditore.

22. Per quanto riguarda anzitutto il prezzo complessivo richiesto, l'offerta più interessante doveva ottenere 86 punti. Il punteggio delle altre offerte veniva calcolato in base alla formula seguente: $\text{punteggio} = \text{costo per il compenso annuo dell'offerta più vantaggiosa} / \text{costo dell'offerta considerata} \times 86$.

23. Inoltre, per quanto riguarda la qualità del materiale, un offerente poteva ottenere un massimo di 10 punti supplementari sulla base di taluni criteri. Così, tali punti erano attribuiti in particolare per l'uso di autobus caratterizzati, da un lato, da un livello di emissione di ossido di azoto inferiore a 4g/kWh (+ 2,5 punti/bus), o inferiore a 2g/kWh (+ 3,5 punti/bus) e, dall'altro lato, da un livello sonoro inferiore a 77 dB (+ 1 punto/bus).

24. Per quanto riguarda, infine, l'organizzazione qualitativa e ambientale dell'imprenditore, punti supplementari dovevano essere assegnati per un insieme di criteri qualitativi nonché per un programma di preservazione ambientale attestati mediante certificazione.

25. L'ufficio di approvvigionamento del comune di Helsinki riceveva per il lotto n.6 otto offerte, tra cui quelle della HKL e della *Swebus Finland Oy Ab* [(in prosieguito: la «*Swebus*»), in seguito divenuta *Stagecoach Finland Oy Ab* (in prosieguito: la «*Stagecoach*»), successivamente *Concordia*]. L'offerta di quest'ultima conteneva due proposte, designate come offerte A e B.

26. La commissione per i servizi commerciali decideva, il 12 febbraio 1998, di scegliere la HKL come esercente della linea di cui al lotto n.6, essendo stata considerata la sua offerta come la più vantaggiosa sotto il profilo economico complessivo. Dall'ordinanza di rinvio emerge che la *Concordia* (allora la *Swebus*) aveva proposto l'offerta meno cara, ottenendo 81,44 punti per l'offerta A e 86 punti per l'offerta B. La HKL aveva ottenuto 85,75 punti. Per quanto riguarda il materiale, la HKL aveva ottenuto il punteggio più elevato, con 2,94 punti, mentre la *Concordia* (allora la *Swebus*) aveva riportato 0,77 punti per l'offerta A e -1,44 punti per l'offerta B. I 2,94 punti ottenuti dalla HKL a questo titolo comprendevano maggiorazioni massimali per un'emissione di ossido di azoto inferiore a 2g/kWh e per un livello sonoro inferiore a 77 dB. La *Concordia* (allora la *Swebus*) non aveva ottenuto punti supplementari per i criteri relativi alle emissioni di ossido di azoto e al livello sonoro degli autobus. La HKL e la *Concordia* avevano riportato il punteggio

massimo per le loro certificazioni qualitative e ambientali. Conseguentemente, il punteggio più elevato in complesso era stato ottenuto dalla *HKL*, con 92,69 punti. La *Concordia* (allora la *Swebus*) si era qualificata seconda, con 86,21 punti per l'offerta A e 88,56 punti per l'offerta B.

Lo svolgimento del procedimento dinanzi ai giudici nazionali

[...]

30. La *Concordia* (allora la *Stagecoach*) adiva il *Korkein hallinto-oikeus* con ricorso diretto ad ottenere l'annullamento della decisione del *Kilpailuneuvosto*, sostenendo che l'attribuzione di punti supplementari agli autobus meno inquinanti e meno rumorosi favoriva la *HKL*, l'unica impresa offerente che aveva, in pratica, la possibilità di utilizzare materiale che potesse ottenere tale punteggio. Essa inoltre dichiarava che, nell'ambito della valutazione complessiva delle offerte, non sarebbe possibile tenere conto di questi fattori ecologici che non hanno alcun rapporto diretto con l'oggetto dell'appalto.

[...]

35. In tali circostanze il *Korkein hallinto-oikeus* ha deciso di sospendere il procedimento e di proporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«[...]

2) *Se la normativa comunitaria in materia di appalti pubblici ed in special modo l'art.36, n.1, della direttiva [...] 18 giugno 1992, 92/50/CEE, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi (...), o analogamente l'art.34, n.1, della direttiva [...] 93/38/CEE vadano interpretati nel senso che una municipalità, allorché organizza quale ente aggiudicatore una gara di appalto relativa all'esercizio del trasporto pubblico urbano della stessa municipalità, possa prendere in considerazione, tra i criteri per l'attribuzione dell'appalto sulla base dell'offerta economicamente più vantaggiosa, oltre al prezzo proposto, al programma qualitativo ed ambientale dell'esercente in questione ed a molte altre caratteristiche del materiale circolante, anche la riduzione delle emissioni di ossido di azoto e del livello sonoro, secondo le modalità indicate nel bando di gara talché, qualora le emissioni di ossido di azoto ed il livello sonoro di alcuni veicoli siano inferiori ad un determinato livello, possono essere attribuiti punti supplementari di cui può tenersi conto nel raffronto tra le offerte.*

3) *In caso di soluzione affermativa delle precedenti questioni, se la normativa comunitaria in materia di appalti pubblici vada interpretata nel senso che l'attribuzione di punti supplementari per le summenzionate caratteristiche relative alle emissioni di ossido di azoto e al livello sonoro del materiale non sia tuttavia permessa quando è in precedenza noto che l'azienda esercente il trasporto pubblico mediante autobus appartenente alla municipalità, agente quest'ultima quale ente aggiudicatore, ha la possibilità di offrire materiale in possesso delle suddette caratteristiche, che, date le circostanze, solo rare imprese del settore hanno peraltro la possibilità di offrire».*

[...]

Sulla seconda questione

43. Con la seconda questione il giudice *a quo* chiede in sostanza se l'art.36, n.1, lett.a), della direttiva 92/50 debba essere interpretato nel senso che, quando, nell'ambito di un appalto pubblico relativo alla prestazione di servizi di trasporti urbani mediante autobus, l'amministrazione aggiudicatrice decida di assegnare tale appalto all'offerente che ha presentato l'offerta economicamente più vantaggiosa, essa può prendere in considerazione la riduzione delle emissioni di ossido di azoto o del livello sonoro dei veicoli di modo che, se tale emissione o tale livello sonoro sono inferiori a un certo tetto, punti supplementari possono essere assegnati per il raffronto delle offerte.

[...]

Giudizio della Corte

53. A questo proposito si deve ricordare che l'art.36, n.1, lett.a), della direttiva 92/50 stabilisce che i criteri sui quali l'amministrazione può fondarsi per l'aggiudicazione degli appalti possono essere, qualora l'appalto sia aggiudicato all'offerta più vantaggiosa sotto il profilo economico, vari criteri variabili a seconda dell'appalto di cui trattasi, quali, in particolare, la qualità, il merito tecnico, le caratteristiche estetiche e funzionali, l'assistenza tecnica e il servizio post vendita, la data della fornitura e il termine di consegna o di esecuzione, il prezzo.

54. Al fine di stabilire se e in quali condizioni l'amministrazione aggiudicatrice possa, conformemente al detto art.36, n.1, lett.a), prendere in considerazione criteri di natura ecologica, occorre constatare, in primo luogo, che, come risulta chiaramente dal testo di detta disposizione e, in particolare, dall'uso dell'espressione «ad esempio», i criteri che possono essere adottati come

criteri di aggiudicazione di un appalto pubblico all'offerta economicamente più vantaggiosa non sono elencati in maniera esaustiva (v., del pari, in tal senso, sentenza 18 ottobre 2001, causa C-19/00, *SIAC Construction*, [...], p.to 35).

55. In secondo luogo, il detto art.36, n.1, lett.a), non può essere interpretato nel senso che ciascuno dei criteri di attribuzione adottati dall'amministrazione aggiudicatrice al fine di individuare l'offerta economicamente più vantaggiosa debba necessariamente essere di natura meramente economica. Infatti, non si può escludere che fattori che non siano meramente economici possano incidere sul valore di un'offerta con riguardo alla detta amministrazione aggiudicatrice. Tale considerazione è del pari corroborata dal testo stesso di tale disposizione, che allude espressamente al criterio relativo alle caratteristiche estetiche di un'offerta.

56. Peraltro, come la Corte ha già affermato, il coordinamento a livello comunitario delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici è diretto ad eliminare gli ostacoli alla libera circolazione dei servizi e delle merci (v., in particolare, precitata sentenza *SIAC Construction*, p.to 32).

57. Tenuto conto di tale obiettivo e alla luce, del pari, del tenore dell'art.130 R, n.2, primo comma, terza frase, del Trattato CE, che è stato trasferito dal Trattato di Amsterdam, in una formulazione leggermente modificata, all'art.6 CE e che stabilisce che le esigenze in tema di tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e delle attività della Comunità, occorre concludere che l'art.36, n.1, lett.a), della direttiva 92/50 non esclude la possibilità per l'amministrazione aggiudicatrice di avvalersi dei criteri relativi alla tutela dell'ambiente in sede di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

58. Tuttavia, tale considerazione non significa che qualsiasi criterio di tale natura possa essere preso in considerazione dalla detta amministrazione.

59. Infatti, anche se l'art.36, n.1, lett.a), della direttiva 92/50 lascia all'amministrazione aggiudicatrice la scelta dei criteri di attribuzione dell'appalto che intende adottare, tale scelta può tuttavia riguardare soltanto criteri volti ad individuare l'offerta economicamente più vantaggiosa (v., in tal senso, quanto agli appalti di lavori pubblici, precitate sentenze *Beentjes*, p.to 19; *Evans Medical e Macfarlan Smith*, p.to 42, nonché *SIAC Construction*, p.to 36). Dato che un'offerta si riferisce necessariamente all'oggetto dell'appalto, ne consegue che i criteri di attribuzione che possono essere considerati conformemente alla detta disposizione devono anch'essi essere collegati all'oggetto dell'appalto.

60. A questo proposito occorre ricordare anzitutto che, come la Corte ha già affermato, al fine di determinare l'offerta economicamente più vantaggiosa l'amministrazione aggiudicatrice deve infatti poter valutare le offerte presentate ed adottare una decisione in base a criteri qualitativi e quantitativi variabili secondo l'appalto di cui trattasi (v., in tal senso, quanto agli appalti di lavori pubblici, sentenza 28 marzo 1985, causa 274/83, *Commissione/Italia*, [...], p.to 25).

61. Inoltre, risulta del pari dalla giurisprudenza che un criterio di attribuzione che avesse l'effetto di attribuire all'amministrazione aggiudicatrice un'incondizionata libertà di scelta per l'aggiudicazione dell'appalto ad un offerente sarebbe incompatibile con l'art.36, n.1, lett.a), della direttiva 92/50 (v., in tal senso, precitate sentenze *Beentjes*, p.to 26, e *SIAC Construction*, p.to 37).

