

2010. 1

## SOMMARIO

**Obblighi di servizio pubblico e libero mercato nella recente giurisprudenza della Corte di Giustizia**

Avv. Luigi Cesaro

**Motori di ricerca e marchi registrati: la CGCE cerca di fare chiarezza sulla materia**

Avv. Luca Luchetti

**Erasmus per giovani imprenditori. Una valida iniziativa dell'Unione per sostenere le imprese**

Dott.ssa Alessia Bolognini

**Il Mercato unico europeo di rilancio in rilancio**

Dott.ssa Monica Didò

**Smaltimento dei rifiuti radioattivi: consultazioni pubbliche e prossimi interventi legislativi**

Avv. Filippo Palmieri

**La recente sentenza interpretativa della Corte di Giustizia sul principio "Chi inquina paga"**

Avv. Antonietta Majoli

## "LA CITTADINANZA EUROPEA". NEL PROSSIMO NUMERO:

### Saggi e contributi

Maria Luisa MANISCALCO

*Le minoranze religiose in Europa. Costruire il legame sociale in uno spazio post-secolare*

Carlo CARDIA

*Identità religiosa e culturale europea: la questione del crocifisso*

Daniela PREDA

*Le prime battaglie per l'unità europea: Mario Albertini*

Silvio GAMBINO

*Giurisdizione e 'Giustizia' fra Trattato di Lisbona, CEDU e ordinamenti nazionali*

Luigi MOCCIA

*Cittadinanza europea e spazio di libertà, sicurezza e giustizia*

Giampaolo GERBASI

*Il principio di coesione economica, sociale e territoriale tra governance multilivello, esigenze partenariali/collaborative e (conseguenti) trasformazioni nelle modalità di funzionamento del potere*

Luisa DOMENICHELLI

*Il Trattato di Lisbona: un decisivo passo in avanti per le autonomie locali europee*

Gaetana TRUPIANO

*Lo strumento finanziario della politica europea di vicinato (European Neighbourhood and Partnership Instrument)*

### Rubriche

#### ARCHIVIO

*La dichiarazione Schuman*

(Umberto Morelli)

#### DOSSIER

*La Direttiva 2006/54/CE: parità di trattamento economico fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego*

(Diana Tasini)

*Uno "Small Business Act" per l'Europa: Comunicazione della Commissione "Una corsia preferenziale per la piccola impresa"*

(Alessia Bolognini)

#### GLOSSARIO

*Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali*

(Lisa Mannello)

#### OSSERVATORIO EUROPEO

*La riforma del controllo di costituzionalità in Francia*

(Marina Calamo Specchia)

*Recensioni e segnalazioni*

(Rassegna a cura di Teresa Pullano)

## Obblighi di servizio pubblico e libero mercato nella recente giurisprudenza della Corte di Giustizia

Avv. Luigi Cesaro

Con la sentenza C- 265/08 del 20 aprile 2010, la Corte di Giustizia si è espressa in merito alla questione se sia legittimo, a seguito della Direttiva 2003/55/CE che fissa il 1° luglio 2007 come data limite per la completa liberalizzazione del mercato del gas naturale, che un'Autorità Pubblica (nel caso di specie l'AEEG, l'Autorità per l'energia elettrica e il gas) mantenga, anche dopo tale data, il potere di fissare i prezzi di riferimento delle forniture di gas naturale in favore dei clienti domestici.

Ai sensi dell'art. 23 della richiamata Direttiva, infatti, gli Stati membri provvedono affinché, dal 1° luglio 2007, tutti i clienti siano liberi di scegliere il fornitore presso il quale acquistare gas naturale. Per contemperare l'obiettivo della liberalizzazione con quello della tutela del consumatore finale, l'art. 3 della stessa Direttiva consente un intervento pubblico, in parziale deroga al principio di libera concorrenza, laddove prevede che gli Stati membri possano imporre alle società che operano nel settore del gas *obblighi relativi al servizio pubblico* riguardanti, fra l'altro, il prezzo delle forniture. Tali obblighi, tuttavia, sono legittimi solo a determinate condizioni.

Innanzitutto, l'intervento pubblico deve essere giustificato da un interesse economico generale, consistente, nel caso preso in esame nella richiamata sentenza, nel mantenere ad un livello ragionevole il prezzo di fornitura del gas naturale al consumatore finale.

