

Il ruolo del giudice interno ed il diritto ambientale: gli strumenti di tutela offerti dal diritto dell'Unione ed in particolare il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE¹

Cagliari, 29 aprile 2022

Clelia Lacchi (clelia.lacchi@curia.europa.eu)

Referendaria, Corte di giustizia UE²

Diritto ambientale dell'Unione : cenni generali delle fonti

Art.3(3) TUE «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.»

Art. 37 CDF

Arti. 11 TFUE 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.

Artt. 191 a 193 TFUE

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

¹ **Documento ad esclusivo uso interno, di proprietà dell'autore. Si prega di non riprodurre, citare o diffondere i contenuti riportati.**

² Le opinioni espresse sono strettamente personali e non riflettono necessariamente quelle della Corte di giustizia dell'Unione europea.

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. Collaborazione con paesi terzi e OI]

→ Diritto derivato UE

Il ruolo del rinvio pregiudiziale

Misure nazionali in violazione del diritto ambientale UE

Assenza di accesso alla giustizia:

- Diritto delle persone interessate di invocare disposizioni direttamente efficaci del diritto ambientale dell'UE nei tribunali nazionali, ad es. causa C-72/95, Kraaijeveld e altri; C-127/02, Waddenzee, C-237/07, Janecek; C-404/13 ClientEarth.
- Articolo 9 Convenzione di Aarhus e articolo 47 Carta, ad es. C-240/09, Orsi slovacchi I, C-243/15, Orsi slovacchi II.
- Portata delle disposizioni sull'accesso alla giustizia inserite nelle direttive, ad es. C-570/13, Gruber, C-115/09, Trianel, C-72/12, Gemeinde Altrip, C-263/08, Djurgarden, C-115/09, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen.

Misure nazionali atte ad ostacolare il commercio all'interno dell'Unione (=in principio incompatibili con diritto UE) possono essere giustificate sulla base di esigenze imperative

attinenti alla protezione dell'ambiente. L'utilizzazione di fonti di energia rinnovabili per la produzione di elettricità, che una normativa nazionale mira a promuovere, è utile alla protezione dell'ambiente, nella misura in cui essa contribuisce a ridurre le emissioni di gas a effetto serra, le quali rientrano tra le principali cause dei cambiamenti climatici che l'Unione e i suoi Stati membri si sono impegnati a contrastare (C-242/17, L.E.G.O., p. 64 e giurisprudenza citata).

Rinvio pregiudiziale e ricorso in annullamento

Atti derivati dell'Unione e violazioni del diritto ambientale

Esempi: C-293/97, Standley; Cause riunite C-313/15 e C-530/15, Eco-Emballages; causa C-281/16, Vereniging Hoekschewaards Landschap.

Art. 263(4) TFUE « contro gli atti adottati nei suoi confronti o che la riguardano direttamente e individualmente, e contro gli atti regolamentari che la riguardano direttamente e che non comportano alcuna misura d'esecuzione. »

Esempio: Con sentenza del 25 marzo 2021, Carvalho e a. c. Parlamento e Consiglio (C-565/19 P), la Corte di giustizia, confermando l'ordinanza del Tribunale dell'8 maggio 2019 (T-330/18), ha dichiarato irricevibile per difetto di legittimazione attiva il ricorso per annullamento presentato da Armando Carvalho e altri trentacinque soggetti privati contro alcuni atti normativi adottati dall'Unione europea in attuazione degli impegni assunti con l'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici (direttiva (UE) 2018/410, regolamento (UE) 2018/841 e regolamento (UE) 2018/842).

Ricorso per inadempimento

Misure nazionali in violazione del diritto ambientale UE

Il ruolo della Commissione - Articoli 258, 259 e 260 TFUE

Esempio: C-644/18, Commissione / Italia

L'istituto del rinvio pregiudiziale

Incidente di procedura

«Chiave di volta del sistema giurisdizionale»

Strumento di cooperazione («dialogo») tra giudici per assicurare l'unità di interpretazione e quindi coerenza, efficacia e autonomia diritto UE

Strumento finalizzato alla risoluzione di un caso concreto (esclude pareri e questioni generali o ipotetiche)

Rilevanza pratica: 534 rinvii (su 792 cause totali)

Approccio sempre più rigido quando all'inammissibilità delle domande

Fonti

Articolo 267 TFUE

Statuto della Corte di giustizia

Regolamento di procedura della Corte di giustizia (artt. 93-118)

Strumenti di «soft law»: Raccomandazioni all'attenzione dei giudici nazionali relative alla presentazione di domande di pronuncia pregiudiziale

Oggetto del rinvio: Interpretazione e validità

Interpretazione: Trattati, principi diritto UE, diritto derivato

Validità: Atti tipici (art. 288 TFUE) e atipici (e.g. soft law, trattati internazionali ex art. 218 TFUE) - Solo la Corte può dichiarare l'invalidità di un atto UE [314/85, Foto-Frost]