62. Inoltre, occorre rilevare che l'applicazione dei criteri adottati per determinare l'offerta economicamente più vantaggiosa deve aver luogo nel rispetto di tutte le norme procedurali della direttiva 92/50, in particolare delle sue disposizioni in materia di pubblicità. Ne consegue che, conformemente all'art.36, n.2, della direttiva, tutti i criteri di tale tipo devono essere espressamente menzionati nel capitolato di appalto o nel bando di gara, se possibile nell'ordine decrescente dell'importanza loro attribuita, affinché gli imprenditori siano posti in grado di conoscere la loro esistenza e la loro portata (v., in tal senso, quanto agli appalti di lavori pubblici, sentenze *Beentjes*, precitata, p.ti 31 e 36, nonché 26 settembre 2000, causa C-225/98, *Commissione/Francia*, [...], p.to 51).

63. Infine, siffatti criteri devono rispettare tutti i principi fondamentali del diritto comunitario, in particolare il principio di non discriminazione, quale si desume dalle disposizioni del Trattato in materia di diritto di stabilimento e di libera prestazione dei servizi (v., in tal senso, precitate sentenze *Beentjes*, p.to 29, e *Commissione/Francia*, p.to 50).

64. Da tali considerazioni risulta che l'amministrazione aggiudicatrice, quando decide di attribuire un appalto all'offerente che ha presentato l'offerta economicamente più vantaggiosa, conformemente all'art.36, n.1, lett.a), della direttiva 92/50, può prendere in considerazione criteri relativi alla tutela dell'ambiente, purché tali criteri siano collegati all'oggetto dell'appalto, non

conferiscano alla detta amministrazione una libertà incondizionata di scelta, siano espressamente menzionati nel capitolato di appalto o nel bando di gara e rispettino tutti i principi fondamentali del diritto comunitario, in particolare il principio di non discriminazione.

65. Per quanto riguarda la causa principale, occorre constatare, anzitutto, che criteri relativi al livello delle emissioni di ossido di azoto e al livello sonoro degli autobus, come quelli di cui trattasi nella detta causa, devono essere considerati collegati all'oggetto di un appalto relativo alla prestazione di servizi di trasporti urbani mediante autobus.

66. Inoltre, criteri che consistono nell'attribuzione di punti supplementari alle offerte che rispondono a taluni criteri in materia di ambiente specifici e obiettivamente qualificabili non sono tali da conferire all'amministrazione aggiudicatrice una libertà incondizionata di scelta.

67. Peraltro, si deve ricordare che, come si è osservato ai p.ti 21-24 della presente sentenza, i criteri di cui trattasi nella causa principale sono stati espressamente menzionati nel bando di gara pubblicato dall'ufficio di approvvigionamento del comune di Helsinki.

68. Infine, va rilevato che il punto se i criteri di cui trattasi nella causa principale rispettino, in particolare, il principio di non discriminazione dovrà essere esaminato nell'ambito della soluzione della terza questione pregiudiziale, di cui costituisce appunto l'oggetto.

69. Di conseguenza, alla luce di tutte le precedenti considerazioni, si deve risolvere la seconda questione come segue: l'art.36, n.1, lett.a), della direttiva 92/50 dev'essere interpretato nel senso che, quando, nell'ambito di un appalto pubblico relativo alla prestazione di servizi di trasporti urbani mediante autobus, decide di attribuire un appalto all'offerente che ha presentato l'offerta economicamente più vantaggiosa, l'amministrazione aggiudicatrice può prendere in considerazione criteri ecologici, quali il livello di emissioni di ossido di azoto o il livello sonoro degli autobus, purché tali criteri siano collegati all'oggetto dell'appalto, non conferiscano alla detta amministrazione aggiudicatrice una libertà incondizionata di scelta, siano espressamente menzionati nel capitolato di appalto o nel bando di gara e rispettino tutti i principi fondamentali del diritto comunitario, in particolare il principio di non discriminazione.

Sulla terza questione

70. Con la terza questione il giudice del rinvio chiede in sostanza se il principio della parità di trattamento osti alla presa in considerazione di criteri collegati alla tutela dell'ambiente, come quelli di cui trattasi nella causa principale, per il fatto che la propria azienda di trasporti dell'amministrazione aggiudicatrice rientra fra le rare imprese che hanno la possibilità di offrire un materiale rispondente ai detti criteri.

Giudizio della Corte

81. A questo proposito, si deve rilevare che l'obbligo del rispetto del principio della parità di trattamento corrisponde all'essenza stessa delle direttive in materia di appalti pubblici, che mirano in particolare a favorire lo sviluppo di una concorrenza effettiva nei settori rientranti nelle loro rispettive sfere di applicazione e che enunciano criteri di attribuzione dell'appalto miranti a garantire una siffatta concorrenza (v., in tal senso, sentenza 22 giugno 1993, causa C-243/89, *Commissione/Danimarca*, [...], p.to 33).

82. Così, secondo la giurisprudenza citata al p.to 63 della presente sentenza, i criteri di attribuzione devono rispettare il principio di non discriminazione quale discende dalle disposizioni del Trattato relative al diritto di stabilimento ed alla libera prestazione dei servizi.

83. Nel caso di specie si deve rilevare anzitutto che, come emerge dall'ordinanza di rinvio, i criteri di attribuzione di cui trattasi nella causa principale erano oggettivi e indistintamente applicabili a tutte le offerte. Inoltre, i detti criteri erano direttamente collegati al materiale offerto ed erano inseriti in un sistema di attribuzione di punti. Infine, nell'ambito di tale sistema, punti supplementari potevano essere accordati in base ad altri criteri collegati al materiale, quali l'impiego di autobus ribassati, il numero di posti a sedere e di strapuntini, nonché la vetustà degli autobus.

84. Peraltro, come la Concordia ha ammesso all'udienza, essa ha vinto l'appalto relativo alla linea n.15 della rete degli autobus urbani del comune di Helsinki, nonostante il fatto che tale appalto richiedesse espressamente l'uso di veicoli alimentati a gas.

85. Occorre pertanto constatare che, in un siffatto contesto fattuale, il fatto che uno dei criteri adottati dall'amministrazione aggiudicatrice per individuare l'offerta economicamente più vantaggiosa potesse essere soddisfatto soltanto da un piccolo numero di imprese, fra le quali figurava un'impresa appartenente alla detta amministrazione, non è di per sé tale da costituire una violazione del principio della parità di trattamento.

86. In tali circostanze, si deve risolvere la terza questione nel senso che il principio della parità di trattamento non osta a che siano presi in considerazione criteri collegati alla tutela dell'ambiente, come quelli di cui trattasi nella causa principale, per il solo fatto che la propria azienda di trasporti dell'amministrazione aggiudicatrice rientra fra le rare imprese che hanno la possibilità di offrire un materiale che soddisfi i detti criteri.

[...]

Per questi motivi, la Corte, pronunciandosi sulle questioni sottoposte dal *Korkein hallinto-oikeus* con ordinanza 17 dicembre 1999, dichiara:

1) L'art.36, n.1, lett.a), della direttiva [...] 18 giugno 1992, 92/50/CEE, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi, dev'essere interpretato nel senso che, quando, nell'ambito di un appalto pubblico relativo alla prestazione di servizi di trasporti urbani mediante autobus, decide di attribuire un appalto all'offerente che ha presentato l'offerta economicamente più vantaggiosa, l'amministrazione aggiudicatrice può prendere in considerazione criteri ecologici, quali il livello di emissioni di ossido di azoto o il livello sonoro degli autobus, purché tali criteri siano collegati all'oggetto dell'appalto, non conferiscano alla detta amministrazione aggiudicatrice una libertà incondizionata di scelta, siano espressamente menzionati nel capitolato di appalto o nel bando di gara e rispettino tutti i principi fondamentali del diritto comunitario, in particolare il principio di non discriminazione.

2) Il principio della parità di trattamento non osta a che siano presi in considerazione criteri collegati alla tutela dell'ambiente, come quelli di cui trattasi nella causa principale, per il solo fatto che la propria azienda di trasporti dell'amministrazione aggiudicatrice rientra fra le rare imprese che hanno la possibilità di offrire un materiale che soddisfi i detti criteri.

3) La soluzione della seconda e della terza questione non sarebbe diversa se il procedimento di aggiudicazione dell'appalto pubblico di cui trattasi nella causa principale rientrasse nella sfera di applicazione della direttiva [...] 14 giugno 1993, 93/38/CEE, che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto nonché degli enti che operano nel settore delle telecomunicazioni.

DISCUSSIONE

1. *E' possibile introdurre, tra i criteri di valutazione delle offerte in un appalto pubblico, criteri di carattere ambientale? Se sì, con che limiti?*
2. *In che modo considerazioni di carattere ambientale possono incidere negativamente sulla concorrenza negli appalti pubblici?*
3. *Se l'applicazione di tali criteri restringe il numero di soggetti che possono presentare un'offerta, si tratta di una violazione dei principi della concorrenza?*
4. *Come ha deciso la Corte? Siete d'accordo? Perché?*

20. Appalti ed etichette ambientali

Corte di Giustizia dell'Unione Europea, causa C-368/10

Sentenza della Corte (Terza Sezione) del 10 maggio 2012 - Commissione Europea c. Regno dei Paesi Bassi.

Parole chiave

1. PROCEDURE DI AGGIUDICAZIONE DEGLI APPALTI PUBBLICI DI LAVORI, DI FORNITURE E DI SERVIZI - APPALTO PUBBLICO PER LA FORNITURA, L'INSTALLAZIONE E LA MANUTENZIONE DI DISTRIBUTORI AUTOMATICI DI BEVANDE CALDE, E LA FORNITURA DI TÈ, DI CAFFÈ E DI ALTRI INGREDIENTI - SPECIFICHE TECNICHE - CONDIZIONI DI ESECUZIONE DELL'APPALTO - CRITERI DI AGGIUDICAZIONE DEGLI APPALTI - OFFERTA ECONOMICAMENTE PIÙ VANTAGGIOSA - PRODOTTI BIOLOGICI E DEL COMMERCIO EQUO E SOLIDALE - UTILIZZO DI MARCHI DI QUALITÀ – LIMITI.

