amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"

Direzione scientifica
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

Direttore Responsabile
Gaetano Caputi

Redazione
Giuseppe Egidio Iacovino, Carlo Rizzo

FASCICOLO N. 2/2024

Estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009
ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Francesco Cardarelli, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Chiara Cudia, Gianfranco D'Alessio, Mariaconcetta D'Arienzo, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Bruno Mercurio, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, Josè Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sańchez-Mesa Martĩnez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Sveva Bocchini, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Sonia Caldarelli, Giovanni Cocozza, Andrea Marco Colarusso, Sergio Contessa, Beatrice Coppa, Giuseppe Doria, Manuel Delgado Iribarren, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Giuseppina Lofaro, Federica Lombardi, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Giovanni Pesce, Benedetta Piazza, Marcin Princ, Sara Pugliese, Bianca Nicla Romano, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Simona Terracciano, Stefania Terracciano, Salvatore Villani.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.

ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

La funzione nomofilattica delle Corti Supreme nel contesto del c.d. *paneuropean dialogue*: il caso del trattamento di sostanze pericolose

di Biancamaria Raganelli

(Professore di Diritto dell'Economia in ruolo presso l'Università di Roma Tor Vergata)

Sommario

1. Premessa: quesiti e questioni in tema di interpretazione e applicazione della disciplina sulla gestione di sostanze pericolose. 2. Il modello a rete di giustizia guropea e il riconoscimento di una rinnovata centralità interpretativa alle Corti nazionali: responsabilità, disincentivi e possibili correttivi. 3. Sulla natura del rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia e il ruolo del *paneuropean dialogue* nella creazione di uno *ius comune* europeo. 4. La responsabilità delle Corti di ultima istanza per mancato rinvio e le distorsioni indotte dalla disciplina nazionale sulla responsabilità civile dei giudici. 5. Il rinvio pregiudiziale come strumento attivabile esclusivamente *tra Corti* (e non dalle parti), quali centri neuronali della rete. 6. L'interpretazione del Consiglio di Stato che circoscrive la responsabilità del giudice alla motivazione sulla richiesta di rinvio. 7. Il ragionevole dubbio sulle norme nazionali applicabili in materia di "normativa Seveso" e alcune ulteriori riflessioni

Abstract

What is the role of the Supreme Courts within the European jurisdictional network, a unitary network aimed at guaranteeing a uniform interpretation of EU legislation and adequate and non-discriminatory enforcement? What independence of judgment and responsibility should be granted to individual national courts when evaluating whether to activate the preliminary ruling mechanism at the Court of Justice of the European Union? Is it possible and appropriate to integrate the model that encourages dialogue and discussion between national courts prior to referral?

The analysis of the position taken by the Italian administrative judge in a recent case concerning the interpretation and application of national legislation on the treatment of dangerous substances offers the opportunity to reflect on the correct application of the preliminary ruling, on the role of judges in the broader context of CD. pan-European dialogue between European Courts and on the effectiveness of the proposed reference model.

The organization and management model of the European judicial function recognizes a renewed centrality to the national judge, not only the transmission link, but also the impetus and maintenance of the system. A network of courts that act as interconnected neural centers, albeit independent and responsible, which through the exercise of the nomophylactic function and dialogue contribute to guaranteeing a European ius commune, with uniform interpretation and application.

A dialogue that must be valorised and where possible extended, allowing the individual Courts to transmit impulses in a hetero-directional way, horizontally as well as vertically, in order to encourage dialectics and discussion even before the referral and, consequently, the amalgamation between legal systems in a flexible and effective, as well as responsible, way.

* *Il presente lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della double blinde peer review*

ISSN 2036-7821

1. Premessa: quesiti e questioni in tema di interpretazione e applicazione della disciplina sulla gestione di sostanze pericolose.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sez. IV, con ordinanza n. 2789 del 21 marzo 2024 è intervenuto sul tema molto delicato del trattamento delle sostanze pericolose e sulla compatibilità con la cornice europea della disciplina nazionale di recepimento[1].

In particolare, il ricorso presentato da una ditta di gestione dei servizi ambientali per il trattamento di rifiuti liquidi pericolosi (e non), avverso un provvedimento di diffida di un comitato tecnico regionale emanato in esecuzione della disciplina nazionale di recepimento delle c.d. "direttive Seveso", ha offerto l'occasione al giudice amministrativo di affrontare alcune questioni che riguardano il corretto recepimento della disciplina europea nell'ordinamento nazionale e la corretta interpretazione delle direttive in materia di gestione di sostanze pericolose.

L'ordinanza del giudice amministrativo pone quesiti rilevanti nel più ampio contesto europeo, che consentono di proporre alcune riflessioni.

Il *primo quesito* attiene al ruolo delle Corti Supreme come parti di un *network* unitario nel favorire un'interpretazione uniforme della disciplina europea e un *enforcement* adeguato. Il giudice nazionale avverso le cui decisioni non possa proporsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno è tenuto al rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea (C.G.U.E.) su una questione di interpretazione del diritto unionale rilevante al fine di garantire un'interpretazione uniforme della disciplina europea? Quali le condizioni al cui ricorrere scatti l'obbligo di rinvio al giudice europeo?

Il *secondo quesito* pone l'attenzione sulle conseguenze in termini di responsabilità di un eventuale rifiuto da parte del giudice supremo nazionale di procedere al rinvio. Ove il giudice nazionale decida di non attivare il meccanismo di *preliminary ruling* è possibile escludere che questi sia sottoposto automaticamente, ovvero a discrezione della sola parte, ad un procedimento per responsabilità civile e disciplinare? Può il rispetto dei valori costituzionali ed europei della indipendenza del giudice e della ragionevole durata dei processi essere invocato avverso l'attivazione di un procedimento per responsabilità civile e disciplinare?