Nozione di “organo giurisdizionale” nazionale

Nozione autonoma e unica a livello del diritto dell'Unione

Requisiti indicati nella giurisprudenza: origine legale dell'organo, carattere permanente, obbligatorietà della giurisdizione, natura contraddittoria del procedimento, applicazione di norme giuridiche (≠ equità), indipendenza e terzietà

Esempi irricevibilità: Job Centre (C-111/94, 1995); X (C-74/95 e C-129/95, 1996); RAI (C-440/98, 1999) ≠ organi giurisdizionali

Mancanza requisiti → irricevibilità della domanda

Facoltà o obbligo di rinvio

Art. 267, 2° capoverso, TFUE: una giurisdizione «può, qualora [necessario]»

Eccezione: nel caso in cui il giudice nazionale ritenga necessario disapplicare in una controversia disposizione di diritto derivato considerata invalida, c'è l'obbligo di rinvio [314/85, Foto-Frost]

Art. 267, 3° capoverso, TFUE: una giurisdizione di ultima istanza «è tenuta a rivolgersi alla Corte», salvo: Questione non pertinente per la soluzione della causa a quo (no influenza su esito)

lite); Questione «materialmente identica» a una già decisa in via pregiudiziale, questione già risolta da giurisprudenza costante della Corte (acte éclairé); applicazione «evidente» del diritto UE, soluzione si impone con tale evidenza da non lasciare adito a ragionevoli dubbi (teoria dell'acte clair) [C-283/81, Cilfit, §§ 13-16]

Consorzio Italian Management, C-561/19: Chiarimenti sulla giurisprudenza Cilfit

- Obbligo di motivazione in caso di non rinvio
- Art. 47 della Carta e art. 6(1) ECHR

La responsabilità del rinvio è esclusivamente del giudice nazionale indipendentemente dall'iniziativa delle parti

- Spettano al giudice nazionale la determinazione e la formulazione delle questioni e le parti in causa non possono modificarne il tenore
- Giudice libero di invitare le parti a suggerire formulazioni che possano essere utilizzate nella redazione delle questioni pregiudiziali
- Non limitarsi a riprodurre argomenti delle parti
- Corte prende in considerazione contesto fattuale e normativo (nazionale) indicato dal giudice del rinvio
- Presunzione di pertinenza del quesito

Randstad Italia, C-497/20

Sanzioni in caso di mancato rinvio

- Riparazione del danno [C-234/01, Köbler, § 36; Legge 18/2015 (a seguito della procedura d'infrazione, successiva alla sentenza Traghetti del mediterraneo, C-173/03, e alla condanna nella causa Commissione/Italia, C-379/10, 2011)]
- Procedura d'infrazione [C-416/17, Commissione/Francia]

Iter procedurale - Corte di giustizia

1. Ricezione dell'ordinanza (cancelleria e Direzione della ricerca e documentazione) e traduzione lingue ufficiali UE
2. Assegnazione causa ad un giudice relatore e ad un avvocato generale
3. Notifica alle parti interessate (art. 23 Statuto) >> ordinanza irricevibilità o incompetenza

4. Osservazioni parti interessate e traduzioni
5. Relazione preliminare
6. Riunione generale (tutti i membri della Corte): assegnazione causa a collegio, con eventuali conclusioni avvocato generale, misure di organizzazione o mezzi istruttori, eventuali quesiti al giudice a quo
7. Udienda (eventuale)
8. Conclusioni avvocato generale (eventuale)
9. Delibera progetto di sentenza e adozione sentenza, invio al giudice nazionale
10. Traduzione e pronuncia della sentenza

Effetti della sentenza pregiudiziale

Interpretazione

- Efficacia endoprocessuale
- Giudice a quo vincolato all'interpretazione data dalla Corte
- Salva possibilità di nuova questione su nuovi elementi di fatto o di diritto [C-105/14, Taricco, e C-42/17, M.A.S. e M.B. (Taricco II)]
- Efficacia extraprocessuale
- Efficacia erga omnes riconosciuta da Corte Cost. e Cassazione

Validità

- Efficacia endoprocessuale: atto dichiarato invalido non può essere applicato
- Efficacia extraprocessuale - annullamento: erga omnes e retroattiva

Cosa non si può fare con il rinvio pregiudiziale

- Interpretare il diritto interno
- Porre quesiti meramente ipotetici (la pronuncia della corte deve risultare utile per la soluzione della causa principale – es. C-571/10, Kamberaj, p. 46: la Corte non formula pareri consultivi su questioni generali relative a una situazione che non ha alcun rapporto con la realtà effettiva o l'oggetto della controversia pendente dinanzi al giudice di rinvio)
- Porre quesiti in controversie fittizie [C-104/79 e C-224/80, Foglia e Novello I e II]
- Porre quesiti di validità sul diritto primario (solo atti adottati dalle istituzioni)