Massime

1. *L'utilizzo di marchi di qualità ambientale e di altre caratteristiche ambientali nell'ambito delle diverse fasi di procedure pubbliche di appalto è consentito, ma entro determinati limiti, in modo da non pregiudicare il principio di parità di trattamento.*

Motivazioni

1. Con il presente ricorso la Commissione Europea chiede alla Corte di constatare che, poiché nell'ambito dell'aggiudicazione di un appalto pubblico per la fornitura e la gestione di macchine automatiche per il caffè, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea* il 16 agosto 2008, la provincia olandese *Noord-Holland*:

- nelle specifiche tecniche, ha prescritto i marchi di qualità «*Max Havelaar*» e «*Eko*», o comunque marchi basati su criteri equiparabili o identici;
- per l'accertamento della capacità degli operatori economici, ha adottato criteri e mezzi probatori relativi alla sostenibilità degli acquisti e alla responsabilità sociale delle imprese, e
- nel formulare taluni criteri di aggiudicazione, ha fatto riferimento ai marchi «*Max Havelaar*» e/o «*Eko*», o almeno a marchi di qualità basati sui medesimi criteri,

il Regno dei Paesi Bassi è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza, rispettivamente, dell'art.23, §§6 e 8, degli artt.2, 44, §2, e 48, §§1 e 2, nonché dell'art.53, §1, della direttiva 2004/18/CE [...] del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi [...], come modificata dal regolamento (CE) n.1422/2007 [...] del 4 dicembre 2007 ([...] in prosieguo: la «direttiva 2004/18»).

[...]

IV – Sul ricorso

45. La Commissione presenta tre motivi a sostegno del suo ricorso.

46. Il primo e il terzo motivo riguardano l'utilizzo dei marchi di qualità *Eko* e *Max Havelaar* nell'ambito, da un lato, delle specifiche tecniche dell'appalto controverso relative alla fornitura di caffè e di tè e, dall'altro, dei criteri di aggiudicazione relativi agli ingredienti da fornire. Il primo motivo comporta due capi, attinenti alla violazione, rispettivamente, dell'art.23, §6, della direttiva 2004/18, per quanto riguarda l'utilizzo del marchio di qualità *Eko*, e del §8 del medesimo articolo, per quanto riguarda l'utilizzo del marchio di qualità *Max Havelaar*. Il terzo motivo attiene alla violazione dell'art.53, §1, della citata direttiva ed è fondato su due censure, in quanto la Commissione fa valere che quest'ultima disposizione osta all'utilizzo di marchi di qualità e che i succitati marchi di qualità non erano collegati all'oggetto dell'appalto di cui trattasi.

47. Il secondo motivo ha ad oggetto il requisito relativo al soddisfacimento, da parte degli offerenti, dei «criteri di sostenibilità degli acquisti e di responsabilità sociale delle imprese». Esso è suddiviso in tre capi, attinenti alla violazione, rispettivamente, degli artt.44, §2, primo comma, e 48 della direttiva 2004/18, in quanto tale requisito non corrisponderebbe ad uno di quelli autorizzati da tali disposizioni, dell'art.44, §2, secondo comma, di tale direttiva, in quanto il citato requisito non sarebbe connesso all'oggetto dell'appalto, e dell'obbligo di trasparenza previsto dall'art.2 della medesima direttiva, in quanto le formulazioni «sostenibilità degli acquisti» e «responsabilità sociale delle imprese» non sarebbero sufficientemente chiare.

[...]

B – Sul primo motivo, attinente alla violazione dell'art.23, §§6 e 8, della direttiva 2004/18 per quanto riguarda le specifiche tecniche relative al caffè e al tè da fornire

58. Il primo motivo sollevato dalla Commissione riguarda il requisito menzionato nel p.to 31 dell'allegato A del capitolato d'oneri, secondo il quale «[l]a provincia Noord-Holland impiega, nel consumo di caffè e tè, i marchi di qualità *Max Havelaar* e *Eko*».

1. Sul primo capo del primo motivo, attinente alla violazione dell'art.23, §6, della direttiva 2004/18, per quanto riguarda l'utilizzo del marchio di qualità EKO nell'ambito delle specifiche tecniche relative al caffè e al tè da fornire

[...]

b) Giudizio della Corte

61. In via preliminare occorre rilevare che, ai sensi dell'art.23, §3, lett.b), della direttiva 2004/18, le specifiche tecniche possono essere formulate in termini di prestazioni o di requisiti funzionali, che possono includere caratteristiche ambientali. Conformemente al 29° considerando di tale direttiva, un metodo di produzione determinato può costituire una siffatta caratteristica ambientale. Pertanto, come è pacifico tra le parti, il marchio di qualità *Eko*, poiché è fondato su talune caratteristiche ambientali e soddisfa le condizioni elencate nell'art.23, §6, della direttiva 2004/18, costituisce un'«ecoetichettatura» ai sensi di tale disposizione. D'altro canto, nel prevedere un requisito per quanto riguarda una caratteristica del tè e del caffè da fornire in relazione con tale marchio, la provincia *Noord-Holland* ha stabilito, a tale proposito, una specifica tecnica. Il presente capo del primo motivo va dunque esaminato proprio alla luce di tale ultima disposizione.

62. Occorre rammentare che, ai sensi dell'art.2 della direttiva 2004/18, che stabilisce i principi di aggiudicazione degli appalti pubblici, le amministrazioni aggiudicatrici trattano gli operatori economici su un piano di parità, in modo non discriminatorio e agiscono con trasparenza. Tali principi rivestono un'importanza determinante per quanto riguarda le specifiche tecniche, in considerazione dei rischi di discriminazione connessi sia alla scelta di queste ultime, sia al modo in cui sono formulate. Infatti l'art.23, §§2 e 3, lett.b), e l'ultima frase del 29° considerando della direttiva 2004/18 sottolineano che le specifiche tecniche devono consentire pari accesso agli offerenti e non devono comportare la creazione di ostacoli ingiustificati all'apertura degli appalti pubblici alla concorrenza, che esse devono essere sufficientemente precise da consentire agli offerenti di determinare l'oggetto dell'appalto e alle amministrazioni aggiudicatrici di aggiudicarlo, e che devono essere chiaramente indicate, affinché tutti gli offerenti siano al corrente degli aspetti coperti dai requisiti fissati dall'amministrazione aggiudicatrice. È segnatamente alla luce di tali considerazioni che occorre interpretare l'art.23, §6, della direttiva 2004/18.

63. Deriva dal testo del primo comma di tale disposizione che, per quanto riguarda i requisiti relativi a caratteristiche ambientali, quest'ultimo riconosce alle amministrazioni aggiudicatrici la facoltà di utilizzare le specifiche dettagliate di un'ecoetichettatura, ma non un'ecoetichettatura in quanto tale. Il requisito della precisione contenuto nell'art.23, §3, lett.b), della direttiva 2004/18, al quale fa riferimento il §6 del citato articolo, e illustrato nell'ultima frase del 29° considerando di quest'ultima osta ad un'interpretazione estensiva della citata disposizione.

64. Certamente, al fine di facilitare la verifica del rispetto di un siffatto requisito, il secondo comma di tale art.23, §6, consente inoltre alle amministrazioni aggiudicatrici di precisare che i prodotti muniti dell'ecoetichettatura di cui hanno utilizzato le specifiche dettagliate sono presunti conformi alle specifiche di cui trattasi. Tale secondo comma non estende tuttavia la portata del primo comma del citato art.23, §6, dal momento che consente di utilizzare l'ecoetichettatura stessa solo in modo secondario, a titolo di prova che siano soddisfatte le «specifiche tecniche definite nel capitolato d'oneri».

65. Infatti, conformemente al detto secondo comma dell'art.23, §6, della direttiva 2004/18 le amministrazioni aggiudicatrici devono accettare qualsiasi altro mezzo di prova appropriato, quale una documentazione tecnica del fabbricante o una relazione di prova di un organismo riconosciuto.

66. Occorre, per il resto, rammentare che, anche se, come fatto valere dal Regno dei Paesi Bassi, l'amministrazione aggiudicatrice può legittimamente aspettarsi che gli operatori economici interessati siano ragionevolmente informati e normalmente diligenti, un siffatto legittimo affidamento presuppone tuttavia che l'amministrazione aggiudicatrice abbia essa stessa formulato in modo chiaro i suoi requisiti (v., in tal senso, sentenza del 22 aprile 2010, *Commissione/Spagna*,

C-423/07, [...], p.to 58). A fortiori, tale affidamento non può essere invocato per esimere le amministrazioni aggiudicatrici dagli obblighi loro imposti dalla direttiva 2004/18.

67. Del resto, lungi dal costituire un formalismo eccessivo, l'obbligo in capo all'amministrazione aggiudicatrice di menzionare espressamente le caratteristiche ambientali dettagliate che intende imporre anche qualora utilizzi caratteristiche definite da un'ecoetichettatura è indispensabile per consentire ai potenziali offerenti di fare riferimento ad un documento unico e ufficiale, che promana dall'amministrazione aggiudicatrice stessa, e, quindi, non li assoggetta all'incertezza di una ricerca di informazioni e alle possibili modifiche nel tempo dei criteri relativi ad una qualsivoglia ecoetichettatura.

68. Inoltre, occorre rilevare che non è pertinente l'obiezione, sollevata dal Regno dei Paesi Bassi, secondo la quale, dal momento che il marchio di qualità *Eko* fornisce informazioni sul metodo di produzione biologico dei prodotti su cui è apposto, la menzione di caratteristiche dettagliate avrebbe necessitato che fossero elencate tutte le prescrizioni del regolamento n.2092/91, il che sarebbe stato molto meno chiaro di un rinvio a tale marchio. Infatti, la direttiva 2004/18 non osta, in via di principio, a un rinvio, nel bando di gara o nel capitolato d'onori, a disposizioni normative o regolamentari per talune specifiche tecniche qualora un siffatto rinvio sia, in pratica, inevitabile, sempre che quest'ultimo sia accompagnato da tutte le indicazioni complementari eventualmente richieste da tale direttiva (v., per analogia, sentenza *Commissione/Spagna*, cit., p.ti 64 e 65). Quindi, poiché la commercializzazione nell'Unione di prodotti agricoli ottenuti con il metodo di produzione biologico e presentati come tali deve rispettare la normativa dell'Unione in materia, un'amministrazione aggiudicatrice può indicare nel capitolato d'onori, se del caso, senza violare la nozione di «specifica tecnica» ai sensi del p.to 1, lett.b), dell'allegato VI della direttiva 2004/18 né l'art.23, §3, di quest'ultima, che il prodotto da fornire deve essere conforme al regolamento n.2092/91 o ad ogni regolamento successivo che sostituisce quest'ultimo.

69. Per quanto riguarda la precisazione successivamente fornita al p.to 11 della nota informativa, secondo la quale il riferimento al marchio di qualità *Eko* riguardava anche marchi equivalenti, occorre sottolineare, oltre a quanto esposto nei p.ti 54-56 della presente sentenza, che una siffatta precisazione non può, comunque, colmare l'assenza di identificazione delle specifiche tecniche dettagliate corrispondenti al marchio interessato.

