



SENTENZA DELLA CORTE (Terza Sezione)
4 marzo 2015 (*)

«Rinvio pregiudiziale – Articolo 191, paragrafo 2, TFUE – Direttiva 2004/35/CE – Responsabilità ambientale – Normativa nazionale che non prevede la possibilità per l'amministrazione di imporre, ai proprietari di terreni inquinati che non hanno contribuito a tale inquinamento, l'esecuzione di misure di prevenzione e di riparazione e che prevede soltanto l'obbligo di rimborsare gli interventi effettuati dall'amministrazione – Compatibilità con i principi del "chi inquina paga", di precauzione, dell'azione preventiva e della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente»

Nella causa C-534/13, avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Consiglio di Stato (Italia), con ordinanza dell'8 luglio 2013, pervenuta in cancelleria il 10 ottobre 2013, nel procedimento

**Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare,
Ministero della Salute,
Ispra – Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale**
contro

Fipa Group Srl,
nei confronti di:

**Comune di Massa,
Regione Toscana,
Provincia di Massa Carrara,
Comune di Carrara,**

**Arpat – Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana,
Ediltecnica Srl,
Versalis SpA,**

e

**Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare,
Ministero della Salute,
Ispra – Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale**
contro

Tws Automation Srl,
nei confronti di:

**Comune di Massa,
Regione Toscana,
Provincia di Massa Carrara,
Comune di Carrara,**

**Arpat – Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana,
Ediltecnica Srl,
Versalis SpA,**

e

**Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare,
Ministero della Salute,**
contro

Ivan Srl,
nei confronti di:

**Edison SpA,
Comune di Massa,
Regione Toscana,
Provincia di Massa Carrara,
Comune di Carrara,**

**Arpat – Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana,
Ediltecnica Srl,
Versalis SpA,**

LA CORTE (Terza Sezione),

composta da M. Ilešič, presidente di sezione, A. Ó Caoimh, C. Toader (relatore), E. Jarašiūnas e C. G. Fernlund, giudici,

avvocato generale: J. Kokott

cancelliere: L. Carrasco Marco, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 5 novembre 2014,

considerate le osservazioni presentate:

per la Tws Automation Srl, da R. Lazzini e S. Prosperi Mangili, avvocati;

per la Ivan Srl, da G. C. Di Gioia, F. Massa, L. Acquarone e G. Acquarone, avvocati;

per la Edison SpA, da M. S. Masini, W. Troise Mangoni e G. L. Conti, avvocati;

per la Versalis SpA, da S. Grassi, G. M. Roberti e I. Perego, avvocati;

per il governo italiano, da G. Palmieri, in qualità di agente, assistita da C. Gerardis, avvocato dello Stato;

per il governo polacco, da B. Majczyna, in qualità di agente;

per la Commissione europea, da L. Pignataro-Nolin e E. White, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 20 novembre 2014,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

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'articolo 191, paragrafo 2, TFUE, ai considerando 13 e 24, e agli articoli 1 e 8, paragrafo 3, della direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale (GU L 143, pag. 56).

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.

Contesto normativo

Il diritto dell'Unione

L'articolo 191, paragrafo 2, primo comma, TFUE, enuncia quanto segue:

«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"».

I considerando 1, 2, 13, 18, 20, 24 e 30 della direttiva 2004/35 sono formulati nel seguente modo:

Nella Comunità esistono attualmente molti siti contaminati, che comportano rischi significativi per la salute, e negli ultimi decenni vi è stata una forte accelerazione della perdita di biodiversità. Il non intervento potrebbe provocare in futuro ulteriori contaminazioni dei siti e una perdita di biodiversità ancora maggiore. La prevenzione e la riparazione, nella misura del possibile, del danno ambientale contribuisce a realizzare gli obiettivi ed i principi della politica ambientale comunitaria, stabiliti nel trattato. Occorre tener conto delle circostanze locali allorché si decide come riparare il danno.