In secondo luogo, gli obblighi di servizio pubblico eventualmente imposti dallo Stato membro devono rispettare il principio di proporzionalità, ossia non possono incidere sulla libera fissazione del prezzo della fornitura di gas naturale se non nella misura strettamente necessaria al conseguimento dell'obiettivo di interesse economico generale perseguito. E ciò con riferimento, in particolare, alla durata dell'obbligo e ai suoi beneficiari. Da un lato, infatti, l'intervento statale può limitare la libertà delle imprese solo per un periodo determinato di tempo, così da non rendere duratura una misura che per sua stessa natura costituisce un ostacolo alla completa liberalizzazione del mercato del gas naturale; dall'altro, il medesimo intervento deve essere volto a tutelare le fasce più deboli dei consumatori finali, cosicché l'ingerenza pubblica non potrebbe ritenersi conforme al diritto comunitario laddove essa andasse a beneficio, in modo identico, di tutti i clienti, siano essi famiglie o imprese, indipendentemente dalle loro dimensioni, capacità economica e di consumo.

Infine, come espressamente richiesto dall'art. 3 della direttiva 2003/55/CE, gli obblighi relativi

al servizio pubblico devono essere "chiaramente definiti, trasparenti, non discriminatori e verificabili" e garantire alle imprese operanti nel settore del gas "parità di accesso ai consumatori".

La Corte di Giustizia, in conclusione, ha ritenuto non contraria al diritto comunitario una norma nazionale che, anche successivamente al 1° luglio 2007, consenta ad un'Autorità di regolazione nazionale di determinare i prezzi di riferimento delle forniture di gas naturale che le imprese di distribuzione o di vendita devono far figurare tra le proprie offerte commerciali. Ovviamente, a patto che tale intervento rispetti le condizioni surrichiamate.

La Corte ha, in conclusione, rimandato al giudice nazionale la valutazione in ordine al se, nel caso di specie, le suddette condizioni siano state rispettate, tenuto conto della particolare situazione del mercato del gas, ancora non aperto effettivamente alla concorrenza, e dell'obiettivo della direttiva 2003/55/CE di garantire non solo "un mercato del gas concorrenziale", ma anche "elevati livelli qualitativi di pubblico servizio", nonché "la tutela dei diritti dei clienti piccoli e vulnerabili".

## Motori di ricerca e marchi registrati: la CGCE cerca di fare chiarezza sulla materia

Avv. Luca Luchetti

Quotidianamente siamo ormai soliti inserire parole chiave nei vari motori di ricerca su Internet per ottenere dalla ricerca che effettuiamo i relativi siti di interesse; un gesto comune che è entrato a far parte della nostra cultura. Tuttavia, i meccanismi interni con cui i risultati delle nostre ricerche ci vengono forniti non sono noti al grande pubblico degli utenti.

Per ogni serie di parole immesse, normalmente, il motore di ricerca fornisce contestualmente due tipi di risultati: (i) i risultati c.d. naturali, ovvero una serie di siti pertinenti alla parola chiave inserita e (ii) annunci pubblicitari relativi ad altri determinati siti. Questi ultimi appaiono all'utente in quanto gli inserzionisti pagano la società che gestisce il motore di ricerca affinché, in risposta a determinate parole, vengano presentati i loro siti; ciò è reso possibile dal fatto che il gestore del motore di ricerca consente agli inserzionisti di selezionare, vendendoglielo, tali parole chiave. L'ordine in cui vengono visualizzati detti *link* pubblicitari è determinato in base al prezzo massimo per *click*, da quante volte tali *link* sono stati selezionati in precedenza, nonché dalla qualità dell'annuncio. L'inserzionista ha poi la possibilità di migliorare la sua posizione nell'ordine di visualizzazione fissando un prezzo più alto o provando a migliorare la qualità del suo annuncio.

Tale nuova modalità di inserzione pubblicitaria ha portato il sorgere di numerose controversie,

in particolare, per il caso in cui le parole chiave coincidono con marchi d'impresa registrati. Le società titolari di marchi, particolarmente quelli celebri, vogliono infatti che venga inibita la selezione di tali parole chiave da parte degli inserzionisti e che i gestori dei motori di ricerca non facciano apparire annunci pubblicitari in risposta a tali parole chiave, dal momento che ciò comporta che, oltre ai risultati naturali, agli utenti vengono visualizzati anche siti di prodotti concorrenti o addirittura contraffatti.