70. Risulta dalle considerazioni su esposte che, nell'imporre, nel capitolato d'onori, che taluni prodotti da fornire presentassero un'ecoetichettatura determinata, invece di utilizzare le specifiche dettagliate definite da tale ecoetichettatura, la provincia *Noord-Holland* ha stabilito una specifica tecnica incompatibile con l'art.23, §6, della direttiva 2004/18. Pertanto, il primo capo del primo motivo è fondato.

[...]

C – Sul terzo motivo, attinente alla violazione dell'art.53, §1, della direttiva 2004/18 per quanto riguarda i criteri di aggiudicazione relativi agli ingredienti da fornire

80. Il terzo motivo presenta un nesso con il primo, dal momento che la Commissione vi prende ugualmente in considerazione il ricorso, nei documenti dell'appalto, ai marchi di qualità *Eko* e *Max Havelaar*, ma in quanto criteri di aggiudicazione ai sensi dell'art.53 della direttiva 2004/18.

81. In via preliminare occorre rammentare che, come statuito ai p.ti 51-57 della presente sentenza, in riferimento ai documenti dell'appalto che stabiliscono i criteri di aggiudicazione di quest'ultimo, la provincia *Noord-Holland* ha introdotto un criterio di aggiudicazione consistente nel fatto che gli ingredienti da fornire presentassero i marchi di qualità *Eko* e/o *Max Havelaar*.

[...]

2. Giudizio della Corte

84. Occorre rilevare, in primo luogo, che, conformemente all'art.53, §1, lett.a), della direttiva 2004/18, qualora, come nel caso di specie, un'amministrazione aggiudicatrice decida di aggiudicare un appalto all'offerente che presenta l'offerta economicamente più vantaggiosa dal punto di vista di tale amministrazione, quest'ultima deve basarsi su diversi criteri che ha la facoltà di determinare nel rispetto dei requisiti di tale direttiva, dal momento che la citata disposizione, come emerge dall'utilizzo del termine «ad esempio», contiene un elenco non tassativo di possibili criteri.

85. L'art.53 della direttiva 2004/18 è illustrato dal 46° considerando di quest'ultima, il cui terzo e quarto comma precisano che i criteri di aggiudicazione possono essere, in linea di principio, non solo economici ma anche qualitativi. Infatti, tra gli esempi menzionati nel §1, lett.a),

di tale articolo compaiono, in particolare, le caratteristiche ambientali. Come rilevato dall'avvocato generale nell'ambito del §103 delle sue conclusioni, il quarto comma del citato considerando sancisce inoltre che «un'amministrazione aggiudicatrice può utilizzare criteri volti a soddisfare esigenze sociali, soddisfacenti, in particolare bisogni – definiti nelle specifiche dell'appalto – propri di categorie di popolazione particolarmente svantaggiate a cui appartengono i beneficiari/utilizzatori dei lavori, forniture [o] servizi oggetto dell'appalto». Occorre pertanto ammettere che le amministrazioni aggiudicatrici hanno parimenti la facoltà di scegliere criteri di aggiudicazione fondati su considerazioni di natura sociale, che possono riguardare gli utilizzatori o i beneficiari dei lavori, delle forniture o dei servizi oggetto dell'appalto, ma anche altri soggetti.

86. In secondo luogo, l'art.53, §1, lett.a), della direttiva 2004/18 impone che i criteri di aggiudicazione siano collegati all'oggetto dell'appalto. A tale proposito il 46° considerando di questa precisa, al suo terzo comma, che «[l]a determinazione di tali criteri dipende dall'oggetto dell'appalto in quanto essi devono consentire di valutare il livello di prestazione che ciascuna offerta presenta rispetto all'oggetto dell'appalto, quale definito nelle specifiche tecniche, nonché di misurare il rapporto qualità/prezzo di ciascuna offerta», atteso che «l'offerta economicamente più vantaggiosa» è «quella che presenta il miglior rapporto qualità/prezzo».

87. In terzo luogo, come emerge dal primo e dal quarto comma di tale considerando, il rispetto dei principi di parità, di non discriminazione e di trasparenza impone che i criteri di aggiudicazione siano oggettivi, il che garantisce che il confronto e la valutazione delle offerte siano condotti in modo oggettivo, e dunque in condizioni di effettiva concorrenza. Ciò non si verificherebbe in caso di criteri che attribuissero all'amministrazione aggiudicatrice un'incondizionata libertà di scelta (v., per quanto riguarda alcune disposizioni analoghe delle direttive precedenti alla direttiva 2004/18, sentenza del 17 settembre 2002, *Concordia Bus Finland*, C-513/99, [...], p.to 61 e giurisprudenza ivi citata).

88. In quarto e ultimo luogo, come sottolineato nel secondo comma del citato considerando, gli stessi principi impongono all'amministrazione aggiudicatrice di garantire in ogni fase di una procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico, sia il principio di parità di trattamento dei potenziali offerenti sia quello della trasparenza dei criteri di aggiudicazione, e questi ultimi devono essere formulati in modo da consentire a tutti gli offerenti ragionevolmente informati e normalmente diligenti di conoscerne la portata esatta e, dunque, di interpretarli nello stesso modo (v., per quanto riguarda disposizioni analoghe delle direttive precedenti alla direttiva 2004/18, in particolare, sentenza del 4 dicembre 2003, *EVN e Wienstrom*, C-448/01, [...], p.ti 56-58).

89. Al fine di valutare la fondatezza della censura riguardante l'assenza di un collegamento sufficiente tra il criterio di aggiudicazione controverso e l'oggetto dell'appalto, occorre, da un lato, prendere in considerazione i criteri sottesi ai marchi di qualità *Eko* e *Max Havelaar*. Come emerge dai p.ti 34 e 37 della presente sentenza, tali criteri sottesi caratterizzano prodotti provenienti, rispettivamente, dall'agricoltura biologica e dal commercio equo e solidale. Per quanto attiene al metodo di produzione biologico come inquadrato dalla normativa dell'Unione, vale a dire, all'epoca di cui trattasi nel caso di specie, dal regolamento n.2092/91, il secondo e il nono considerando di quest'ultimo indicano che tale metodo di produzione favorisce la tutela dell'ambiente, in particolare perché implica restrizioni importanti all'utilizzo di fertilizzanti o di pesticidi. Relativamente al commercio equo e solidale, emerge dal citato p.to 37 che i criteri imposti dalla fondazione che attribuisce il marchio di qualità *Max Havelaar* sono volti a favorire i piccoli produttori dei paesi in via di sviluppo, mantenendo con questi ultimi relazioni commerciali che prendono in considerazione i loro bisogni reali e non semplicemente le leggi del mercato. Emerge da tali indicazioni che il criterio di aggiudicazione controverso riguardava caratteristiche ambientali e sociali rientranti nell'ambito dell'art.53, §1, lett.a), della direttiva 2004/18.

90. Dall'altro lato, si deve constatare che, conformemente alla descrizione dell'appalto contenuta nel sottocapitolo 1.4 del capitolato d'oneri, tale appalto verteva in particolare sulla fornitura del caffè, del tè e degli altri ingredienti necessari alla preparazione di bevande disponibili nei distributori. Risulta peraltro dalla formulazione del criterio di aggiudicazione controverso che quest'ultimo aveva ad oggetto unicamente gli ingredienti da fornire nell'ambito del citato appalto, senza alcuna incidenza sulla politica generale di acquisto degli offerenti. Pertanto, tali criteri riguardavano prodotti la cui fornitura costituiva una parte dell'oggetto del citato appalto.

91. Infine, come emerge dal §110 delle conclusioni dell'avvocato generale, non è richiesto che un criterio di aggiudicazione riguardi una caratteristica intrinseca di un prodotto, vale a dire un elemento che si incorpori materialmente in quest'ultimo. Così la Corte ha statuito, al p.to 34 della

sentenza *EVN e Wienstrom*, cit. *supra*, che la normativa dell'Unione in materia di appalti pubblici non osta a che un'amministrazione aggiudicatrice utilizzi, nell'ambito di un appalto di fornitura di elettricità, un criterio di aggiudicazione che impone la fornitura di elettricità ottenuta da fonti di energia rinnovabili. Nulla osta, pertanto, in via di principio, a che un siffatto criterio imponga che un prodotto derivi dal commercio equo e solidale.

92. È quindi giocoforza constatare che il criterio di aggiudicazione controverso presenta, con l'oggetto del mercato di cui trattasi, il collegamento richiesto dall'art.53, §1, lett.a), della direttiva 2004/18, di modo che la censura formulata dalla Commissione a tale proposito non è fondata.

93. Per quanto riguarda la censura relativa al fatto che la provincia *Noord-Holland* ha elevato il possesso di marchi determinati al rango di criterio di aggiudicazione, occorre rilevare che, ai sensi del p.to 35 dell'allegato A del capitolato d'onere, l'amministrazione aggiudicatrice aveva previsto che il fatto che gli ingredienti da fornire recassero i marchi di qualità *Eko e/o Max Havelaar* avrebbe dato luogo all'assegnazione di un determinato punteggio nell'ambito della ponderazione delle offerte in concorrenza ai fini dell'aggiudicazione dell'appalto. Tale condizione deve essere esaminata alla luce dei requisiti di chiarezza e di oggettività che le amministrazioni aggiudicatrici devono soddisfare a tale proposito.

94. Per quanto riguarda il caso specifico dell'utilizzo di marchi di qualità, il legislatore dell'Unione ha fornito talune indicazioni precise in merito all'incidenza di tali requisiti nel contesto delle specifiche tecniche. Come emerge dai p.ti 62-65 della presente sentenza, dopo aver sottolineato, nell'art.23, §3, lett.b), della direttiva 2004/18, che tali specifiche devono essere sufficientemente precise da consentire agli offerenti di determinare l'oggetto dell'appalto e alle amministrazioni aggiudicatrici di aggiudicarlo, al §6 del medesimo articolo, il legislatore ha autorizzato le amministrazioni aggiudicatrici a utilizzare criteri sotesi ad un'ecoetichettatura per stabilire talune caratteristiche di un prodotto, ma non a elevare un'ecoetichettatura al rango di specifica tecnica, dato che tale ecoetichettatura può essere utilizzata solo a titolo di presunzione che i prodotti sui quali è apposta soddisfano le caratteristiche così definite, fatto esplicitamente salvo ogni altro mezzo di prova appropriato.

95. Contrariamente a quanto sostiene il Regno dei Paesi Bassi, nulla induce a considerare che i principi di parità, di non discriminazione e di trasparenza implicherebbero conseguenze diverse qualora si tratti di criteri di aggiudicazione, i quali sono anch'essi condizioni essenziali di un appalto pubblico, in quanto saranno decisivi nella scelta dell'offerta che sarà selezionata tra quelle che corrispondono ai requisiti posti dall'amministrazione aggiudicatrice nell'ambito delle specifiche tecniche.