La prevenzione e la riparazione del danno ambientale dovrebbero essere attuate applicando il principio "chi inquina paga", quale stabilito nel trattato e coerentemente con il principio dello sviluppo sostenibile. Il principio fondamentale della presente direttiva dovrebbe essere quindi che l'operatore la cui attività ha causato un danno ambientale o la minaccia imminente di tale danno sarà considerato finanziariamente responsabile in modo da indurre gli operatori ad adottare misure e a sviluppare pratiche atte a ridurre al minimo i rischi di danno ambientale.

A non tutte le forme di danno ambientale può essere posto rimedio attraverso la responsabilità civile. Affinché quest'ultima sia efficace è necessario che vi siano uno o più inquinanti individuabili, il danno dovrebbe essere concreto e quantificabile e si dovrebbero accertare nessi causali tra il danno e gli inquinanti individuati. La responsabilità civile non è quindi uno strumento adatto per trattare l'inquinamento a carattere diffuso e generale nei casi in cui sia impossibile collegare gli effetti ambientali negativi a atti o omissioni di taluni singoli soggetti.

Secondo il principio "chi inquina paga", l'operatore che provoca un danno ambientale o è all'origine di una minaccia imminente di tale danno dovrebbe di massima sostenere il costo delle necessarie misure di prevenzione o di riparazione. Quando l'autorità competente interviene direttamente o tramite terzi al posto di un operatore, detta autorità dovrebbe far sì che il costo da essa sostenuto sia a carico dell'operatore. È inoltre opportuno che gli operatori sostengano in definitiva il costo della valutazione del danno ambientale ed eventualmente della valutazione della minaccia imminente di tale danno.

Non si dovrebbe chiedere ad un operatore di sostenere i costi di misure di prevenzione o riparazione adottate conformemente alla presente direttiva in situazioni in cui il danno in questione o la minaccia imminente di esso derivano da eventi indipendenti dalla volontà dell'operatore. Gli Stati membri possono consentire che gli operatori, di cui non è accertato il dolo o la colpa, non debbano sostenere il costo di misure di riparazione in situazioni in cui il danno in questione deriva da emissioni o eventi espressamente autorizzati o la cui natura dannosa non era nota al momento del loro verificarsi.

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

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

La direttiva 2004/35, ai sensi del suo articolo 1, istituisce un quadro per la responsabilità ambientale basato sul principio «chi inquina paga».

L'articolo 2, punto 6, di detta direttiva definisce la nozione di «operatore» come «qualsiasi persona fisica o giuridica, sia essa pubblica o privata, che esercita o controlla un'attività professionale oppure, quando la legislazione nazionale lo prevede, a cui è stato delegato un potere economico decisivo sul funzionamento tecnico di tale attività, compresi il titolare del permesso o dell'autorizzazione a svolgere detta attività o la persona che registra o notifica l'attività medesima».

Ai sensi dell'articolo 2, punto 7, della medesima direttiva la nozione di «attività professionale» è definita come qualsiasi «attività svolta nel corso di un'attività economica, commerciale o imprenditoriale, indipendentemente dal fatto che abbia carattere pubblico o privato o che persegua o meno fini di lucro».

L'articolo 2, punti 10 e 11, della direttiva 2004/35 così definisce le seguenti nozioni:

“misure di prevenzione”: le misure prese per reagire a un evento, un atto o un'omissione che ha creato una minaccia imminente di danno ambientale, al fine di impedire o minimizzare tale danno;

“misure di riparazione”: qualsiasi azione o combinazione di azioni, tra cui misure di attenuazione o provvisorie dirette a riparare, risanare o sostituire risorse naturali e/o servizi naturali danneggiati, oppure a fornire un'alternativa equivalente a tali risorse o servizi, come previsto nell'allegato II».