Diversi giudici nazionali che si sono trovati a dover risolvere dette controversie hanno così richiesto in via pregiudiziale alla Corte di Giustizia delle Comunità europee se l'uso di una parola chiave coincidente con un marchio possa essere considerato di per sé un uso del medesimo, subordinato, quindi, al consenso del legittimo titolare.

Con la sentenza del 23 marzo 2010, nei procedimenti riuniti da C-236/08 a C-238/08, i giudici europei hanno cercato di dare una risposta alla problematica insorta, considerato il diffondersi di siffatte forme di pubblicità e il rischio che le medesime determinino, in particolare, gravi violazioni della normativa in materia di marchi.

Secondo la Corte di Giustizia delle Comunità europee, la normativa in materia di marchi deve essere interpretata nel senso che il titolare di un marchio ha il diritto di vietare a un terzo di visualizzare o di permettere la visualizzazione di un annuncio, per prodotti o servizi identici o simili a quelli per i quali detto marchio è stato registrato, a partire da una parola chiave identica o anche simile a tale marchio che, senza il consenso del legittimo titolare, tale terzo ha selezionato o memorizzato nell'ambito di un servizio di posizionamento su Internet.

L'inserzionista che acquista il servizio di posizionamento e sceglie come parola chiave un marchio altrui, secondo la Corte, infatti, sta facendo uso di tale segno, in quanto, dal punto di vista dell'inserzionista, la selezione della parola chiave identica al marchio ha come oggetto ed effetto la visualizzazione di un *link* pubblicitario verso il sito sul quale egli mette in vendita i propri prodotti o servizi. Sussiste per cui una violazione della funzione di indicazione di origine del marchio quando l'annuncio non consente o consente soltanto difficilmente all'utente di Internet normalmente informato e ragionevolmente attento di sapere se i prodotti o i servizi a cui l'annuncio si riferisce provengono dal titolare di un marchio o, invece, da un terzo. Spetta quindi al giudice nazionale accertare, caso per caso, se l'annuncio così inserito determini una violazione o meno della normativa a tutela dei marchi e in particolare della loro funzione essenziale di garantire al consumatore o all'utilizzatore finale l'identità di origine del prodotto o del servizio contrassegnato, consentendogli di distinguere tale prodotto o tale servizio da quelli di diversa provenienza. Per cui, nel caso in cui l'annuncio sia talmente vago sull'origine del prodotto che un utente di Internet non sia in grado di sapere, sulla base del *link* pubblicitario e del messaggio commerciale allegato, se l'inserzionista sia un terzo rispetto al titolare del marchio o, al contrario, sia economicamente collegato a quest'ultimo, si deve ritenere che sussiste una violazione della funzione del marchio.

Per quanto attiene, invece, al gestore del motore di ricerca che fa da prestatore del servizio di posizionamento è pacifico per i giudici europei che lo stesso eserciti un'attività commerciale e punti a un vantaggio economico nel momento in cui si propone di memorizzare, per conto di determinati clienti, segni identici a marchi come parole chiave e, partendo dalle stesse, organizza la visualizzazione degli annunci. Secondo la Corte, a differenza dell'inserzionista, tuttavia, nel caso del prestatore del servizio di posizionamento, questo consente ai propri clienti di usare segni identici o simili a marchi, senza però fare egli stesso uso dei medesimi e ciò non è smentito, sempre secondo i giudici europei, dal fatto che detto prestatore percepisce un compenso per l'uso di detti segni da parte dei suoi clienti. Detta attività quindi non determinerebbe una violazione diretta della normativa in materia di marchi.

La sentenza in questione ha evidentemente avuto il pregio di iniziare a fare chiarezza su di un settore, quale quello delle inserzioni pubblicitarie su internet, complesso e in costante evoluzione, per il quale si prevedono necessari ulteriori interventi non solo giurisprudenziali, al fine di tutelare imprese concorrenti, ma soprattutto i consumatori.