Il *terzo quesito* si concentra sul caso specifico e, sulla definizione di "presenza di sostanze pericolose" prevista dalla disciplina europea (art. 3, n. 12, della direttiva

[1] Cons. Stato, sez. IV, ord. 21 marzo 2024, n. 2789 – Pres. Lopilato, Est. Conforti. Ricorso proposto dalla societa` Eredi Raimondo Bufarini s.r.l. – Servizi Ambientali, *contro* il Ministero dell'interno, il Ministero della transizione ecologica, il Comitato tecnico regionale delle Marche, il Coordinamento per l'uniforme applicazione sul territorio nazionale di cui all'art. 11 del d.lgs. n. 105/2015, in persona dei rispettivi Ministri *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato *per la riforma* della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per le Marche n. 498 del 23 giugno 2021, resa tra le parti.

ISSN 2036-7821

2012/18/UE). È la disciplina europea compatibile con una prassi nazionale che consenta una procedura operativa implementata dal gestore, la quale contempli il costante monitoraggio del quantitativo delle sostanze pericolose presenti all'interno dell'impianto e garantisca il non superamento della soglia inferiore e della soglia superiore?

Il tema assume importanza sotto molteplici punti di vista, in quanto suggerisce alcune considerazioni sul ruolo del giudice nazionale nell'interpretare la disciplina nazionale di recepimento alla luce di quella europea e valutare attentamente "la necessità e rilevanza" di un eventuale rinvio alla Corte di Giustizia UE. Ciò tenuto conto dell'esigenza di assicurare un'interpretazione e applicazione uniforme della disciplina europea nei diversi Stati membri, nonché del ruolo dei giudici nel più ampio contesto del c.d. *paneuropean dialogue* tra Corti europee.

2. Il modello a rete di giustizia europea e il riconoscimento di una rinnovata centralità interpretativa alle Corti nazionali: responsabilità, disincentivi e possibili correttivi.

Il caso riguarda un provvedimento di diffida emanato da un Comitato tecnico regionale (C.T.R.) regionale nel 2020 nei confronti di una società di gestione dei servizi ambientali, in particolare di un impianto di trattamento di rifiuti liquidi, pericolosi e non pericolosi[2].

Un gruppo di lavoro istituito dal Comitato tecnico regionale, incaricato di redigere la relazione sulla assoggettabilità o meno dello stabilimento della società alla c.d. "normativa Seveso"[3], recepita in Italia[4], aveva confermato l'applicabilità della disciplina europea al caso specifico. Conseguentemente si era ritenuto che la società fosse tenuta a presentare la notifica e il rapporto di sicurezza nelle forme specifiche previste dalla normativa nazionale in vigore[5] e, a seguito di un controllo, il C.T.R. della Regione aveva emanato specifica diffida[6].

Il T.a.r. per le Marche, investito della questione, ha in primo grado respinto il ricorso[7], ma le censure sono state riproposte in appello al Consiglio di Stato[8].

---

[2] L'autorizzazione integrata ambientale (A.I.A.), rilasciata dalla Provincia consente di stoccare (operazione D15) fino a 800 tonnellate di rifiuti pericolosi identificati con vari codici EER e di trattare (operazioni D8-D9) fino a 200 t/g dei medesimi rifiuti.

[3] Direttive 82/501/CEE, 96/82/CE, 2012/18/UE

[4] D.P.R. n. 175 del 1988, d.lgs. n. 334 del 1999 e d.lgs. n. 105 del 2015

[5] Art. 13 e art. 15 dello stesso d.lgs. n. 105/2015.

[6] La ditta è stata diffidata due volte a presentare la notifica e il rapporto di sicurezza di cui all'art. 15 del d.lgs. 105 del 2015 oppure a limitare l'utilizzo dei serbatoi per non superare i limiti di soglia previsti dalla disciplina in vigore.

[7] Tar Marche, sentenza n. 498 del 23 giugno 2021, n.r.g. 57/2021),

[8] Si sono costituiti in resistenza il Ministero dell'interno, il C.T.R. della Regione Marche, il Ministero della transizione ecologica e il "Coordinamento per l'uniforme applicazione sul territorio nazionale di cui all'art. 11 del d.lgs. n. 105/2015".

ISSN 2036-7821

In particolare, la ditta di gestione dei servizi ambientali sostiene che la "normativa Seveso" dovrebbe consentire che il gestore di un impianto di trattamento rifiuti dimostri che la presenza di sostanze pericolose nel proprio stabilimento non oltrepassi mai la "soglia inferiore" attraverso un sistema gestionale, che prevede il monitoraggio continuo delle sostanze presenti nello stabilimento. Di conseguenza, la disciplina nazionale che non lo consente violerebbe la disciplina europea.

L'interpretazione dell'art. 3, n. 12, della direttiva 2012/18/UE consentirebbe di chiarire la questione, da cui la richiesta di rinvio alla Corte di Giustizia dell'Unione europea, cui ha fatto seguito la sentenza non definitiva n. 490/2022, con cui il Consiglio di Stato ha sospeso il giudizio e sollevato i tre questioni pregiudiziali indicate in premessa.

Nell'ordinanza di risposta, il giudice europeo definisce e chiarisce il disegno o modello di riferimento nel quale si articola il rapporto tra Corti europee e definisce l'interazione tra le stesse, oltre che tra centro, periferia e viceversa. Nell'organizzazione e funzionamento della funzione giurisdizionale europea si delinea un *modello integrato a impulso reciproco e etero-direzionale*, nel quale alle singole Corti nazionali parte della rete viene riconosciuta una rinnovata centralità interpretativa per il tramite dell'esercizio di una funzione nomofilattica, contribuendo così a garantire interpretazione uniforme e l'unità del diritto nell'Unione europea[9].