L'articolo 3 della direttiva suddetta, intitolato «Campo d'applicazione», al suo paragrafo 1, precisa quanto segue:

«La presente direttiva si applica:

al danno ambientale causato da una delle attività professionali elencate nell'allegato III e a qualsiasi minaccia imminente di tale danno a seguito di una di dette attività;

al danno alle specie e agli habitat naturali protetti causato da una delle attività professional[i] non elencata nell'allegato III e a qualsiasi minaccia imminente di tale danno a seguito di una di dette attività, in caso di comportamento doloso o colposo dell'operatore».

Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 5, della medesima direttiva, quest'ultima «si applica al danno ambientale o alla minaccia imminente di tale danno causati da inquinamento di carattere diffuso unicamente quando sia possibile accertare un nesso causale tra il danno e le attività di singoli operatori».

L'articolo 5 della direttiva 2004/35, intitolato «Azione di prevenzione», è redatto nei seguenti termini:

«1. Quando un danno ambientale non si è ancora verificato, ma esiste una minaccia imminente che si verifichi, l'operatore adotta, senza indugio, le misure di prevenzione necessarie.

(...)

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

chiedere all'operatore di prendere le misure di prevenzione necessarie;

adottare essa stessa le misure di prevenzione necessarie.

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

L'articolo 6 di detta direttiva, intitolato «Azione di riparazione», recita:

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

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

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

chiedere all'operatore di prendere le misure di riparazione necessarie;

adottare essa stessa le misure di riparazione necessarie.

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

L'articolo 8, paragrafi 1 e 3, della medesima direttiva così dispone:

«1. L'operatore sostiene i costi delle azioni di prevenzione e di riparazione adottate in conformità della presente direttiva.

(...)

3. Non sono a carico dell'operatore i costi delle azioni di prevenzione o di riparazione adottate conformemente alla presente direttiva se egli può provare che il danno ambientale o la minaccia imminente di tale danno:

è stato causato da un terzo, e si è verificato nonostante l'esistenza di opportune misure di sicurezza, o

è conseguenza dell'osservanza di un ordine o istruzione obbligatori impartiti da una autorità pubblica, diversa da un ordine o istruzione impartiti in seguito a un'emissione o a un incidente causati dalle attività dell'operatore. In tali casi gli Stati membri adottano le misure appropriate per consentire all'operatore di recuperare i costi sostenuti».

L'articolo 11, paragrafo 2, della direttiva 2004/35 ha il seguente tenore:

«Spetta all'autorità competente individuare l'operatore che ha causato il danno o la minaccia imminente di danno, valutare la gravità del danno e determinare le misure di riparazione da prendere a norma dell'allegato II (...).».

L'articolo 16 della direttiva 2004/35, intitolato «Relazione con il diritto nazionale», enuncia, al suo paragrafo 1, che la direttiva «non preclude agli Stati membri di mantenere o adottare disposizioni più severe in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, comprese l'individuazione di altre attività da assoggettare agli obblighi di prevenzione e di riparazione previsti da [detta] direttiva e l'individuazione di altri soggetti responsabili».

In forza dell'articolo 17 della direttiva 2004/35, in combinato disposto con l'articolo 19 della stessa, tale direttiva si applica unicamente al danno causato da un'emissione, un evento o un incidente verificatosi dopo il 30 aprile 2007, se derivante vuoi da attività poste in essere successivamente a tale data, vuoi da attività svolte anteriormente a tale data ma non terminate prima di essa.

L'allegato III di tale direttiva elenca dodici attività ritenute pericolose dal legislatore ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, di detta direttiva.

Il diritto italiano

L'articolo 240, comma 1, lettere m) e p), del decreto legislativo del 3 aprile 2006, n. 152, Norme in materia ambientale (supplemento ordinario alla GURI n. 88, del 14 aprile 2006), nella versione in vigore alla data dei fatti del procedimento principale (in prosieguo: il «codice dell'ambiente»), è contenuto nel titolo V della parte IV. Tale disposizione definisce le misure di messa in sicurezza di emergenza e di bonifica dei siti.