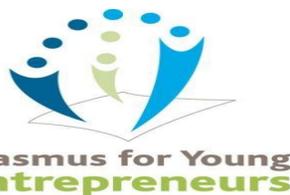
---

### Erasmus per giovani imprenditori. Una valida iniziativa dell'Unione per sostenere le imprese

*Dott.ssa Alessia Bolognini*

Previsto e citato, per la prima volta, all'interno dello Small Business Act europeo (documento redatto, sotto forma di "Comunicazione", dalla Commissione europea nel giugno 2008 e contenente le linee guida, amministrative e legislative, da attuare ad opera di Unione europea e Stati membri per sostenere la crescita e lo sviluppo delle PMI europee), nel febbraio 2009 la Commissione europea ha lanciato il programma "Erasmus for Young Entrepreneurs" - "Erasmus per giovani imprenditori".

Si tratta di un progetto pilota finalizzato ad assistere i "nuovi" imprenditori nell'acquisizione di capacità di gestione di un'impresa attraverso lo scambio di esperienze e l'apprendimento presso un'azienda di un altro Paese dell'Unione europea.



Il programma s'ispira, come è evidente, al modello del programma "Erasmus" per studenti universitari; collaudato, funzionante, utile ed efficiente, il programma "Erasmus" consente ai giovani studenti europei di fare un'interessante esperienza di studio e di vita in un altro Paese europeo; allo stesso modo, l'"Erasmus per giovani imprenditori" permette a neo-imprenditori di acquisire specifiche conoscenze professionali, nell'ambito imprenditoriale, in un altro Paese europeo.

Stimolare e sostenere l'imprenditorialità, l'internazionalizzazione, la competitività e lo svi-

luppo delle PMI europee, dunque, sono gli obiettivi del programma "Erasmus per giovani imprenditori" che punta all'acquisizione di know-how da parte di imprenditori neofiti, attraverso il trasferimento di esperienze da parte di imprenditori "ospitanti" esperti e la possibilità, per i neo-imprenditori, di fare un'esperienza "sul campo".

Gli obiettivi specifici del programma sono:

- Training-on-the-job per nuovi imprenditori presso le PMI in un altro Paese membro della UE con lo scopo di facilitare l'avvio e lo sviluppo delle loro idee imprenditoriali;
- Scambi di esperienze e informazioni tra gli imprenditori sugli ostacoli e le sfide dell'avvio e sullo sviluppo d'impresa;
- Miglioramento di accesso al mercato e identificazione di potenziali partner in altri Paesi UE sia per i nuovi imprenditori che per quelli già affermati;
- Sviluppo di relazioni commerciali e nuove opportunità di mercato in un altro Paese UE.

Concretamente, il programma prevede la realizzazione di una serie di soggiorni all'estero della durata di 1 - 6 mesi, durante i quali i nuovi imprenditori (NE - New Entrepreneurs) avranno modo di incontrare e conoscere, lavorando, realtà imprenditoriali di successo. I NE che verranno selezionati e avranno accesso agli scambi, dovranno seguire il lavoro degli imprenditori ospitanti (HE - Host Entrepreneurs), effettuando ricerche di mercato, sviluppando progetti specifici per la ricerca e l'innovazione e sperimentando nuove tecniche di management, marketing e vendita. Attraverso questo sistema, sia "ospiti" che "ospitanti", potranno trarre benefici reciproci dallo scambio: i giovani potranno ottenere preziosi consigli su come costituire e gestire una PMI, ma anche conoscere importanti tematiche europee quali legislazione commerciale e mercato unico, standardizzazione e sostegno alle piccole e medie imprese; gli ospitanti potranno contare sull'apporto lavorativo dei NE e confrontarsi sulle idee del neo-imprenditore; entrambi potranno rafforzare collegamenti e relazioni tra le realtà imprenditoriali dei diversi Stati Membri, rinsaldare lo spirito di imprenditorialità in Europa, contribuire a sostenere e rafforzare le imprese europee in una fase di crisi economica che coinvolge l'intera Europa.

Il programma, finanziato dall'Unione Europea, prevede un contributo economico ai NE per i costi relativi al viaggio e soggiorno all'estero.