96. Per quanto riguarda la precisazione successivamente fornita al p.to 12 della nota informativa, secondo la quale il rinvio ai marchi di qualità *Eko e Max Havelaar* riguardava parimenti marchi equivalenti, occorre sottolineare, oltre a quanto esposto nei p.ti 54-56 della presente sentenza, che una siffatta precisazione non potrebbe comunque colmare l'assenza di precisione sui criteri sotesi ai marchi di qualità di cui trattasi.

97. Emerge da tutte le considerazioni suesposte che, prevedendo, nel capitolato d'onere, che il fatto che taluni prodotti da fornire presentino determinati marchi di qualità darebbe luogo all'assegnazione di un certo punteggio nell'ambito della selezione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, senza aver elencato i criteri sotesi a tali marchi di qualità né aver autorizzato che venga fornita con ogni mezzo appropriato la prova che un prodotto soddisfa tali criteri sotesi, la provincia *Noord-Holland* ha stabilito un criterio di aggiudicazione incompatibile con l'art.53, §1, lett.a), della direttiva 2004/18. Pertanto, entro tali limiti, il terzo motivo è fondato.

D – Sul secondo motivo, attinente alla violazione degli artt.2, 44, §2, e 48 della direttiva 2004/18 per quanto riguarda il requisito relativo al soddisfacimento dei criteri di «sostenibilità degli acquisti» e di «responsabilità sociale delle imprese»

98. Il secondo motivo, composto di tre capi, ha ad oggetto il requisito, contenuto nel sottocapitolo 4.4, sezione 4, p.to 2, del capitolato d'onere, che impone all'aggiudicatario, sostanzialmente, il soddisfacimento dei «criteri di sostenibilità degli acquisti e di responsabilità sociale delle imprese», in particolare contribuendo a migliorare la sostenibilità del mercato del caffè e a sostenere una produzione del caffè responsabile sotto il profilo ambientale, sociale ed economico, laddove gli offerenti erano stati invitati ad indicare come avrebbero soddisfatto i citati criteri.

[...]

2. Giudizio della Corte

a) Sulla qualificazione della clausola di cui trattasi del capitolato d'oneri

102. Le parti non concordano sulla qualificazione del requisito controverso, secondo il quale gli offerenti devono rispettare i «criteri di sostenibilità degli acquisti e di responsabilità sociale delle imprese», in particolare contribuendo al miglioramento della sostenibilità del mercato del caffè e ad una produzione del caffè responsabile sotto il profilo ambientale, sociale ed economico. La Commissione sostiene che tale requisito riguardava la politica generale degli offerenti e verteva quindi sulle loro capacità tecniche e professionali ai sensi dell'art.48 della direttiva 2004/18. Per contro, secondo il Regno dei Paesi Bassi, il citato requisito si applicava all'appalto controverso, di modo che si trattava di una condizione di esecuzione dell'appalto ai sensi dell'art.26 di tale direttiva.

103. Quest'ultima tesi non può essere condivisa. Infatti, la clausola controversa era prevista nella quarta sezione del sottocapitolo 4.4 del capitolato d'oneri, intitolato «Requisiti di idoneità/Livelli minimi», il che corrisponde alla terminologia impiegata segnatamente nel titolo e nel §2 dell'art.44 della direttiva 2004/18, paragrafo che rinvia agli artt.47 e 48 di quest'ultima, rispettivamente intitolati «Capacità economica e finanziaria» e «Capacità tecniche e professionali». Peraltro, le prime tre sezioni del medesimo sottocapitolo vertevano sui livelli minimi richiesti dall'amministrazione giudicatrice per quanto riguarda il fatturato, la copertura dei rischi professionali e l'esperienza degli offerenti, vale a dire elementi espressamente previsti nei citati artt.47 e 48. Inoltre, i «requisiti di idoneità» erano definiti nella parte introduttiva del capitolato d'oneri come requisiti, menzionati come motivi di esclusione o come requisiti minimi, da soddisfare da parte di un offerente affinché l'offerta fosse presa in considerazione, di modo che essi apparivano distinti dall'offerta propriamente detta. Infine, il requisito di cui trattasi era formulato in modo generico, e non specificatamente in relazione con l'appalto controverso.

104. Emerge da tali considerazioni che i potenziali offerenti hanno potuto considerare tale requisito solo nel senso che esso faceva riferimento a un livello minimo di capacità professionale richiesto dall'amministrazione giudicatrice, ai sensi degli artt.44, §2, e 48 della direttiva 2004/18. Pertanto, la regolarità del citato requisito deve essere valutata proprio alla luce di tali disposizioni.

b) Sulla presunta violazione degli artt.44, §2, e 48 della direttiva 2004/18

105. Come emerge dai suoi §§1 e 6, l'art.48 della direttiva 2004/18 elenca tassativamente gli elementi sulla base dei quali l'amministrazione aggiudicatrice può valutare e accertare le capacità tecniche e professionali degli offerenti. Peraltro, pur se l'art.44, §2, di quest'ultima autorizza l'amministrazione giudicatrice a fissare livelli minimi di capacità che un offerente deve possedere affinché la sua offerta sia presa in considerazione per l'aggiudicazione dell'appalto, tali livelli possono essere stabiliti, in forza del primo comma di tale ultima disposizione, unicamente facendo riferimento agli elementi elencati nel citato art.48, per quanto riguarda le capacità tecniche e professionali.

106. Orbene, contrariamente a quanto sostenuto dal Regno dei Paesi Bassi, il requisito del soddisfacimento dei «criteri di sostenibilità degli acquisti e di responsabilità sociale delle imprese» non è collegato ad alcuno di tali elementi.

107. In particolare, le informazioni richieste a titolo di tale requisito, vale a dire l'indicazione del «[modo in cui l'offerente] soddisf[a] i criteri di sostenibilità degli acquisti e di responsabilità sociale delle imprese[, e] contribuisce al miglioramento della sostenibilità del mercato del caffè e ad una produzione del caffè responsabile sotto il profilo ambientale, sociale ed economico», non possono essere assimilate a una «descrizione dell'attrezzatura tecnica, delle misure adottate dal fornitore o dal prestatore di servizi per garantire la qualità, nonché degli strumenti di studio e di ricerca di cui dispone», prevista nell'art.48, §2, lett.c), della direttiva 2004/18. Infatti, il termine «qualità», impiegato non solo in tale disposizione ma anche alle lett.b), d) e j), del medesimo paragrafo, deve intendersi riferito, nel contesto del citato art.48, alla qualità tecnica delle prestazioni o delle forniture di tipo simile a quello delle prestazioni o delle forniture che costituiscono l'oggetto dell'appalto considerato, dato che l'amministrazione aggiudicatrice può richiedere che gli offerenti la informino sul modo in cui controllano e garantiscono la qualità di tali prestazioni o forniture, nella misura prevista nei citati punti.

108. Emerge dalle considerazioni che precedono che, avendo imposto, a titolo di requisiti di idoneità e di livelli minimi di capacità enunciati nel capitolato d'oneri, la condizione secondo la quale gli offerenti devono soddisfare i criteri di sostenibilità degli acquisti e di responsabilità sociale delle imprese, e devono indicare come soddisfano tali criteri e contribuiscono al miglioramento della sostenibilità del mercato del caffè e ad una produzione del caffè responsabile sotto il profilo

ambientale, sociale ed economico, la provincia *Noord-Holland* ha stabilito un livello minimo di capacità tecnica non autorizzato dagli artt.44, §2, e 48 della direttiva 2004/18. Di conseguenza, il primo capo del secondo motivo è fondato.

c) Sulla presunta violazione dell'art.2 della direttiva 2004/18

109. Il principio di trasparenza implica che tutte le condizioni e modalità della procedura di aggiudicazione siano formulate in modo chiaro, preciso e univoco, nel bando di gara o nel capitolato d'onori, in modo da consentire, da un lato, a tutti gli offerenti ragionevolmente informati e normalmente diligenti di comprenderne l'esatta portata e di interpretarle allo stesso modo e, dall'altro, all'amministrazione aggiudicatrice di verificare effettivamente se le offerte presentate dagli offerenti rispondano ai criteri che disciplinano l'appalto in questione (v., in particolare, sentenza del 29 aprile 2004, *Commissione/CAS Succhi di Frutta*, C-496/99 P, [...]).

110. Orbene, come rilevato dall'avvocato generale al §146 delle sue conclusioni, è giocoforza constatare che i requisiti relativi al soddisfacimento dei «criteri di sostenibilità degli acquisti e di responsabilità sociale delle imprese» nonché all'obbligo di «contribui[re] al miglioramento della sostenibilità del mercato del caffè e ad una produzione del caffè responsabile sotto il profilo ambientale, sociale ed economico» non presentano un grado di chiarezza, di precisione e di univocità tali da consentire ad ogni offerente ragionevolmente informato e normalmente diligente di sapere in modo certo e completo quali siano i criteri coperti da tali requisiti. Lo stesso vale, e a maggior ragione, per quanto riguarda la richiesta che gli offerenti indichino nella loro offerta «in che modo soddisf[ano]» i citati requisiti o «in che modo contribuisc[ono]» ai fini individuati dall'amministrazione aggiudicatrice relativamente all'appalto e alla produzione del caffè, senza dare loro indicazioni precise sulle informazioni che devono fornire.

111. Pertanto, imponendo agli offerenti, nel capitolato d'onori controverso, di soddisfare «i criteri di sostenibilità degli acquisti e di responsabilità sociale delle imprese», di «contribu[ire] al miglioramento della sostenibilità del mercato del caffè e ad una produzione del caffè responsabile sotto il profilo ambientale, sociale ed economico» e di indicare nella loro offerta «in che modo soddisf[ano]» i citati requisiti o «in che modo contribuisc[ono]» ai fini individuati dall'amministrazione aggiudicatrice relativamente all'appalto e alla produzione del caffè, la provincia *Noord-Holland* ha stabilito una clausola che non rispetta l'obbligo di trasparenza previsto dall'art.2 della direttiva 2004/18.