Un'alternativa ai modelli *botton-up*, con cui si sono articolati tradizionalmente i rapporti tra periferia (ordinamenti domestici e istituzioni nazionali) e centro (ordinamento e istituzioni centrali europee) e *top-down*, più evidente ad esempio nell'architettura finanziaria europea disegnata per far fronte alla crisi finanziaria 2007 e a ciò che ne è conseguito.

Il giudice nazionale è chiamato a proporre un'interpretazione e anticipare l'interpretazione del diritto europeo che ne farebbe la Corte di giustizia per formarsi un convincimento, potendo formalmente astenersi dal rinvio ove "*abbia maturato la convinzione*" che "*gli altri giudici di ultima istanza degli Stati membri e la Corte condividerebbero la sua analisi*" secondo specifici criteri interpretativi (36 a 42) e

[9] Vale la pena ricordare che una prima formulazione dell'obbligo di interpretazione uniforme è rinvenibile in CGE, 10.04.1984, Von Colson, C-14/83. La Corte costituzionale italiana aveva elaborato un analogo onere interpretativo come corollario dello sforzo di interpretazione conforme a Costituzione (in particolare, all'art. 11 Cost.): cfr. Corte cost., sent. n. 170 del 1984, anticipata già dalle pronunce nn. 176 e 177 del 1981; Corte cost., n. 454 del 2006; n. 28 del 2010; n. 227 del 2010; n. 222 del 2011. Come noto, l'obbligo di interpretazione uniforme è stato successivamente ribadito ed esteso dalla Corte di giustizia in vari casi tra cui, CGE, 13.11.1990, Marleasing, C-106/89; Id., 16.12.1993, Wagner Miret, C-334/92; Id., 26.09.1996, Faccini Dori, C-168/95; Id., 27.06.2000, Océano Grupo Editorial, C-240-244/98; Id., 11.07.2002, Arcaro, C-62/00; Id., 09.12.2003, Commissione c. Italia, C-129/00; Id., 07.01.2004, X, C-60/02; Id., 05.10.2004, Pfeiffer, C-397/01; Id., 16.06.2005, Pupino, C- 105/03; Id., 04.07.2006, Adeneler e a., C-212/04; Id., 03.05.2007, Advocaten voor de Wereld, C-303/05; Id., 19.01.2010, Ku cu kdeveci, C-555/07; Id., 24.01.2012, Dominguez, C-282/10; Id., 24.05.2012, Amia SpA, C-97/11; Id. 19.04.2016, Rasmussen, C-441/14.

ISSN 2036-7821

considerazioni (paragrafi da 43 a 45). Il giudice nazionale è chiamato a svolgere attentamente il suo ruolo interpretativo come parte di una *rete giurisdizionale europea* di cui non è solo anello di trasmissione, ma anche di impulso e di tenuta del sistema.
Ma quali sono i rischi che non risulti attendibile la "convinzione", maturata dal giudice a casa propria, che i giudici di ultima istanza degli Stati membri e la Corte europea condividerebbero la sua analisi? La questione ha implicazioni rilevanti per i giudici in termini di responsabilità civile e disciplinare, ma anche per l'intera comunità di cittadini ed operatori economici europei cui deve essere assicurata un'interpretazione e applicazione non discriminatoria dello *ius comune* nel rispetto della *rule of law*.
Come chiarito dalla Corte europea, spetta esclusivamente al giudice nazionale valutare la *necessita` e la rilevanza del rinvio* e *"deve assumersi la responsabilita` dell'emananda decisione giurisdizionale"* [10]. Il giudice europeo, dal canto suo, non e` obbligato a pronunciarsi quando *"l'interpretazione richiesta non ha alcun legame con la realta` effettiva o con l'oggetto del procedimento principale, [o] qualora il problema sia ipotetico"*[11].
Ne consegue che nel disegno della Corte di giustizia, il giudice nazionale è chiamato a valutare e decidere prioritariamente *da solo*, assumendo su di sé in esclusiva la responsabilità del rinvio e dal canto suo, la Corte di giustizia non è tenuta a pronunciarsi. Così l'interpretazione del giudice europeo scarica la responsabilità del rinvio sulla periferia e, in assenza di un o strumento di condivisione e ponderazione tra Corti dei "*profili di necessità e rilevanza*", frena o meglio disincentiva il giudice nazionale a svolgere pienamente il proprio ruolo nella rete. Ciò rischia di fiaccare l'efficacia di modello integrato di rete giurisdizionale europea che, tra le altre cose, potrebbe avere un effetto deflattivo sul flusso di rimessioni alla Corte di giustizia.
Al contrario, un correttivo al modello che consentisse, in caso di dubbio, di attivare il dialogo tra Corti, potrebbe di fatto attenuare il rischio di male interpretare i "profili di necessità e rilevanza", condividendo la strategia nell'interpretare una disciplina europea destinata ad essere auspicabilmente applicata in modo uniforme nei diversi Stati membri. Da ciò ne conseguirebbe una riduzione del rischio di errore nell'interpretazione proposta della stessa responsabilità in capo alla Corte nazionale e, conseguentemente, di dover essere giudicati a propria volta in termini di responsabilità civile e disciplinare.
In mancanza, non può escludersi che nella ponderazione richiesta alla Corte nazionale dei "*profili di necessità e rilevanza*" giochi inevitabilmente un ruolo l'asimmetria informativa tra Corti nazionali e la spada di Damocle della responsabilità con le peculiarità demandate alle discipline nazionali.