L'individuazione e "l'accostamento" tra imprenditore di esperienza e neo-imprenditori, avviene attraverso l'ausilio di oltre 100 Organizzazioni Intermediarie (IOs - Intermediary Organizations) competenti nel supporto alle imprese (Organizzazioni professionali, Camere di commercio, Centri di Supporto ecc) che, coordinate a livello europeo da Eurochambres - Associazione Europea di Camere di Commercio e Impresa, hanno il compito di facilitare l'incontro tra la domanda dei NE e l'offerta degli HE.

A poco più di un anno dal lancio del programma, non resta che attendere i risultati dell'attuazione dello stesso, auspicando che siano almeno pari a quelli raggiunti dall'Erasmus per studenti!

## Il Mercato unico europeo di rilancio in rilancio

**Dott.ssa Monica Didò**

Giungere alla piena realizzazione del Mercato unico è per l'Unione europea e per la Commissione presieduta da José Manuel Barroso, una delle principali sfide da conseguire entro il 2014.

E' bene ricordare che la libera circolazione delle persone, delle merci, dei servizi e dei capitali, pur se indicata già nel Trattato di Roma del 1958, ha trovato una prima ed ampia applicazione a partire dal 1 gennaio del 1993. Nel 1985, infatti, la Commissione europea, allora presieduta da Jacques Delors, pubblica il Libro bianco "Completare il Mercato interno", per uno spazio senza alcuna frontiera. Il Libro bianco stabilisce l'abolizione, entro sette anni (obiettivo '92), di tutti gli ostacoli fisici, tecnici e fiscali alla libera circolazione nell'ambito della Comunità europea. Lo strumento giuridico che ne ha poi consentito l'attuazione è l'Atto unico europeo, entrato in vigore nel luglio del 1987.

Malgrado questo "impulso", con il quale si sono fatti indubbi passi avanti rispetto agli anni '80, il Mercato unico non solo non è ancora una realtà ma rischia, a causa della recente crisi finanziaria, di regredire anche rispetto ai risultati conseguiti negli anni '90. Le difficoltà più comuni, alla costruzione del Mercato unico derivano, soprattutto, da carenze nel recepimento della legislazione europea (ad es. direttive non recepite, negli ordinamenti giuridici nazionali, in maniera corretta o nei tempi indicati) o nella non corretta applicazione, da parte delle amministrazioni nazionali, dell'atto di recepimento della norma comunitaria (ed è per questo che nasce SOLVIT!).

La recente crisi finanziaria, inoltre, contribuisce ad accrescere la tensione all'interno dell'Unione europea, di tipo economica e sociale (la disoccupazione, in Europa, sale al 10% ma è del 20% tra i giovani) spingendo alcuni Stati membri su posizione nettamente meno europeiste, se non verso il nazionalismo economico. E' in questo contesto che il Presidente Barroso identifica, tra gli obiettivi strategici del suo secondo mandato, la necessità di una azione di rilancio del Mercato unico da attuare entro il 2012 (considerato come il ventesimo anniversario del Mercato unico). A tal fine, nell'ottobre scorso, viene dato incarico al Presidente dell'Università Bocconi, Prof. Mario Monti (già Commissario per il Mercato interno tra il 1995 ed il 1999 e, a seguire fino al 2004, per la concorrenza) di redigere un rapporto sullo stato del Mercato unico europeo con anche l'indicazione di una serie di proposte per un suo miglioramento.

Nel maggio 2010 il rapporto dal titolo "Una nuova strategia per il Mercato unico al servizio dell'economia e della società europea" viene presentato, da Monti, alla Commissione europea ed al Parlamento europeo mentre, di rilancio del Mercato unico si parla, al contempo, nell'ambito della nuova Strategia su Europa 2020 (che segue la Strategia di Lisbona). Nel suo rapporto, Monti sottolinea come il proseguimento dell'esistenza del Mercato unico non

debba essere considerato scontato.