112. Di conseguenza, sulla scorta di tutto quanto precede, risulta che, poiché nell'ambito dell'aggiudicazione di un appalto pubblico per la fornitura e la gestione di macchine automatiche per il caffè, oggetto di un bando pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea* il 16 agosto 2008, la provincia *Noord-Holland*:

- ha stabilito una specifica tecnica incompatibile con l'art.23, §6, della direttiva 2004/18 nell'imporre che taluni prodotti da fornire presentassero un'ecoetichettatura determinata, invece di utilizzare le specifiche dettagliate;

- ha stabilito criteri di aggiudicazione incompatibili con l'art.53, §1, lett.a), di tale direttiva prevedendo che il fatto che taluni prodotti da fornire presentassero determinati marchi di qualità avrebbe dato luogo all'assegnazione di un certo punteggio nell'ambito della selezione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, senza aver elencato i criteri sottesi a tali marchi di qualità né aver autorizzato che fosse fornita con ogni mezzo appropriato la prova che un prodotto soddisfaceva tali criteri sottesi;

- ha stabilito un livello minimo di capacità tecnica non autorizzato dagli artt.44, §2, e 48 della citata direttiva imponendo, a titolo di requisiti di idoneità e di livelli minimi di capacità enunciati nel capitolato d'onori, la condizione secondo la quale gli offerenti devono soddisfare «i criteri di sostenibilità degli acquisti e di responsabilità sociale delle imprese» nonché indicare come soddisfano tali criteri e come «contribuisc[ono] al miglioramento della sostenibilità del mercato del caffè e ad una produzione del caffè responsabile sotto il profilo ambientale, sociale ed economico», e

- ha stabilito una clausola contraria all'obbligo di trasparenza previsto dall'art.2 della medesima direttiva imponendo la condizione secondo la quale gli offerenti devono soddisfare «i criteri di sostenibilità degli acquisti e di responsabilità sociale delle imprese» nonché indicare come soddisfano tali criteri e come «contribuisc[ono] al miglioramento della sostenibilità del mercato del caffè e ad una produzione del caffè responsabile sotto il profilo ambientale, sociale ed economico»,

il Regno dei Paesi Bassi è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza delle succitate disposizioni.

[...]

Per questi motivi, la Corte (Terza Sezione) dichiara e statuisce:

1) Poiché nell'ambito dell'aggiudicazione di un appalto pubblico per la fornitura e la gestione di macchine automatiche per il caffè, oggetto di un bando pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea il 16 agosto 2008, la provincia *Noord-Holland*:

– ha stabilito una specifica tecnica incompatibile con l'art.23, §6, della direttiva 2004/18/CE [...]del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi, come modificata dal regolamento (CE) n.1422/2007 [...] del 4 dicembre 2007, nell'imporre che taluni prodotti da fornire presentassero un'ecoetichettatura determinata, invece di utilizzare specifiche dettagliate;

– ha stabilito criteri di aggiudicazione incompatibili con l'art.53, §1, lett.a), di tale direttiva prevedendo che il fatto che taluni prodotti da fornire presentassero determinati marchi di qualità avrebbe dato luogo all'assegnazione di un certo punteggio nell'ambito della selezione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, senza aver elencato i criteri sottesi a tali marchi di qualità né aver autorizzato che fosse fornita con ogni mezzo appropriato la prova che un prodotto soddisfaceva tali criteri sottesi;

– ha stabilito un livello minimo di capacità tecnica non autorizzato dagli artt.44, §2, e 48 della medesima direttiva imponendo, a titolo di requisiti di idoneità e di livelli minimi di capacità enunciati nel capitolato d'onere applicabile nell'ambito del citato appalto, la condizione secondo la quale gli offerenti devono soddisfare “i criteri di sostenibilità degli acquisti e di responsabilità sociale delle imprese” nonché indicare come soddisfano tali criteri e come “contribui[scono] al miglioramento della sostenibilità del mercato del caffè e ad una produzione del caffè responsabile sotto il profilo ambientale, sociale ed economico”, e

– ha stabilito una clausola contraria all'obbligo di trasparenza previsto dall'art.2 di tale medesima direttiva imponendo la condizione secondo la quale gli offerenti devono soddisfare “i criteri di sostenibilità degli acquisti e di responsabilità sociale delle imprese” nonché indicare come soddisfano tali criteri e come “contribui[scono] al miglioramento della sostenibilità del mercato del caffè e ad una produzione del caffè responsabile sotto il profilo ambientale, sociale ed economico”,

il Regno dei Paesi Bassi è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza delle succitate disposizioni.

2) Il ricorso è respinto quanto al resto.

[...]

DISCUSSIONE

1. *Nell'ambito di procedure pubbliche di appalto, possono essere utilizzate, per la definizione dell'oggetto dell'appalto, specifiche dettagliate tratte dalle ecoetichettature europee? Se sì, a quali condizioni?*
2. *Nell'ambito di procedure pubbliche di appalto, può essere richiesto, a pena di esclusione, il possesso di una ecoetichettatura Europea?*
3. *Come ha deciso la Corte? Siete d'accordo? Perché?*

21. Servizi idrici e tariffa

Corte di Giustizia dell'Unione Europea, causa C-686/15

Sentenza della Corte (Sesta Sezione) del 7 dicembre 2016 – *Vodoopskrba i odvodnja d.o.o. c. Željka Klafurić* - Domanda di pronuncia pregiudiziale: Tribunale municipale di *Velika Gorica* - Croazia.

Parole chiave

1. ACQUE – DIRETTIVA 2000/60/CE - SERVIZI IDRICI – PREZZO – PARTE FISSA E PARTE VARIABILE – NORMATIVA NAZIONALE - LEGITTIMITÀ.

Massima

1. *La direttiva 2000/60/CE, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque, deve essere interpretata nel senso che essa non osta ad una normativa nazionale, come quella in discussione nel procedimento principale, la quale preveda che il prezzo dei servizi idrici fatturato al consumatore comprenda non soltanto una parte variabile calcolata in funzione del volume di acqua effettivamente consumato dall'interessato, ma anche una parte fissa non correlata a tale volume.*

Motivazioni

1. La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione della direttiva 2000/60/CE [...] del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque [...].

2. Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia insorta tra la *Vodoopskrba i odvodnja d.o.o.* e la sig.ra *Željka Klafurić*, in merito al rifiuto di quest'ultima di pagare la parte fissa compresa nel prezzo del suo consumo di acqua.

[...]

Procedimento principale e questione pregiudiziale

11. La *Vodoopskrba i odvodnja* è il fornitore dei servizi municipali di distribuzione dell'acqua sul territorio di varie città della Croazia, in particolare Zagabria.

12. Essa ha instaurato dinanzi al giudice del rinvio un procedimento per mancato pagamento contro la sig.ra *Klafurić*, la quale contesta una parte dell'importo delle fatture relative al servizio dell'acqua per il periodo compreso tra il mese di dicembre 2013 e quello di giugno 2014.

13. La sig.ra *Klafurić* contesta di dover pagare la parte fissa del prezzo dei servizi idrici, la quale viene calcolata indipendentemente dal consumo effettivo di acqua.

14. Il giudice del rinvio ritiene che il consumatore debba pagare soltanto per il proprio consumo di acqua in funzione di quanto viene letto sul suo contatore e che corrisponde alla parte variabile della sua fattura. Secondo detto giudice, la normativa nazionale applicabile «non è stata armonizzata» con la direttiva 2000/60 per quanto riguarda la determinazione del prezzo e le modalità di pagamento dell'acqua.

15. Sulla scorta di tali circostanze, l'*Općinski sud u Velikoj Gorici* (Tribunale municipale di *Velika Gorica*, Croazia) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) *Come venga calcolato, in base al diritto dell'Unione, il prezzo dell'acqua fornita che viene fatturato per ciascun appartamento di un immobile ad uso abitativo o per ciascuna casa singola.*

2) *Se i cittadini dell'Unione paghino le fatture relative ai loro consumi di acqua pagando unicamente per i consumi effettivamente rilevati sul contatore, oppure se essi paghino anche ulteriori componenti o voci tariffarie».*

Sulle questioni pregiudiziali

[...]

17. Nel caso di specie, tenuto conto della motivazione della sua decisione, il giudice del rinvio chiede in sostanza, mediante i suoi due quesiti, da esaminarsi congiuntamente, se la direttiva 2000/60 debba essere interpretata nel senso che essa osta ad una normativa nazionale, la quale preveda che il prezzo dei servizi idrici fatturato al consumatore comprenda non soltanto una parte variabile calcolata in funzione del volume di acqua realmente consumato dall'interessato, ma anche una parte fissa corrispondente agli oneri di allacciamento degli immobili

alle opere di approvvigionamento idrico e ai costi afferenti in particolare alla manutenzione di queste ultime, alla lettura dei contatori, al trattamento dei dati rilevati, alla taratura e al mantenimento in efficienza dei contatori, nonché all'analisi e al mantenimento della salubrità dell'acqua potabile.

18. Come già ricordato dalla Corte, la direttiva 2000/60 è una direttiva quadro adottata sul fondamento dell'art.175, §1, CE (divenuto art.192 TFUE). Essa stabilisce dei principi comuni e un quadro globale di azione per la protezione delle acque e assicura il coordinamento, l'integrazione e, nel lungo periodo, lo sviluppo ulteriore dei principi generali e delle strutture idonei a garantire la protezione e un utilizzo sostenibile delle acque nell'Unione Europea. I principi comuni e il quadro globale definiti dalla direttiva devono essere sviluppati ulteriormente dagli Stati membri, i quali sono tenuti ad adottare una serie di misure specifiche entro i termini assegnati dalla direttiva stessa. Tuttavia quest'ultima non persegue un'armonizzazione totale delle normative degli Stati membri in materia di acque (v., in particolare, sentenze del 30 novembre 2006, *Commissione/Lussemburgo*, C-32/05, [...], p.to 41, e dell'11 settembre 2014, *Commissione/Germania*, C-525/12, [...], p.to 50).

19. Come risulta dal considerando 19 della direttiva 2000/60, quest'ultima intende mantenere e migliorare l'ambiente acquatico all'interno dell'Unione. Tale obiettivo riguarda principalmente la qualità delle acque interessate. Il controllo della quantità costituisce un elemento complementare atto a garantire una buona qualità idrica e pertanto occorre adottare anche misure riguardanti l'aspetto quantitativo, ad integrazione di quelle che mirano a garantire una buona qualità.

20. In tale prospettiva, l'art.9 della direttiva 2000/60 stabilisce che gli Stati membri tengono conto del principio del recupero dei costi dei servizi idrici, compresi i costi ambientali e relativi alle risorse, prendendo in considerazione l'analisi economica effettuata in base all'allegato III di detta direttiva e, in particolare, secondo il principio «chi inquina paga». Gli Stati membri devono in particolare provvedere affinché le politiche dei prezzi dell'acqua incentivino adeguatamente gli utenti a usare le risorse idriche in modo efficiente e contribuiscono in tal modo alla realizzazione degli obiettivi ambientali fissati dalla direttiva 2000/60.

21. Pertanto, gli strumenti che permettono di raggiungere l'obiettivo assegnato di provvedere affinché le politiche dei prezzi dell'acqua incentivino adeguatamente gli utenti a usare le risorse idriche in modo efficiente sono rimessi alla valutazione degli Stati membri. In tale contesto, non si può negare che la fissazione del prezzo dei servizi idrici sulla base del volume di acqua effettivamente consumato costituisce uno dei mezzi idonei ad incentivare gli utenti ad utilizzare le risorse in maniera efficiente.