[10] Corte di giust. EU, ordinanza 15 dicembre 2022, resa nella causa C-144/2022.
[11] Punto 58 dell'ordinanza C-144/22

ISSN 2036-7821

Nel caso specifico, la Corte nazionale nella veste del Consiglio di Stato, a valle dell'interpretazione fornita dalla Corte europea, preso atto delle risposte fornite dal giudice europeo, a valle di una puntuale interpretazione del caso specifico in base alle indicazioni fornite, ha ritenuto che il rinvio andasse riproposto.

3. Sulla natura del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia e il ruolo del paneuropean dialogue nella creazione di uno ius comune europeo.

Il giudice amministrativo sceglie di non formulare nuovi quesiti e di ricercare autonomamente, alla stregua delle indicazioni fornite dalla stessa Corte, l'interpretazione della normativa nazionale sulla responsabilità civile del giudice che era stata richiesta alla C.G.U.E. Si concentra pertanto sulla natura del rinvio pregiudiziale e sugli effetti della normativa italiana sulla responsabilità civile sull'agire delle Corti nazionali[12].

Come noto, l'art. 267 del TFUE attribuisce alla C.G.U.E. la competenza a pronunciarsi, in seguito a richiesta di un organo giurisdizionale di uno Stato membro, sull'interpretazione dei Trattati e sulla validità e l'interpretazione degli atti compiuti dalle istituzioni, dagli organi o dagli organismi dell'Unione. L'obiettivo è evidentemente quello di assicurare l'omogeneità dell'applicazione del dritto europeo su tutto il territorio e favorire il dialogo tra i giudici nazionali e quelli europei al fine di chiarire il significato e la validità di particolari disposizioni normative.

Il presupposto del rinvio è che la questione sia indispensabile per la risoluzione della controversia pendente avanti gli organi interni. Si parla di obbligo e non facoltà di sollevare la questione presso la C.G.U.E. solo nel caso in cui le questioni siano sollevate da organi giurisdizionali di ultima istanza, dal momento che non sarebbe più possibile impugnare la decisione dinnanzi altri organi[13].

La recente ordinanza sulla gestione di sostanze pericolose propone, preliminarmente, alcune considerazioni di ordine generale sul rapporto con la C.G.U.E. nel rinvio pregiudiziale, ritenute pregiudiziali rispetto alla decisione della questione interpretativa. La riflessione parte dalle origini del disegno europeo di Comunità, conseguente alla fine della Seconda guerra mondiale e al cambio di prospettiva e di

[12] Legge n. 117/1988, art. 2, comma 3-*bis*. Per quesiti analoghi, sollevati dalla Quarta Sezione si vedano le ordinanze C-597/21 del 15 dicembre 2022, C-144/22 del 15 dicembre 2022, C-83/21 del 22 dicembre 2022, C- 482/22 del 27 aprile 2023, C-495/22 del 27 aprile 2023. Per altri casi di rimessione, si confronti con Cons. Stato, Sez. IV, ord., 6 aprile 2022 n. 2545; Sez. IV, sent. non definitiva, 14 luglio 2022 n. 6013; Sez. IV, sent. non definitiva, 21 luglio 2022 n. 6410.

[13] Nell'analizzare le conseguenze derivanti dalla violazione dell'art. 267 TFUE co. 3 occorre distinguere quelle interne, connesse alla possibilità del privato di ottenere un risarcimento dei danni, da quelle relative ai rapporti tra UE e stato membro, connesse ad un possibile procedimento di infrazione ex art. 258/259 TFUE. Per la prima questione si veda più diffusamente la sentenza Köbler (C-224/01). Sulla seconda, un caso di procedimento d'infrazione avviato dalla Commissione nei confronti della Repubblica Francese è stato affrontato nella decisione C-416/17.

ISSN 2036-7821

strategia di interazione tra paesi europei (dalla coesistenza alla cooperazione), che ha consentito la realizzazione di un'idea di Europa attraverso l'impegno dei primi sei Paesi fondatori, di cui l'Italia ha fatto parte. Ha conservato e rinnovato nel tempo un'"*attiva e convinta partecipazione alla costruzione europea e all'originale sistema giuridico da essa sviluppato*", basato sulla creazione di istituzioni europee, una disciplina armonizzata, una progressiva cessione di sovranità in contesti e aree diverse.

Come evidenziato, questa vocazione ha implicazioni non solo sul piano politico ed economico, demandato alle funzioni legislative ed esecutive, ma anche su quello giuridico, demandato al lavoro delle Corti nazionali. Un unico disegno finalizzato alla costruzione europea nel quale, accanto all'esercizio delle funzioni legislative ed esecutive, le Corti nazionali agiscono e contribuiscono a definire le implicazioni sul piano giuridico.

È solo grazie al cd. *paneuropean dialogue* che coinvolge la Corte di Giustizia e i giudici d'Europa, in particolare le Corti Supreme, componenti costitutive della rete giurisdizionale europea, che è stato possibile creare uno *ius commune* europeo.

La rete tra Corti ha connesso il centro alle periferie e viceversa grazie all'esplicazione del principio di sussidiarietà, così creando una trama comune, consentendo di interpretare il diritto europeo e amalgamare gli ordinamenti domestici, di tradurre in pratica l'approccio monistico nella definizione del rapporto tra ordinamento europeo e ordinamenti domestici e di trasformare nel tempo un insieme di regolamenti e direttive in un vero e proprio ordinamento giuridico.