Il documento - frutto anche di ampie consultazioni che fanno emergere il contrasto tra un Mercato unico molto poco popolare ed, al contempo, più necessario che mai - si divide in: iniziative per la costruzione di un Mercato unico più forte, iniziative per promuovere il consenso su un Mercato unico più forte. In tale approccio si trovano le raccomandazioni, rispetto a specifici settori, volte al superamento degli ostacoli che impediscono il rilancio del Mercato unico; l'indicazione dei settori strategici utili ad una maggiore coesione interna all'Unione europea e ad una maggiore forza economica dell'Unione stessa (l'economia verde, le energie rinnovabili ed il digitale); l'indicazione di correttivi per rendere il Mercato unico sempre più efficiente; la proposta di realizzare un unico documento sulla libera circolazione dei cittadini europei "che racchiuda (...) tutte le informazioni di cui un cittadino europeo può avere bisogno in un altro Stato, oltre all'identità e alla cittadinanza: situazione del permesso di lavoro, status sociale e diritto alla previdenza sociale".

Ma accanto alle iniziative, il rapporto Monti indica la necessità (capitolo 5) di un rinnovato interesse delle Istituzioni europee per il Mercato unico e quindi per la posizione che questo deve avere nell'ambito decisionale dell'Unione.

Nel suo discorso sullo stato dell'Unione 2010, tenutosi il 7 settembre scorso, il Presidente Barroso ha fatto riferimento al contributo di Monti ed alla intenzione di promuovere l'adozione di un pacchetto di nuove regole volte al rafforzamento del Mercato interno, entro il primo semestre 2011.

### Smaltimento dei rifiuti radioattivi: consultazioni pubbliche e prossimi interventi legislativi

**Avv. Filippo Palmieri**

Il tema della sicurezza dell'energia nucleare è inscindibilmente connesso alla problematica dello smaltimento delle scorie radioattive. Una problematica che non coinvolge unicamente le istituzioni, ma da sempre avvertita, in maniera significativa, anche dalle comunità locali interessate e, più in generale, da tutti i cittadini degli Stati membri.

Di qui la consultazione pubblica avviata, nei mesi scorsi, dalla Commissione in materia di "Approaches for a possible EU legislative proposal on the management of spent fuel and radioactive waste". Consultazione rivolta a tutte le istituzioni degli Stati membri, a "private organisations" (in particolare, associazioni industriali, associazioni di consumatori ed ambientaliste) nonché a tutti i cittadini comunitari.

La consultazione mira, in particolare, a raccogliere osservazioni e proposte in vista di un'imminente proposta legislativa della Commissione che disciplini il tema della gestione dei rifiuti radioattivi e che conduca, finalmente, all'emanazione di un atto normativo vincolante in materia.

Come noto, se ogni Stato membro è sovrano quanto alle proprie strategie in materia di approvvigionamento energetico (e può, dunque,

liberamente decidere se ricorrere o meno a forme di energia nucleare), il tema della sicurezza nucleare è invece "trasversale" e di comune interesse per l'intera Unione Europea. Il ricorso all'energia nucleare ha un'incidenza necessariamente *cross-border* e si rende, pertanto, necessario definire ed attuare un *framework* normativo comunitario che assicuri standard assoluti di sicurezza e tutela dell'ambiente in relazione alla gestione degli impianti nucleari ed allo smaltimento dei rifiuti radioattivi.

Al riguardo, giova inoltre rammentare che tutti gli Stati membri generano rifiuti radioattivi (indipendentemente dall'adozione di programmi nazionali di energia nucleare) e sono pertanto chiamati ad identificare soluzioni per un'adeguata gestione di tali scorie. Le scorie radioattive, infatti, originano si prevalentemente dalle attività degli impianti nucleari, ma anche da altre attività quali le applicazioni di isotopi radioattivi nei settori della medicina, della ricerca ed in altri ambiti industriali. Il tema dell'identificazione di adeguate soluzioni di smaltimento si impone, dunque, per tutti i rifiuti radioattivi prodotti, indipendentemente dalla continuazione o dall'espansione dei programmi di produzione di energia nucleare.

La maggioranza degli Stati membri sembra però ancora oggi "latitare" su tale versante, specie con riguardo ai rifiuti radioattivi maggiormente pericolosi.

Ora, nel contesto del Trattato Euratom, il legislatore comunitario ha avuto sinora cura di disciplinare solo alcuni, marginali, profili del tema della gestione delle scorie radioattive ed, in particolare, il profilo della supervisione e del controllo del trasporto dei rifiuti radioattivi.