L'articolo 242 del codice dell'ambiente intitolato «procedure operative ed amministrative» disciplina con un certo livello di dettaglio gli oneri ricadenti sul soggetto responsabile dell'inquinamento, che si tratti di contaminazione recente o storica, per quanto riguarda in particolare l'adozione delle misure necessarie di prevenzione, di ripristino e di messa in sicurezza d'urgenza, la comunicazione nei confronti di soggetti pubblici competenti e l'esecuzione di attività di bonifica.

L'articolo 244 di detto codice, rubricato «ordinanze» disciplina il caso in cui sia stato accertato che la contaminazione verificatasi nel caso concreto abbia superato i valori di concentrazione della soglia di contaminazione. In questo caso, la Provincia diffida con ordinanza motivata il responsabile della potenziale contaminazione all'adozione delle misure di cui agli articoli 240 e seguenti del medesimo codice. L'articolo 244, terzo comma, del codice dell'ambiente prevede che l'ordinanza è comunque notificata anche al proprietario del sito. Inoltre, l'articolo 244, quarto comma, di tale codice, dispone che se il responsabile non sia individuabile o non provveda e non provveda il proprietario del sito né altro soggetto interessato, gli interventi che risultassero necessari sono adottati dall'amministrazione competente.

L'articolo 245 di detto codice, intitolato «obblighi di intervento e di notifica da parte dei soggetti non responsabili della potenziale contaminazione», al comma 1 così prevede:

«Le procedure per gli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale disciplinate dal presente titolo possono essere comunque attivate su iniziativa degli interessati non responsabili».

L'articolo 245, comma 2, del medesimo codice dispone quanto segue:

«Fatti salvi gli obblighi del responsabile della potenziale contaminazione di cui all'articolo 242, il proprietario o il gestore dell'area che rilevi il superamento o il pericolo concreto e attuale del superamento della concentrazione soglia di contaminazione (CSC) deve darne comunicazione alla regione, alla provincia ed al comune territorialmente competenti e attuare le misure di prevenzione secondo la procedura di cui all'articolo 242. La provincia, una volta ricevute le comunicazioni di cui sopra, si attiva, sentito il comune, per l'identificazione del soggetto responsabile al fine di dar corso agli interventi di bonifica. È comunque riconosciuta al proprietario o ad altro soggetto interessato la facoltà di intervenire in qualunque momento volontariamente per la realizzazione degli interventi di bonifica necessari nell'ambito del sito in proprietà o disponibilità».

L'articolo 250 del codice dell'ambiente rubricato «bonifica da parte dell'amministrazione» così dispone:

«Qualora i soggetti responsabili della contaminazione non provvedano direttamente agli adempimenti disposti

dal presente titolo ovvero non siano individuabili e non provvedano né il proprietario del sito né altri soggetti interessati, le procedure e gli interventi di cui all'articolo 242 sono realizzati d'ufficio dal comune territorialmente competente e, ove questo non provveda, dalla regione, secondo l'ordine di priorità fissati dal piano regionale per la bonifica delle aree inquinate, avvalendosi anche di altri soggetti pubblici o privati, individuati ad esito di apposite procedure ad evidenza pubblica (...).

L'articolo 253 di detto codice intitolato «oneri reali e privilegi speciali» ai commi da 1 a 4 enuncia quanto segue:

«1. Gli interventi di cui al presente titolo costituiscono onere reale sui siti contaminati qualora effettuati d'ufficio dall'autorità competente ai sensi dell'articolo 250. (...)

2. Le spese sostenute per gli interventi di cui al comma 1 sono assistite da privilegio speciale immobiliare sulle aree medesime, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 2748, secondo comma, del codice civile. Detto privilegio si può esercitare anche in pregiudizio dei diritti acquistati dai terzi sull'immobile.