Il dialogo è ciò che consente la trasmissione di impulsi attraverso la rete di cui fanno parte le Corti italiane, che hanno offerto un rilevante contribuito sin dalle origini. Impulsi che promanano da neuroni autonomi, ma interconnessi, che si trasmettono in direzioni diverse e che forniscono energia alla rete, contribuendo a formare l'ordinamento dell'Unione.

Un ordinamento dotato di *flessibilità ed efficacia* proprio grazie alla funzione nomofilattica svolta dalle Corti Supreme, che forniscono indirizzi interpretativi utili a tutti i giudici che non sono di ultima istanza e ne assicurano diffusione sul territorio dell'Unione. Non creano principi rigidi e immutabili, ma ne consentono la ragionevole evoluzione, attraverso l'esercizio di un'attività di *rule making* dove serve colmare lacune normative o definire questioni.

È infatti sempre possibile tornare su questioni affrontate e decise dove emergano elementi e circostanze idonei a riconsiderare la questione[14]. Non favoriscono la creazione di indirizzi interpretativi di portata generale senza prescindere dalle problematiche concrete che hanno originato il quesito e che vengono illustrate, specie

[14] Cons. St. sentenza 6 ottobre 2021, C-561/19, c.d. "Consorzio Italian Management".

ISSN 2036-7821

nella tradizione italiana, dal giudice del rinvio[15]. In un approccio che non è più prerogativa dei soli ordinamenti di *common law*, ma che consente in modo più flessibile anche nei paesi di *civil law* l'adattamento della disciplina alla realtà, secondo l'approccio dell'Economic Analysis of Law[16].

4. La responsabilità delle Corti di ultima istanza per mancato rinvio e le distorsioni indotte dalla disciplina nazionale sulla responsabilità civile dei giudici.

Il rinvio pregiudiziale obbligatorio da parte del Consiglio di Stato, quale giudice amministrativo di ultima istanza, ha caratteri particolari anche rispetto a quello del giudice ordinario.

Nell'ordinanza del giudice amministrativo di ultima istanza si ricorda l'importanza del ruolo svolto nella costruzione europea e le sue prassi recenti[17] e si riportano dati discussi dall'*Association of the Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions*, che evidenziano una tendenza in Italia a procedere quasi automaticamente al rinvio anche in ipotesi prive di dubbi interpretativi[18]. Un rapporto almeno 3 volte superiore in Italia rispetto alla Germania, di quasi 4 volte la Francia e la Spagna.

Al di là dell'obiettivo di assicurare un'applicazione uniforme del diritto europeo, comune ad ogni Corte all'interno del sistema, la tendenza italiana sembrerebbe

[15] Si vedano le "*Raccomandazioni all'attenzione dei giudici nazionali, relative alla presentazione di domande di pronuncia pregiudiziale*" della C.G.U.E. - 2019/C 380/01, e in particolare il paragrafo 15

[16] L'Economic Analysis of Law (EAL) nel contesto del diritto pubblico è stato definito un approccio prospettico al diritto, che tende alla ricerca ed analisi delle conseguenze delle regole al fine di selezionare e definire le stesse in base a criteri di efficienza. Assumendo quello dell'efficienza come uno dei valori coinvolti nelle scelte legislative e, dunque, uno degli obiettivi tendenziali di ciascuna norma, il ricorso ad alcuni strumenti della teoria economica può essere di aiuto nel valutare l'efficacia *ex post* della formulazione di una legge e, nel caso, suggerire dei possibili correttivi. In questa prospettiva, risultano senz'altro avvantaggiati i paesi di *common law*, caratterizzati da una elevata specificità della *rule of law* e dal potere di "*creazione del diritto*" nell'esercizio della funzione giudiziaria, attraverso il quale il giudice "*si trova nella situazione ideale per verificare, col senno di poi, quali incentivi avrebbero dovuto guidare ex ante il comportamento delle parti*". Per un approfondimento, nella letteratura italiana sull'EAL, tra gli altri, R. PARDOLESI, *Voce Analisi economica del diritto*, in *Digesto* IV, I, Utet, Torino, 1987, p. 309; R. COOTER, U. MATTEI, P.G. MONATERI, R. PARDOLESI, T. ULEN, *Il mercato delle regole-analisi economica del diritto civile*, Il Mulino, Bologna, 1999; P. CHIASSONI, *Economic Analysis of Law. L'analisi economica del diritto negli Stati Uniti*, Giappichelli, Torino, 1992; A. M. POLINSKY, *Una introduzione all'analisi economica del diritto*, in *Il foro italiano*, Roma, 1992; B. RAGANELLI, *Finanza di progetto e opere pubbliche: quali incentivi?*, 2006; G. NAPOLITANO, M. ABRESCIA, *Analisi economica del diritto pubblico. Teorie, applicazioni e limiti*, 2009.

[17] Incontro A.C.A. - *Association of the Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions*, svoltosi il 9-10 ottobre 2023, presso la Suprema Corte Amministrativa di Svezia.

[18] I dati dell'A.C.A. mostrano che i casi di rinvio pregiudiziale da parte del Consiglio di Stato italiano non solo sono, numericamente piu` elevati rispetto a quelli delle Corti Supreme amministrative degli altri Stati membri, ed evidenziano specie negli ultimi anni l'insorgere di alcuni automatismi nella rimessione anche in fattispecie in cui la normativa nazionale non e` caratterizzata da disposizioni di dubbia compatibilità con la c.d. normativa unionale, secondo i principi dell'*acte clair*. I dati A.C.A. sui *preliminary ruling* formulati delle Corti Supreme amministrative europee nel decennio 2012-2022 evidenziano 300 rimessioni in Italia a fronte di circa 100 in Germania, in 90 in Francia, 70 in Spagna e negli altri Stati membri molto meno.