Il legislatore comunitario è poi di recente intervenuto sul tema della sicurezza nucleare con la direttiva 2009/71/Euratom del Consiglio del 25 giugno 2009 (che ha introdotto un quadro comunitario per la sicurezza nucleare degli impianti nucleari). Il tema dello smaltimento dei rifiuti radioattivi è però rimasto anche qui solo "sullo sfondo", poiché la direttiva 2009/71 (che, come detto, disciplina essenzialmente la sicurezza degli impianti) ha riguardo unicamente al tema della sicurezza delle strutture di stoccaggio delle scorie radioattive che si trovano all'interno del medesimo sito nucleare (e che si pongono direttamente al "servizio" di tale sito).

Giace, dunque, ancora in un "limbo normativo" il tema generale dello smaltimento dei rifiuti radioattivi.

Il legislatore comunitario è così oggi chiamato ad un intervento normativo che funga anche da *driver* per gli Stati membri per adottare tutte le iniziative ed i provvedimenti necessari per garantire livelli massimi di sicurezza nazionale in materia.

Diverse le proposte e le iniziative condotte, invero, negli scorsi anni dalla Commissione: da una proposta di direttiva sulla gestione delle scorie radioattive del 2003 (poi riproposta, con modifiche, nel 2004) alla costituzione di diversi gruppi di lavoro (quali il *Council Working Group on Nuclear Safety* e, nel 2007, l'*European High Level Group on Nuclear Safety and Waste Management*) alla successiva convocazione dell'*European Nuclear Energy Forum*, sino alla creazione della *Sustainable Nuclear Energy Technology Platform*.

Da ultimo, sia il Consiglio che il Parlamento Europeo hanno nuovamente chiesto, in diverse

occasioni, alla Commissione di proseguire le attività da tempo avviate in materia al fine di addivenire finalmente all'adozione di un provvedimento legislativo vincolante in materia.

Di qui la consultazione pubblica avviata di recente, come visto, dalla Commissione in tema di *"Approaches for a possible EU legislative proposal on the management of spent fuel and radioactive waste"* e che si spera possa offrire riflessioni significative nella prospettiva di giungere rapidamente ad una disciplina organica e di "assoluta garanzia" della materia dello stoccaggio e della conservazione dei rifiuti radioattivi.

### La recente sentenza interpretativa della Corte di Giustizia sul principio "Chi inquina paga". Corte di Giustizia delle Comunità europee (Grande sezione) sentenza 9 marzo 2010 nei procedimenti riuniti C378/08—C379/08

Avv. Antonietta Majoli

E' di marzo di quest'anno la pronuncia interpretativa della Corte di Giustizia in materia di responsabilità ambientale. Oggetto dell'interpretazione è la Direttiva 2004/35 della Commissione europea, ancora in corso di implementazione.

Nella pronuncia in questione, i giudici di Brussels hanno statuito, tra le altre cose, che 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. Ancora, gli artt. 7 e 11, n. 4, della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 21 aprile 2004, 2004/35/CE, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, in combinato disposto con l'allegato II alla medesima, devono essere interpretati nel senso che l'autorità competente ha il potere di modificare sostanzialmente misure di riparazione del danno ambientale decise in esito a un procedimento in contraddittorio, condotto in collaborazione con gli operatori interessati, che siano già state poste in esecuzione o la cui esecuzione sia già stata avviata. Tuttavia, al fine di adottare una siffatta decisione:

- questa autorità è obbligata ad ascoltare gli operatori ai quali sono imposte misure del genere, salvo quando l'urgenza della situazione ambientale imponga un'azione immediata da parte dell'autorità competente;
- detta autorità è tenuta parimenti ad invitare, in particolare, le persone sui cui terreni que-

ste misure devono essere poste in esecuzione a presentare le loro osservazioni, di cui essa deve tener conto, e

- questa autorità deve tener conto dei criteri di cui al punto 1.3.1 dell'allegato II alla direttiva 2004/35 e indicare, nella sua decisione, le ragioni specifiche che motivino la sua scelta nonché, eventualmente, quelle in grado di giustificare il fatto che non fosse necessario o possibile effettuare un esame circostanziato alla luce dei detti criteri a causa, ad esempio, dell'urgenza della situazione ambientale.