3. Il privilegio e la ripetizione delle spese possono essere esercitati, nei confronti del proprietario del sito incolpevole dell'inquinamento o del pericolo di inquinamento, solo a seguito di provvedimento motivato dell'autorità competente che giustifichi, tra l'altro, l'impossibilità di accertare l'identità del soggetto responsabile ovvero che giustifichi l'impossibilità di esercitare azioni di rivalsa nei confronti del medesimo soggetto ovvero la loro infruttuosità.

4. In ogni caso, il proprietario non responsabile dell'inquinamento può essere tenuto a rimborsare (...) le spese degli interventi adottati dall'autorità competente soltanto nei limiti del valore di mercato del sito determinato a seguito dell'esecuzione degli interventi medesimi. Nel caso in cui il proprietario non responsabile dell'inquinamento abbia spontaneamente provveduto alla bonifica del sito inquinato, ha diritto di rivalersi nei confronti del responsabile dell'inquinamento per le spese sostenute e per l'eventuale maggior danno subito».

Procedimento principale e questione pregiudiziale

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.

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.

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.

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».

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.

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

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.

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'area 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'articolo 240, comma 1, lettera m), di detto codice, ovvero se, in un'ipotesi del genere, tale proprietario sia tenuto solo agli oneri reali espressamente previsti all'articolo 253 del medesimo codice.

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.

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.

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.

A tale proposito il giudice del rinvio, riferendosi alle sentenze della Corte ERG e a., (C-378/08, EU:C:2010:126), e ERG e a., (C-379/08 e C-380/08, EU:C:2010:127), 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.

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'articolo 191, paragrafo 2, [TFUE] e dalla direttiva [2004/35] (articoli 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 articoli 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 d'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

Con la sua questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se i principi del diritto dell'Unione in materia ambientale, quali quelli sanciti dall'articolo 191, paragrafo 2, TFUE e dalla direttiva 2004/35, segnatamente, il principio «chi inquina paga», debbano essere interpretati nel senso che ostano a una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, che, nel caso in cui sia impossibile individuare il responsabile della contaminazione di un sito o di 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 terreno, 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.

Sull'applicabilità dell'articolo 191, paragrafo 2, TFUE

Occorre ricordare che l'articolo 191, paragrafo 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'articolo 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., EU:C:2010:126, punto 45; ERG e a., EU:C:2010:127, punto 38, e ordinanza Buzzi Unicem e a., C-478/08 e C-479/08, EU:C:2010:129, punto 35).

Di conseguenza, dal momento che l'articolo 191, paragrafo 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'articolo 192 TFUE, che disciplini specificamente l'ipotesi di cui trattasi (v. sentenze ERG e a., EU:C:2010:126, punto 46; ERG e a., EU:C:2010:127, punto 39, e ordinanza Buzzi Unicem e a., EU:C:2010:129, punto 36).

Parimenti, l'articolo 191, paragrafo 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.

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'articolo 175 CE, divenuto l'odierno articolo 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.

Sull'applicabilità ratione temporis della direttiva 2004/35

Tenuto conto della circostanza che, secondo gli elementi di fatto contenuti nel fascicolo di cui dispone la Corte, le contaminazioni ambientali storiche di cui trattasi nel procedimento principale derivano da attività economiche svolte da precedenti proprietari dei terreni che sono attualmente detenuti, rispettivamente, dalla Fipa Group, dalla Tws Automation e dalla Ivan, è dubbio che la direttiva 2004/35 sia applicabile ratione temporis alle cause di cui al procedimento principale.

Infatti, dall'articolo 17, primo e secondo trattino, di detta direttiva, letto in combinato disposto con il suo considerando 30, risulta che tale direttiva si applica unicamente al danno causato da un'emissione, un evento o un incidente verificatosi il 30 aprile 2007 o dopo tale data quando tale danno derivi vuoi da attività svolte in tale data o successivamente ad essa, vuoi da attività svolte precedentemente a tale data ma non terminate prima di essa (v., in tal senso, sentenze ERG e a., EU:C:2010:126, punti 40 e 41; ERG e a., EU:C:2010:127, punto 34, e ordinanza Buzzi Unicem e a., EU:C:2010:129, punto 32).