ISSN 2036-7821

incentivata dalla disciplina nazionale sulla responsabilità civile dei magistrati[19]. In particolare, la normativa interna, nel definire le ipotesi di responsabilità del giudice per "*violazione manifesta della legge nonché del diritto dell'Unione europea*", prevede che "*in caso di violazione manifesta del diritto dell'Unione europea si deve tener conto anche della mancata osservanza dell'obbligo di rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 267, terzo paragrafo, TFUE*".

Sulla questione, il giudice nazionale aveva sollevato dubbio di compatibilità della previsione nazionale con il meccanismo dell'art. 267 TFUE e con l'interpretazione fornitane dalla C.G.U.E[20], respinto come "manifestamente irricevibile", perché mancante si alcun legame con la realtà effettiva o con l'oggetto del procedimento principale"[21].

È evidente che la normativa italiana sulla responsabilità del giudice rientra nell'autonomia procedurale degli ordinamenti nazionali e si configura come una normativa diversa rispetto a quella direttamente applicabile per la decisione della questione sottoposta alla Corte di Giustizia. Tuttavia, la questione resta molto rilevante anche alla luce dei dati di confronto tra paesi europei, poiché può condizionare l'atteggiamento del giudice rimettente, inducendolo a formulare quesiti in funzione "auto-difensiva", che possono risultare manifestamente irricevibili, contribuendo ad ingolfare il meccanismo di trasmissione e l'attivazione del *preliminary ruling*. Automatismi alimentati anche dai casi in cui le parti prospettino la possibilità di un'azione di responsabilità in caso di mancato rinvio[22].

La soluzione potrebbe essere rinvenuta sul fronte legislativo interno, ove si riuscisse a meglio definire la previsione normativa, pur senza necessariamente privare di responsabilità le Corti in caso di violazione manifesta del diritto dell'Unione. Tuttavia, la strada maestra da percorrere si ritiene sia quella che passa per l'attivazione di una riflessione nel più ampio contesto europeo sul modello di riferimento proposto dalla Corte di giustizia. Come sopra ricordato, il modello conferisce una rinnovata centralità al ruolo interpretativo delle Corti nazionali quali centri neuronali periferici, cui corrisponde una responsabilità che va declinata in rapporto all'assunzione del rischio interpretativo. Per evitare distorsioni e interpretazioni difformi, gravare la Corte nazionale di un carico di responsabilità che può essere condizionato da una diversa interpretazione, mina la funzionalità del modello europeo e rischia di inficiare la trasmissione degli impulsi attraverso la rete neuronale, che può inficiare l'efficacia del *paneuropean dialogue*.

[19] Legge n. 117 del 1988, come modificata dalla legge del 27 febbraio 2015 n. 18. Sul rapporto tra responsabilità, limiti e distorsioni, tra gli altri B. RAGANELLI, *Efficacia della giustizia amministrativa e pienezza della tutela*, Torino, 2012.

[20] Cons. St. sentenza non definitiva n. 490/2022.

[21] Punto 58 dell'ordinanza C-144/22

[22] C-407/23 del 12 dicembre 2023

ISSN 2036-7821

Infatti, se è attraverso il *paneuropean dialogue* che la funzione nomofilattica svolta dalle Corti Supreme svolge il proprio ruolo di amalgama nella costruzione di uno *ius comune* europeo, è opportuno favorire il dialogo anche tra singole Corti nazionali ed individuare un meccanismo di coordinamento e scambio che consenta di ponderare l'approccio interpretativo a monte della singola decisione sulla necessità del rinvio per la definizione del singolo caso specifico. Un meccanismo che non deve tradursi in un aggravio procedurale e un allungamento dei tempi, ma che permetta il trasferimento degli impulsi tra Corti nazionali, ovvero tra i centri neuronali periferici, consentendo di condividere formalmente gli approcci interpretativi. Ciò significa favorire il dialogo in più direzioni e ridurre il rischio sul singolo giudice, nel rispetto delle esigenze di flessibilità ed efficacia dell'intero meccanismo.

5. Il rinvio pregiudiziale come strumento attivabile esclusivamente tra Corti (e non dalle parti), quali centri neuronali della rete.

Con la propria ordinanza il Consiglio di Stato tenta di procedere autonomamente all'individuazione di un principio interpretativo che consenta di chiarire e limitare il condizionamento che la normativa nazionale sulla responsabilità civile dei magistrati (legge n. 117/1998 e s.m.i.) è in grado di produrre sul giudice rimettente. Procede rinvenendo la soluzione nelle fonti europee e nelle considerazioni svolte dalla stessa Corte di giustizia in altri casi, auspicandone un pronunciamento anche in via incidentale, anche al fine di prevenire eventuali, futuri quesiti relativi alla legge nazionale sulla responsabilità civile del giudice[23].

Quanto al concetto di chiarezza della norma, la Corte europea nel noto caso Cilfit osserva che occorre tenere conto di alcuni fattori propri del diritto europeo. Poiché le norme europee vengono rese in lingue differenti per i singoli stati, la chiarezza con cui potrebbe presentarsi la questione al giudice di uno Stato potrebbe non esservi per il giudice di un altro Stato e per i giudici della Corte di giustizia. Inoltre, il diritto europeo si avvale di concetti e istituti propri, che potrebbero non coincidere con quelli interni. La configurabilità della scelta sul rinvio va valutata in funzione delle caratteristiche proprie del diritto comunitario, delle particolari difficoltà che la sua interpretazione presenta e del rischio di divergenze di giurisprudenza all'interno della Comunità.