- Porre questioni in casi in cui il diritto UE non si applica (situazioni puramente interne) - Elemento transfrontaliero: C-268/15, Ullens de Schooten
- Porre quesiti sull'interpretazione solo di disposizioni della Carta dei diritti fondamentali

Importanza della presentazione del rinvio pregiudiziale

- Evitare che ordinanze di rinvio siano dichiarate irricevibili dalla Corte con ordinanza ai sensi dell'art. 53(2) RP

Quando la Corte è manifestamente incompetente a conoscere di una causa o quando una domanda o un atto introduttivo è manifestamente irricevibile, la Corte, sentito l'avvocato generale, può statuire in qualsiasi momento con ordinanza motivata, senza proseguire il procedimento.

- Distinzione tra casi di incompetenza e di irricevibilità

Incompetenza: situazioni in cui mancano i presupposti per la giurisdizione della Corte (es: non si applica diritto UE, il giudice nazionale sottopone una questione di validità sul trattato...etc...)

Irricevibilità: Quesito ipotetico o controversia fittizia; Mancato rispetto dei requisiti previsti dall'art. 94 RP (Cf. C-241/18, Easyjet, p. 20); rinvio inviato da organo che non costituisce «organo giurisdizionale» ex art. 267 TFUE.

Raccomandazioni all'attenzione dei giudici nazionali relative alla presentazione di pronuncia pregiudiziale

- Strumento di «soft law», ma sempre più spesso la Corte vi fa riferimento
- Suddivise in due parti:

PARTE I: disposizioni applicabili a tutte le domande di pronuncia pregiudiziale (Punti 3-29)

PARTE II: disposizioni applicabili alle domande che richiedono particolare celerità (Punti 30-38)

Articolo 94 regolamento di procedura della Corte

Oltre al testo delle questioni sottoposte alla Corte in via pregiudiziale, la domanda di pronuncia pregiudiziale contiene:

- un'illustrazione sommaria dell'oggetto della controversia nonché dei fatti rilevanti, quali accertati dal giudice del rinvio o, quanto meno, un'illustrazione delle circostanze di fatto sulle quali si basano le questioni;
- il contenuto delle norme nazionali applicabili alla fattispecie e, se del caso, la giurisprudenza nazionale in materia;
- l'illustrazione dei motivi che hanno indotto il giudice del rinvio a interrogarsi sull'interpretazione o sulla validità di determinate disposizioni del diritto dell'Unione, nonché il collegamento che esso stabilisce tra dette disposizioni e la normativa nazionale applicabile alla causa principale.

Punto 15: le raccomandazioni riepilogano quanto sancito dall'art. 94 RP, il quale a sua volta è il risultato della codificazione della giurisprudenza della Corte.

Prassi per cui il testo dell'art. 94 è tendenzialmente riprodotto nel quadro giuridico dell'ordinanza (Es. C-190/18, SNBC).

C-614/14, Ognyanov, p. 19-23: I requisiti concernenti il contenuto di una domanda di pronuncia pregiudiziale figurano in modo esplicito all'art. 94 RP, che il giudice del rinvio, nell'ambito della cooperazione prevista all'art. 267 TFUE, deve conoscere e osservare scrupolosamente (...) La circostanza che un giudice del rinvio illustri nell'ambito della domanda di pronuncia pregiudiziale il contesto di fatto e di diritto rilevante del procedimento principale risponde all'esigenza di cooperazione inerente al meccanismo del rinvio pregiudiziale e non può violare né il diritto di adire un giudice imparziale sancito dall'art. 47(2) della Carta, né il diritto alla presunzione di innocenza garantito dall'art. 48(1) della medesima.

Contenuto

- Illustrazione sommaria dell'oggetto della controversia e fatti rilevanti accertati da giudice a quo (o circostanze di fatto rilevanti)

Necessità di (i) capire se si applica il diritto UE, (ii) valutare se le disposizioni UE citate sono pertinenti e (iii) dare la possibilità agli interessati di esprimersi (osservazioni)

Principio di cooperazione tra giudici: le informazioni del giudice a quo sono la "fonte ufficiale" sulla quale la Corte fonda la decisione

Es: C-33/18 V (p. 23-25); C-62/12 Kostov (p. 23-26).

- Norme nazionali (e giurisprudenza) applicabili

Attenzione alla comprensibilità della legislazione applicabile.

La Corte non applica né interpreta il diritto nazionale.

Evitare abbreviazioni, indicare riferimenti completi (pubblicazione, modifiche) e applicabilità nel tempo.