È necessario che il giudice del rinvio verifichi, in base ai fatti che esso solo è in grado di valutare, se nella causa principale i danni che sono oggetto delle misure di prevenzione e di riparazione imposte dalle autorità nazionali rientrano o meno nell'ambito di applicazione della direttiva 2004/35 come definito dall'articolo 17 della medesima (v., in tal senso, sentenza ERG e a., EU:C:2010:126, punto 43).

Qualora tale giudice dovesse giungere alla conclusione che detta direttiva non è applicabile nelle cause di cui è investito, un'ipotesi del genere dovrebbe allora essere disciplinata dall'ordinamento nazionale, nel rispetto delle norme del Trattato e fatti salvi altri eventuali atti di diritto derivato (v. sentenze ERG e a., EU:C:2010:126, punto 44; ERG e a., EU:C:2010:127, punto 37, nonché ordinanza Buzzi Unicem e a., EU:C:2010:129, punto 34).

Nel caso in cui il giudice del rinvio dovesse giungere alla conclusione che la stessa direttiva è applicabile *ratione temporis* alle controversie di cui al procedimento principale occorre esaminare la questione pregiudiziale come segue.

Sulla nozione di «operatore»

Da una lettura combinata dell'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2004/35 e dei considerando 2 e 18 nonché degli articoli 2, punti 6 e 7, 5, 6, 8 e 11, paragrafo 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.

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.

Come la Corte ha già constatato, nel sistema degli articoli 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., EU:C:2010:127, punto 46). Del pari, è a tale operatore che l'autorità competente può imporre di adottare le misure necessarie.

Parimenti, l'articolo 8 di tale direttiva, intitolato «Costi di prevenzione e di riparazione» dispone al suo paragrafo 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'articolo 11, paragrafo 2, della medesima direttiva, hanno l'obbligo di individuare l'operatore che ha causato il danno.

Per contro, le persone diverse da quelle definite all'articolo 2, punto 6, della direttiva 2004/35, vale a dire quelle che non esercitano un'attività professionale, ai sensi dell'articolo 2, punto 7, di tale direttiva, non rientrano nell'ambito di applicazione della stessa direttiva, circoscritto dall'articolo 3, paragrafo 1, lettere a) e b), della stessa.

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'articolo 3, paragrafo 1, lettera 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

Come emerge dagli articoli 4, paragrafo 5, e 11, paragrafo 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., EU:C:2010:126, punti 52 e 53, e ordinanza Buzzi Unicem e a., EU:C:2010:129, punto 39).

Nell'interpretare l'articolo 3, paragrafo 1, lettera 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., EU:C:2010:126, punti da 63 a 65, e ordinanza Buzzi Unicem e a., EU:C:2010:129, punto 45).

Come emerge dall'articolo 4, paragrafo 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'articolo 3, paragrafo 1, lettera b), di tale direttiva nel caso di attività professionali diverse da quelle di cui all'allegato III di detta direttiva.

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.

A tale proposito, occorre ricordare che, conformemente all'articolo 8, paragrafo 3, lettera 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., EU:C:2010:126, punto 67 e giurisprudenza ivi citata, e ordinanza Buzzi Unicem e a., EU:C:2010:129, punto 46).

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 punto 46 della presente sentenza (v., in tal senso, sentenza ERG e a., EU:C:2010:126, punto 59, e ordinanza Buzzi Unicem e a., EU:C:2010:129, punti 43 e 48).

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.

È ben vero che l'articolo 16 della direttiva 2004/35 prevede, conformemente all'articolo 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.

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.

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.

Sulle spese

Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

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

La direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, 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.

Firme

* Lingua processuale: l'italiano.