[23] Si rinvia alla letteratura sulla giurisprudenza europea e nazionale in tema di rinvio pregiudiziale. Tra gli altri, F. FERRARO, *Corte di giustizia e obbligo di rinvio pregiudiziale del giudice di ultima istanza: nihil sub sole novum*, *GiustiziaInsieme*. M. CARTABIA, J.H.H.WEILER, *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, Bologna, 2000, 64 ss.; T. GIOVANNETTI, *L'Europa dei giudici. La funzione giurisdizionale nell'integrazione comunitaria*, Torino, 2009; L. CAPPUCCIO, *I giudici italiani ed il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dopo il Trattato di Lisbona*, in Dove va il sistema italiano accentrato di controllo di costituzionalità? Napoli, 2013, 81 ss.

ISSN 2036-7821

Nel caso Commissione c. Repubblica Francese (C-416/1), il giudice europeo ha ribadito quanto affermato a proposito dalla sentenza Cilfit, ovvero che la chiarezza del caso non deve essere valutata solo riguardo alla prospettiva nazionale, ma anche tenendo conto di tutte le circostanze proprie del contesto comunitario. Nel caso specifico ha sostenuto che, poiché il Conseil d'État ha omesso di adire la Corte di giustizia dell'Unione europea ex art, 267, co. 3 TFUE, sebbene l'interpretazione da esso accolta delle disposizioni del diritto dell'Unione nelle sentenze del 10 dicembre 2012, Rhodia, e del 10 dicembre 2012, Accor, non s'imponesse con un'evidenza tale da non lasciar adito ad alcun ragionevole dubbio, la Repubblica francese è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti.

Il Consiglio di Stato nell'ordinanza sul caso delle sostanze pericolose richiama il caso C-561/19 "Consorzio Italian Management" del 6 ottobre 2021, ritenendolo un solido parametro esegetico. In quel caso, infatti, la Corte europea ha fornito risposte chiare al quesito processuale posto dal giudice amministrativo italiano, attribuendo spazio determinante all'autonomia procedurale dello Stato membro, nonché alla responsabilità decisionale del giudice nazionale. Nella decisione la Corte europea ribadisce quanto affermato circa il valore del dialogo tra Corti soprattutto supreme, quale *sistema di cooperazione tra la C.G.U.E. e i giudici nazionali* oltre che di costruzione e di evoluzione dell'ordinamento europeo che trova fondamento nell'art. 267 TFUE., par. 3[24].

Il rafforzamento dell'obbligo di motivazione in caso di mancato rinvio, insieme all'indicazione del confronto orizzontale con le normative e la giurisprudenza degli altri ordinamenti nazionali apre nuovi scenari in cui andrà affinata la tecnica di corretta elaborazione delle pronunce del giudice italiano relative a questioni di rilevanza comunitaria. L'integrazione tra diritto europeo e ordinamenti nazionali potrà risultare più armonica, irrobustendo il già proficuo dialogo tra le Corti[25].

In questo contesto, l'*acte clair* e dell'*acte éclairé* costituiscono parte integrante e funzionale del dialogo - presupposto e contenuto - in quanto definiscono l'effettività dell'obbligo e lo rendono sostenibile anche nel suo funzionamento pratico. Il giudice europeo valorizza nella logica del "dialogo tra giudici" il ruolo fondamentale della motivazione fornita dalla corte nazionale di ultima istanza sulla scelta di non rinviare, pur nei casi "obbligatori" e ribadisce che il dialogo è solo "tra giudici" e non coinvolge altri soggetti.

[24] Nell'analisi quella questione la C.G.U.E. richiama un proprio precedente (cause 28-30/62) nel quale era già stato affermato che l'obbligo del rinvio venisse meno qualora la medesima questione fosse già stata affrontata in precedenza; quindi, il giudice di ultima istanza si sarebbe dovuto servire di detta interpretazione al fine di risolvere la controversia.

[25] Sul punto, M. LIPARI, *L'obbligo di rinvio pregiudiziale alla CGUE, dopo la sentenza 6 ottobre 2021, c-561/2019: i criteri cilfit e le preclusioni processuali*, giustamm.

ISSN 2036-7821

Come chiarito, il sistema instaurato dall'art. 267 TFUE non costituisce un rimedio giuridico esperibile dalle parti, perché le stesse non sono componenti della rete. Il sistema di cooperazione diretta tra la Corte e i giudici nazionali - ovvero il modello integrato che alimenta il *paneuropean dialogue* nella definizione dello *ius comune* - "*è estraneo ad ogni iniziativa delle parti*". Queste "*non possono privare i giudici nazionali della loro indipendenza" nell'esercizio* del potere, ovvero quello di motivare se procedere o meno alla rimessione e attivazione del rinvio, segnatamente obbligandoli a presentare una domanda di pronunzia pregiudiziale. Ne consegue che, la possibile responsabilità del giudice nazionale quale Corte nazionale di ultima istanza nel decidere sull'attivazione del *preliminary ruling*, dovrebbe limitarsi alla sola motivazione e non dovrebbe mai riguardare la scelta stessa di adire o meno la Corte di giustizia[26].

Quanto all'obbligo del giudice nazionale di ultima istanza nei confronti delle parti sulla rimessione alla Corte di giust., nella motivazione della sentenza "Consorzio", appare consistere in quello di esaminare la questione "*in maniera indipendente e con tutta la dovuta attenzione*" e di inserire una "*motivazione*" che "*deve far emergere*" le ragioni del mancato rinvio (*acte clair*, *acte éclairé* o rilevanza della questione indicata dalle parti come "pregiudiziale". Un obbligo ritenuto chiaro, ma anche omnicomprensivo, in grado in caso di violazione di costituire *vulnus* alla stessa indipendenza del giudice. Pertanto, la rimessione non costituirebbe in alcun modo un rimedio delle parti e queste "*non possono obbligare*" il giudice "*a presentare una domanda di rinvio pregiudiziale*".