22. Tuttavia, per conformarsi all'obbligo di recupero dei costi dei servizi idrici, imposto dal diritto dell'Unione, gli Stati membri dispongono della facoltà di adottare ulteriori modalità di tariffazione dell'acqua che consentano, in particolare, di recuperare taluni oneri sopportati dai servizi di distribuzione dell'acqua per mettere quest'ultima a disposizione degli utenti, in quantità e qualità sufficienti, indipendentemente dal consumo effettivo che costoro ne fanno.

23. Infatti, laddove essi rispettino l'obbligo di recupero dei costi dei servizi idrici, compresi i costi ambientali e quelli relativi alle risorse, quale ricordato al p.to 20 della presente sentenza, gli Stati membri possono scegliere tra diversi modi di tariffazione quelli che più si confanno alla loro situazione specifica nell'ambito del potere discrezionale ad essi lasciato dalla direttiva 2000/60, dato che quest'ultima non impone loro alcuna precisa modalità di tariffazione.

24. A questo proposito non risulta né dall'art.9 della direttiva 2000/60 né da nessun'altra disposizione di quest'ultima che il legislatore dell'Unione abbia inteso opporsi a che gli Stati membri adottino una politica di tariffazione dell'acqua che si fondi su un prezzo di quest'ultima richiesto agli utenti comprendente una parte variabile connessa al volume d'acqua effettivamente consumato e una parte fissa non correlata a quest'ultimo.

25. D'altronde, risulta dall'esame delle diverse legislazioni nazionali che, come osservato dalla Commissione – la quale fa riferimento in proposito alla propria comunicazione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale, del 26 luglio 2000, intitolata «Politiche di tariffazione per una gestione più sostenibile delle riserve idriche [COM(2000) 477 definitivo]», e alla relazione tecnica dell'Agenzia Europea per l'ambiente (AEE 16/2013) intitolata «*Assessment of cost recovery through water pricing*» –, costituisce prassi corrente negli Stati membri il fatto che il prezzo dei servizi idrici sia composto da una parte fissa e da una parte variabile.

26. Risulta in proposito dalle pertinenti disposizioni della normativa nazionale in discussione nel procedimento principale che quest'ultima tiene conto del principio del recupero integrale dei

costi connessi alla disponibilità e alla tutela dell'acqua, nonché alla costruzione, alla gestione e alla manutenzione dei sistemi di approvvigionamento idrico. Dette disposizioni prevedono, in particolare, che la parte fissa del prezzo dei servizi idrici sia intesa, in particolare, a coprire i costi afferenti alla manutenzione delle opere municipali di approvvigionamento idrico, nonché all'analisi e al mantenimento della salubrità dell'acqua potabile.

27. Alla luce di quanto precede, occorre rispondere alle questioni sollevate dichiarando che la direttiva 2000/60 deve essere interpretata nel senso che essa non osta ad una normativa nazionale, come quella in discussione nel procedimento principale, la quale preveda che il prezzo dei servizi idrici fatturato al consumatore comprenda non soltanto una parte variabile calcolata in funzione del volume di acqua effettivamente consumato dall'interessato, ma anche una parte fissa non correlata a tale volume.

[...]

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

1. La direttiva 2000/60/CE [...] del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque, deve essere interpretata nel senso che essa non osta ad una normativa nazionale, come quella in discussione nel procedimento principale, la quale preveda che il prezzo dei servizi idrici fatturato al consumatore comprenda non soltanto una parte variabile calcolata in funzione del volume di acqua effettivamente consumato dall'interessato, ma anche una parte fissa non correlata a tale volume.

DISCUSSIONE

- 1. Quali sono gli obiettivi della direttiva 2000/60/CE?**
- 2. Quale è il ruolo delle politiche dei prezzi dell'acqua?**
- 3. Quali sono le possibili componenti delle tariffe idriche? È legittimo inserire una parte fissa non correlata al volume di acqua consumato?**
- 4. Come ha deciso la Corte? Siete d'accordo? Perché?**

22. Organismi geneticamente modificati

Corte di Giustizia dell'Unione Europea, causa C-36/11

Sentenza della Corte (Quarta Sezione) del 6 settembre 2012 - Pioneer Hi Bred Italia Srl c. Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali - Domanda di pronuncia pregiudiziale: Consiglio di Stato – Italia.

Parole chiave

1. AMBIENTE E TERRITORIO – OGM – COLTIVAZIONE – AUTORIZZAZIONE NAZIONALE - ESCLUSIONE – CONDIZIONI – PREVENTIVA AUTORIZZAZIONE COMUNITARIA – ISCRIZIONE CATALOGO COMUNITARIO DI PIANTE AGRICOLE.

2. AMBIENTE E TERRITORIO – OGM – COLTIVAZIONE – AUTORIZZAZIONE COMUNITARIA – STATO MEMBRO – OPPOSIZIONE – INAMMISSIBILITÀ – NELLE MORE ADOZIONE MISURE DI COESISTENZA

Massime

1. *In tema di emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati, uno Stato membro dell'Unione non può subordinare la coltivazione di OGM ad una autorizzazione nazionale al fine di tutelare la salute e l'ambiente. In particolare, l'autorizzazione nazionale va esclusa se la coltivazione è già stata autorizzata dalla normativa comunitaria – in base all'art.20 del Regolamento CE n.1829/2003 – e se i prodotti rientrano nel catalogo comune delle varietà delle specie di piante agricole previsto dalla direttiva 2002/53/CE.*

2. *Ai sensi dell'art.26-bis della direttiva 2001/18/CE sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati uno Stato membro non può opporsi alla messa in coltura sul suo territorio di OGM – autorizzata a livello comunitario - nelle more dell'adozione di "misure di coesistenza" nazionali dirette a evitare la presenza accidentale di organismi geneticamente modificati in altre colture.*

Motivazioni

1. La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'art.26-bis della direttiva 2001/18/CE [...] del 12 marzo 2001, sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati e che abroga la direttiva 90/220/CEE [...], come modificata dalla direttiva 2008/27/CE [...] dell'11 marzo 2008 ([...] in prosieguo: la «direttiva 2001/18»), letto alla luce della raccomandazione [...] 2003/556/CE, del 23 luglio 2003, recante orientamenti per lo sviluppo di strategie nazionali e migliori pratiche per garantire la coesistenza tra colture transgeniche, convenzionali e biologiche ([...] in prosieguo: la «raccomandazione del 23 luglio 2003»), e della raccomandazione [...] del 13 luglio 2010, recante orientamenti per l'elaborazione di misure nazionali in materia di coesistenza per evitare la presenza involontaria di OGM nelle colture convenzionali e biologiche ([...] in prosieguo: la «raccomandazione del 13 luglio 2010»).

2. Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra la Pioneer Hi Bred Italia Srl (in prosieguo: la «Pioneer») e il Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali avente ad oggetto la legittimità di una nota di detto ministero in cui si comunicava alla Pioneer che, nelle more dell'adozione, da parte delle regioni, di norme atte a garantire la coesistenza tra colture convenzionali, biologiche e transgeniche, il ministero non poteva procedere all'istruttoria della richiesta di detta società di essere autorizzata alla messa in coltura degli ibridi di mais geneticamente modificati già iscritti nel Catalogo comune delle varietà delle specie di piante agricole (in prosieguo: il «catalogo comune»).

[...]

Procedimento principale e questione pregiudiziale

43. Con decisione 98/294/CE, del 22 aprile 1998, concernente l'immissione in commercio di granturco geneticamente modificato (*Zea mays L. Linea MON 810*) a norma della direttiva 90/220 [...], la Commissione autorizzava la commercializzazione delle linee pure ed ibride provenienti dalla linea del mais MON 810, su richiesta della *Monsanto Europe SA* (in prosieguo: la «*Monsanto Europe*»), sul fondamento della direttiva 90/220.

44. L'11 luglio 2004, la *Monsanto Europe* notificava alla Commissione, ai sensi, in particolare, dell'art.20, §1, lett.a), del regolamento n.1829/2003, le varietà del mais *MON 810* quali «prodotti esistenti».

45. L'8 settembre 2004, la Commissione approvava l'iscrizione di 17 varietà derivate dal mais *MON 810* nel catalogo comune.

46. La *Monsanto Europe* non effettuava una notifica all'autorità nazionale competente, prima del 17 ottobre 2006, ai sensi dell'art.17, §2, della direttiva 2001/18.

47. Il 4 maggio 2007, la stessa chiedeva il rinnovo dell'autorizzazione all'immissione sul mercato delle varietà del mais *MON 810* sulla base dell'art.20, §4, del regolamento n.1829/2003.

48. La *Pioneer* è una società produttrice e distributrice, a livello mondiale, di sementi convenzionali e geneticamente modificate.

49. Essa intende coltivare le varietà del mais *MON 810* iscritte nel catalogo comune.

50. Il 18 ottobre 2006, essa presentava al Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali una richiesta di autorizzazione alla messa in coltura di tali varietà ai sensi dell'art.1, comma 2, del decreto legislativo n.212/2001.

51. Con la nota n.3734 del 12 maggio 2008, il Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali – Dipartimento delle politiche di sviluppo economico e rurale comunicava alla Pioneer di non poter procedere all'istruttoria della sua richiesta di autorizzazione alla messa in coltura di ibridi di mais geneticamente modificati, già iscritti nel catalogo comune, «nelle more dell'adozione, da parte delle regioni, delle norme idonee a garantire la coesistenza tra colture convenzionali, biologiche e transgeniche, come previsto dalla circolare del Mipaaf [Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali] del 31 marzo 2006».

52. Nell'ambito del suo ricorso diretto all'annullamento di detta nota, la *Pioneer* ha contestato la necessità di un'autorizzazione nazionale per la coltivazione di prodotti quali gli OGM iscritti nel catalogo comune.

53. Essa ha contestato peraltro l'interpretazione dell'art.26-bis della direttiva 2001/18 secondo la quale la coltivazione di OGM in Italia non sarebbe consentita fino all'adozione degli strumenti normativi regionali idonei a garantire la coesistenza fra colture transgeniche, convenzionali e biologiche.

54. In tali circostanze, il Consiglio di Stato ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se, qualora lo Stato membro abbia ritenuto di subordinare il rilascio dell'autorizzazione alle coltivazioni di OGM, ancorché iscritti nel [catalogo comune], a misure di carattere generale idonee a garantire la coesistenza con colture convenzionali o biologiche, l'art.26-bis della [direttiva 2001/18], letto alla luce della [raccomandazione del 23 luglio 2003] e della sopravvenuta [raccomandazione del 13 luglio 2010], debba essere interpretato nel senso che, nel periodo antecedente l'adozione delle misure generali:

a) l'autorizzazione debba essere rilasciata, avendo ad oggetto OGM iscritti nel [catalogo comune];

b) ovvero, l'esame dell'istanza di autorizzazione debba essere sospeso in attesa dell'adozione delle misure di carattere generale;

c) ovvero, l'autorizzazione debba essere rilasciata, con le prescrizioni idonee ad evitare nel caso concreto il contatto, anche involontario, delle colture transgeniche autorizzate con le colture convenzionali o biologiche circostanti».