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

Le due importanti sentenze della Corte di Giustizia sono state pronunciate ad esito della presentazioni di questioni pregiudiziali innanzi ad un TAR italiano; segnatamente, nell'ambito di una serie di ricorsi promossi da diverse importanti società avverso alcune decisioni di varie autorità amministrative italiane, mediante le quali a dette società erano stati imposti obblighi di riparazione dell'inquinamento in un sito di bonifica di interesse nazionale. Le società ricorrenti nelle cause principali hanno contestato a dette autorità amministrative di aver agito unilateralmente nella definizione delle misure di riparazione dei danni ambientali. Più specificamente, per aver modificato, in modo radicale e senza consultare gli interessati, alcuni progetti di intervento approvati in precedenza dalle medesime autorità. E' stato, inoltre, contestato alle amministrazioni competenti di aver ingiustamente subordinato la possibilità per le ricorrenti di disporre dei loro siti industriali alla realizzazione di interventi di riparazione in parte riguardanti terreni o aree demaniali diversi da quelli di cui esse sono proprietarie. Infine - ed è questo l'aspetto più rilevante - le ricorrenti hanno constatato la pretesa di addossare oneri di bonifica, senza una preventiva e rigorosa prova del nesso causale fra le attività ed operazioni del destinatario dell'ordine e l'inquinamento riscontrato. Su quest'ultimo fondamentale aspetto, la Corte di Giustizia ha accolto integralmente le tesi proposte dalle società ricorrenti, chiarendo che - ferma la possibilità in alcuni casi di prescindere dalla prova della sussistenza di dolo o colpa - il principio *'Chi inquina paga'* non implica che gli operatori debbano farsi carico di oneri inerenti alla riparazione di un inquinamento alla cui causa non abbiano contribuito. In altre parole, non si può pretendere da una società, solo perché si trova all'interno di un sito di interesse nazionale, di realizzare la bonifica di

aree la cui contaminazione non dipende (in modo dimostrabile) dalle proprie attività attuali o del passato. In sostanza, secondo la Corte di Giustizia, la direttiva 2004/35 deve essere interpretata nel senso che è possibile impartire l'ordine di bonifica, da parte delle amministrazioni competenti, solo dopo aver identificato con precisione l'operatore la cui attività abbia provocato i danni ambientali. Peraltro, la Corte osserva anche che:

- la direttiva (art. 16, n. 1) non esclude la possibilità di regimi nazionali più rigorosi, i quali presumano, a certe condizioni, 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 tali regimi più rigorosi, per non porsi in contrasto con il principio «chi inquina paga», devono presupporre l'esistenza di indizi plausibili, 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 («il principio *'chi inquina paga'*» - afferma significativamente la Corte al punto 67 della sentenza resa nel procedimento C-378/08 - «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 C0293/97, *Standley e a.*, Racc.pag.I02603, punto 51)»;
- inoltre, ferma la necessaria dimostrazione del nesso causale nei termini sopra indicati, quando il danno ambientale è stato causato da una attività professionale elencata nell'allegato III alla direttiva (nonché da altre attività, ove il singolo Stato membro lo abbia stabilito, come gli è consentito dall'art. 16 n. 1 della direttiva), non è necessario accertare il comportamento doloso o colposo dell'operatore, al quale la responsabilità può essere imputata in via oggettiva (v. BOX 1 allegato, per l'elencazione delle attività comprese nell'allegato III della direttiva).

Il percorso logico - interpretativo seguito dalla Corte di Giustizia è suscettibile di segnare un punto di svolta sul piano dell'applicazione da parte dei giuristi e degli operatori nazionali, ma i dubbi sono ancora molteplici.

#### COMITATO DI REDAZIONE

**Responsabile di redazione**  
Prof. Avv. Raffaele Torino

**Comitato di redazione**  
Dott.ssa Alessia Bolognini  
Avv. Luigi Cesaro  
Dott.ssa Monica Dido  
Avv. Luca Luchetti  
Avv. Antonietta Majoli  
Avv. Filippo Palmieri  
Dott.ssa Giulia Vassallo  
Dott. Cristiano Zagari

**Hanno collaborato a questo numero:**  
Luigi Cesaro, Luca Luchetti, Alessia Bolognini, Monica Dido, Filippo Palmieri, Antonietta Majoli

**Impaginazione**  
Alessia Bolognini