- Motivi del rinvio e collegamento diritto UE e norme nazionali pertinenti

La Corte deve verificare il carattere rilevante e reale della questione. Esempio C-241/18 Easyjet (p. 16-18)

- Riferimenti disposizioni nazionali e indicazione disposizioni diritto UE oggetto della domanda (interpretazione o validità)

Punto 16: il giudice nazionale DEVE fornire riferimenti precisi delle disposizioni nazionali applicabili e indicare con precisione le disposizioni del diritto UE di cui è richiesta l'interpretazione

La Corte può, in questo caso, verificare se ci siano altre disposizioni di diritto UE applicabili.

- Esposizione (breve) argomenti rilevanti delle parti (se del caso)

La domanda è tradotta, gli allegati no.

Permette partecipazione più efficace degli interessati.

Possibilità di porre domande alle parti (per iscritto o in fase orale).

- Punto di vista del giudice nazionale: Punto 17 (facoltà)

Utile per stabilire come intende applicare il diritto UE.

- Questioni pregiudiziali
 - ✓ In una parte distinta e chiaramente individuata della domanda di rinvio
 - ✓ All'inizio o alla fine della domanda
 - ✓ Comprensibili «già da sole»

Punto 18: le questioni devono figurare in una parte distinta e chiaramente individuata della decisione di rinvio, preferibilmente all'inizio o alla fine di questa. Devono essere comprensibili già da sole, senza che occorra far riferimento alla motivazione della domanda.

Interazione tra rinvio pregiudiziale e procedimento nazionale

- Possibile l'adozione di provvedimenti cautelari
- Comunicazione incidenti processuali rilevanti
- Rinuncia agli atti, composizione amichevole, etc.
- Comunicazione adozione decisione e conseguenze sulla domanda di rinvio

- Spese
- Competenza del giudice del rinvio
- Gratuito patrocinio
- La Corte può concederlo, nei limiti in cui non è fornito a livello nazionale
- Comunicazioni
- Contatti cancelleria Corte e giudice rinvio per domande precisazioni o chiarimenti
- Informazione sul seguito dato alla decisione pregiudiziale e comunicazione decisione finale nel procedimento a quo.

Parte 2 delle raccomandazioni: domande di pronuncia pregiudiziale che richiedono particolare celerità (p. 30-38)

Punto 34: Per consentire alla Corte di decidere rapidamente se occorra applicare il procedimento accelerato o il procedimento pregiudiziale d'urgenza, la domanda deve esporre con precisione le circostanze di diritto e di fatto che comprovano l'urgenza e, in particolare, i rischi in cui si incorrerebbe qualora il rinvio seguisse il procedimento ordinario. Nei limiti del possibile, il giudice del rinvio deve inoltre precisare sinteticamente il suo punto di vista sulla risposta da dare alle questioni proposte. Tale precisazione agevola infatti la presa di posizione delle parti del procedimento principale e degli altri interessati che partecipano al procedimento e contribuisce pertanto alla celerità del procedimento.

- Procedimento accelerato (art. 105 RP)

Procedimento dai termini ridotti.

Riduzione termini fase scritta, fissazione immediata data udienza, statuizione «sentito l'avvocato generale».

Giustificato dalla natura della causa in circostanze specifiche che stabiliscono l'esistenza di una situazione di urgenza : «quando la natura della causa richiede un suo rapido trattamento».

Decisione del presidente, sentiti il giudice relatore e l'avvocato generale.

Casistica:

- Rischio di conseguenze irreversibili di natura personale (detenzione, vita familiare, lunghezza del procedimento rende inefficace godimento di diritti UE);
- rischio di conseguenze irreversibili sull'ambiente e sulla salute pubblica (C-78/16 e C-79/16, Pesce e.a.);
- Incertezze su questioni fondamentali di dir. cost. nazionale o diritto UE (C-621/18, Wightman e.a.);

NO: Interessi economici, obbligo del giudice a quo di decidere rapidamente, numero di soggetti o rapporti giuridici interessati non rilevante (Es. C-121/17, Teva; C-342/17, Memoria, dall'Antonia)

- Procedimento d'urgenza (PPU) (art. 107 RP)

Domande relative alla Parte III, Titolo V, TFUE: spazio di libertà, sicurezza e giustizia;

Trattazione abbreviata (3-4 mesi);

Sezione dedicata, comunicazioni per via telematica fase scritta limitata e accelerata (o omessa), fissazione immediata data udienza, statuizione «sentito l'avvocato generale»;

Giustificato solo in circostanze in cui sia assolutamente necessario, ad esempio: Persona detenuta o privata della libertà (posizione giuridica persona); Potestà dei genitori o custodia dei figli nella prima infanzia.

NO: Interessi economici, incertezza situazione parti (C-441/19, TQ), numero persone affette o numero di cause sospese non rilevante (C-383/18, Lexitor)