Sulla questione pregiudiziale

Osservazioni preliminari

55. Al fine di stabilire la portata della questione pregiudiziale occorre, in limine, determinare il contesto normativo del procedimento principale.

56. In primo luogo, si deve constatare che per le varietà del mais *MON 810* non si è proceduto alla notifica per il rinnovo dell'autorizzazione entro la data del 17 ottobre 2006, di cui all'art.17, §2, della direttiva 2001/18.

57. In secondo luogo, si deve constatare che l'impiego e la commercializzazione di sementi delle varietà del mais *MON 810* sono autorizzati su un duplice fondamento.

58. Sono autorizzati in quanto le varietà in causa costituiscono «prodotti esistenti» ai sensi dell'art.20 del regolamento n.1829/2003, essendo state notificate come tali alla Commissione, conformemente ai §§1, lett.a), e 4 di detto articolo, l'11 luglio 2004, ossia anteriormente al 18 ottobre 2004, e avendo costituito oggetto di una domanda di rinnovo di autorizzazione il 4 maggio

2007, ossia entro i nove anni previsti a tal fine con decorrenza dal 5 maggio 1998, data della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della decisione 98/294, e scadenza il 5 maggio 2007, conformemente all'art.11, §2, del regolamento n.641/2004.

59. L'impiego e la commercializzazione di sementi delle varietà del mais *MON 810* sono autorizzati altresì perché tali varietà sono state iscritte nel catalogo comune disciplinato dalla direttiva 2002/53.

60. Occorre peraltro rilevare che, sebbene le varietà del mais *MON 810* siano autorizzate ai sensi dell'art.20 del regolamento n.1829/2003 e iscritte nel catalogo comune in applicazione della direttiva 2002/53, trova applicazione l'art.26-*bis* di quest'ultima.

61. Si osservi, infine, che solo la raccomandazione del 23 luglio 2003 è pertinente *ratione temporis* nel procedimento principale.

62. Così delimitato il contesto giuridico di quest'ultimo, si deve ritenere che, con la sua questione pregiudiziale, il giudice del rinvio chieda, in sostanza, se la messa in coltura di OGM quali le varietà del mais *MON 810* possa essere assoggettata a una procedura nazionale di autorizzazione quando l'impiego e la commercializzazione di dette varietà sono autorizzati ai sensi dell'art.20 del regolamento n.1829/2003 e tali varietà sono state iscritte nel catalogo comune previsto dalla direttiva 2002/53. Il medesimo giudice chiede pure se l'art.26-*bis* della direttiva 2001/18 consenta a uno Stato membro di opporsi alla messa in coltura sul proprio territorio di tali OGM nelle more dell'adozione di misure di coesistenza dirette a evitare la presenza accidentale di OGM in altre colture.

Sull'obbligo di richiedere un'autorizzazione nazionale

63. Il regolamento n.1829/2003 enuncia, al considerando 1, che la libera circolazione degli alimenti e dei mangimi sicuri e sani costituisce un aspetto essenziale del mercato interno. L'art.19, §5, del medesimo regolamento precisa che l'autorizzazione concessa conformemente alle procedure di quest'ultimo è valida in tutta l'Unione.

64. Da parte sua, la direttiva 2002/53 enuncia, al considerando 11, che è necessario che le sementi e le piante alle quali si applica tale direttiva possano essere commercializzate liberamente all'interno dell'Unione dal momento della loro inserzione nel catalogo comune. Il suo art.16, §1, prescrive, di conseguenza, agli Stati membri di vigilare affinché, con effetto a partire dalla data di pubblicazione nel catalogo comune, le sementi delle varietà ammesse in applicazione delle disposizioni di detta direttiva non siano soggette ad alcuna restrizione di mercato per quanto concerne la varietà.

65. Risulta, quindi, che il regolamento n.1829/2003 e la direttiva 2002/53 mirano entrambi a consentire il libero impiego e la libera commercializzazione degli OGM sull'intero territorio dell'Unione, in quanto autorizzati conformemente al primo e iscritti nel catalogo comune in applicazione della seconda.

66. Risulta peraltro, alla luce dei considerando 9, 33 e 34 del regolamento n.1829/2003 nonché degli artt.4, §§4 e 5, e 7, §4, della direttiva 2002/53, che le condizioni imposte da questi due atti normativi, rispettivamente, per un'autorizzazione o un'iscrizione nel catalogo comune rispondono alle necessità di tutela della salute e dell'ambiente.

67. Quanto ai prodotti esistenti il cui impiego e commercializzazione sono autorizzati in virtù dell'art.20 del regolamento n.1829/2003, il legislatore dell'Unione ha considerato, in sostanza, che tali necessità fossero soddisfatte provvisoriamente, al momento della notifica di tali prodotti, per effetto della valutazione operata in fase di autorizzazione anteriore a norma della direttiva 90/220 o della direttiva 2001/18.

68. Mediante il rinvio effettuato dall'art.20, §4, del regolamento n.1829/2003 all'art.23 e, tramite quest'ultimo, agli artt.18 e 19 del medesimo regolamento, lo stesso legislatore ha poi assimilato i prodotti esistenti a prodotti autorizzati inizialmente sul fondamento del regolamento n.1829/2003 sotto il profilo della valutazione dei rischi per la salute e per l'ambiente in fase di richiesta di rinnovo delle autorizzazioni.

69. Emerge da tali constatazioni che, allo stato attuale del diritto dell'Unione, uno Stato membro non è libero di subordinare a un'autorizzazione nazionale, fondata su considerazioni di tutela della salute o dell'ambiente, la coltivazione di OGM autorizzati in virtù del regolamento n.1829/2003 ed iscritti nel catalogo comune in applicazione della direttiva 2002/53.

70. Al contrario, un divieto o una limitazione della coltivazione di tali prodotti possono essere decisi da uno Stato membro nei casi espressamente previsti dal diritto dell'Unione.

71. Fra tali eccezioni figurano, da un lato, le misure adottate in applicazione dell'art.34 del regolamento n.1829/2003 nonché quelle disposte ai sensi degli artt.16, §2, o 18 della direttiva 2002/53, disposizioni che non sono oggetto del procedimento principale, e, dall'altro, le misure di coesistenza prese a titolo dell'art.26-*bis* della direttiva 2001/18.

Sul divieto di coltivazione di OGM nelle more dell'adozione di misure di coesistenza

72. Si deve constatare per prima cosa che, come sottolineano il governo spagnolo e la Commissione, l'art.26-*bis* della direttiva 2001/18 prevede solo una facoltà per gli Stati membri di introdurre misure di coesistenza.

73. Pertanto, nell'ipotesi in cui uno Stato membro si astenesse da qualsivoglia intervento nel settore, un divieto di coltivazione di OGM potrebbe protrarsi per un periodo di tempo illimitato e costituire un mezzo per aggirare le procedure previste agli artt.34 del regolamento n.1829/2003 nonché 16, §2, e 18 della direttiva 2002/53.

74. Un'interpretazione dell'art.26-*bis* della direttiva 2001/18 che consenta agli Stati membri di emanare un tale divieto sarebbe dunque contraria al sistema istituito dal regolamento n.1829/2003 e dalla direttiva 2002/53, sistema che consiste nel garantire la libera e immediata circolazione dei prodotti autorizzati a livello comunitario e iscritti nel catalogo comune, una volta che le necessità di tutela della salute e dell'ambiente siano state prese in considerazione nel corso delle procedure di autorizzazione e di iscrizione.

75. In definitiva, l'art.26-*bis* della direttiva 2001/18 può dar luogo a restrizioni, e perfino a divieti geograficamente delimitati, solo per effetto delle misure di coesistenza realmente adottate in osservanza delle loro finalità. Tale disposizione non consente, pertanto, agli Stati membri di decidere una misura come quella oggetto del procedimento principale la quale, nelle more dell'adozione di misure di coesistenza, vieta in via generale la coltivazione di OGM autorizzati ai sensi della normativa dell'Unione e iscritti nel catalogo comune.

76. Alla luce del complesso delle considerazioni precedenti, occorre rispondere alla questione sollevata nel senso che:

– la messa in coltura di OGM quali le varietà del mais *MON 810* non può essere assoggettata a una procedura nazionale di autorizzazione quando l'impiego e la commercializzazione di tali varietà sono autorizzati ai sensi dell'art.20 del regolamento n.1829/2003 e le medesime varietà sono state iscritte nel catalogo comune previsto dalla direttiva 2002/53;

– l'art.26-*bis* della direttiva 2001/18 non consente a uno Stato membro di opporsi in via generale alla messa in coltura sul suo territorio di tali OGM nelle more dell'adozione di misure di coesistenza dirette a evitare la presenza accidentale di OGM in altre colture.

[...]

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

La messa in coltura di organismi geneticamente modificati quali le varietà del mais *MON 810* non può essere assoggettata a una procedura nazionale di autorizzazione quando l'impiego e la commercializzazione di tali varietà sono autorizzati ai sensi dell'art.20 del regolamento (CE) n.1829/2003 [...], del 22 settembre 2003, relativo agli alimenti e ai mangimi geneticamente modificati, e le medesime varietà sono state iscritte nel catalogo comune delle varietà delle specie di piante agricole previsto dalla direttiva 2002/53/CE [...] del 13 giugno 2002, relativa al catalogo comune delle varietà delle specie di piante agricole, emendata con il regolamento n.1829/2003.

L'art.26-*bis* della direttiva 2001/18/CE [...] del 12 marzo 2001, sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati e che abroga la direttiva 90/220/CEE [...] come modificata dalla direttiva 2008/27/CE [...] dell'11 marzo 2008, non consente a uno Stato membro di opporsi in via generale alla messa in coltura sul suo territorio di tali organismi geneticamente modificati nelle more dell'adozione di misure di coesistenza dirette a evitare la presenza accidentale di organismi geneticamente modificati in altre colture.

DISCUSSIONE

1. ***Gli Stati membri sono liberi di subordinare ad un'autorizzazione nazionale la coltivazione di OGM autorizzati in virtù delle norme dell'Unione Europea ed inseriti nel catalogo comune?***
2. ***Cosa si intende per "misure di coesistenza"?***
3. ***Uno Stato membro può opporsi in via generale alla messa in coltura sul suo territorio di OGM nelle more dell'adozione di misure di coesistenza?***
4. ***Come ha deciso la Corte? Siete d'accordo? Perché?***