6. L'interpretazione del Consiglio di Stato che circoscrive la responsabilità del giudice alla motivazione sulla richiesta di rinvio.

La giurisprudenza consolidata della Corte di Giustizia chiarisce che in presenza di una richiesta di rinvio obbligatorio è configurabile in capo al giudice un "*obbligo di pronunciare sulla richiesta di rinvio e di motivare*" sulle circostanze che lo escludono. Non sussisterebbe pertanto un obbligo di rinvio automatico *tout court* su richiesta della parte. Questa ha naturalmente il diritto di richiedere il rinvio alla Corte nazionale, che è tenuta a valutare la strada da intraprendere e motivare con specifico percorso argomentativo la decisione presa.

L'impostazione della Corte di giustizia trova riscontro nella stessa posizione assunta dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, la quale ha chiarito che la motivazione del mancato rinvio sia sufficiente a evitare la violazione dell'art. 6 § 1 della CEDU,

[26] In tal senso A.C.A., nella citata riunione del 9-10 ottobre 2023, svolta presso la *Supreme Administrative Court of Sweden*: "*the possible responsibility of the judge in not activating this mechanism must be limited only to the statement of reasons and should never concern the choice itself to refer or not to the ECJ*" (cfr. il verbale della riunione dell'A.C.A. del 9-10 ottobre 2023).

ISSN 2036-7821

ovvero del diritto a un equo processo[27]. È evidente che un eventuale *panel* di raccordo tra Corti, potrebbe più facilmente verificare e valutare in una prospettiva comparata se casi e questioni analoghe siano state sollevate nei diversi Stati membri prima che il rinvio sia perfezionato o negato dal giudice nazionale di ultima istanza, garantendo anche nell'interesse della parte una verifica eventuale ulteriore in una prospettiva comparata e anticipata rispetto al giudizio della Corte di giustizia.

Il percorso argomentativo proposto dal Consiglio di Stato nell'ordinanza citata fonda nella giurisprudenza del giudice europeo l'interpretazione che circoscrive la responsabilità delle Corti nazionali di ultima istanza alla motivazione sulla richiesta di rinvio. Pertanto, la responsabilità` di cui alla legge n. 177/1988, come novellata nel 2015 farebbe riferimento all'obbligo di motivazione sulla richiesta di rinvio e non ad un obbligo automatico di rinvio *tout court*.

Ove, *a contrariis*, si volesse ritenere che la legge italiana configuri una responsabilità civile del giudice di ultima istanza non per la mancata motivazione, ma per il mancato rinvio automatico *tout court*, per il solo fatto che la parte lo abbia prospettato, secondo il giudice amministrativo italiano si dovrebbe supporre che la legge italiana preveda una forma di responsabilità ulteriore rispetto a quella consentita dal modello europeo e con questo incompatibile. Questa ipotesi si porrebbe in aperta contraddizione con il dettato dei punti 53-55 della sentenza "Consorzio" e con la consolidata giurisprudenza della Corte di Giustizia e, in ultima analisi, si sostanzierebbe in un'interpretazione che può esporre al rischio di "*privare i giudici nazionali della loro indipendenza*".

In altre parole, l'indipendenza della magistratura, elemento costitutivo della *rule of law*, andrebbe preservata ed anteposta alle richieste delle parti di rinvio pregiudiziale anche ove trattasi di Corti di ultima istanza (267, co. 3)[28]. Ne conseguirebbe che, in presenza di un'espressa motivazione del giudice nazionale sul mancato rinvio o sulle

---

[27] Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 20 settembre 2011, 3989/07 e 38353/07, Ullens de Shooten et Rezabek c. Belgique; sentenza 10 aprile 2012, 4832/04, Vergauwen et autres c. Belgique, punti da 87 a 106 e, specialmente, punti 89-91 della motivazione: "*dans le cadre spécifique du troisième alinéa de ... l'article 267 du TFUE*", "*cela signifie que les juridictions nationales dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne qui refusent de saisir la CJUE à titre préjudiciel d'une question relative à l'interprétation du droit de l'UE soulevée devant elles, sont tenues de motiver leur refus au regard des exceptions prévues par la jurisprudence de la Cour de justice. ... Or, en l'espèce, la Cour constate que la Cour constitutionnelle a dûment motivé ses refus de poser des questions préjudicielles (paragraphes 34 et 35) et que l'obligation de motivation imposée par l'article 6 § 1 a été remplie conformément à ce que prescrit le droit de l'UE*".

[28] Come noto, l'indipendenza, quale prerequisito dell'imparzialità, è un diritto di ogni persona e una prerogativa del giudice sia come singolo, che come componente di una Corte. La relazione tra i due profili emerge dalle opinioni del Consiglio consultivo dei giudici europei (CCJE), organo del Consiglio d'Europa, Parere n. 1 (2001): «*L'indipendenza della magistratura è una condizione preliminare dello Stato di diritto e una garanzia fondamentale di un processo equo*». «*L'indipendenza dei giudici non è una prerogativa o un privilegio concesso nel proprio interesse, ma nell'interesse dello Stato di diritto e di chiunque cerchi e si aspetti giustizia. L'indipendenza come condizione di imparzialità dei giudici offre quindi una garanzia di uguaglianza dei cittadini davanti ai tribunali*», Parere n. 10 (2007).

ISSN 2036-7821

valutazioni rimesse al giudice nazionale dalla Corte di Giustizia dopo il rinvio, non potrà configurarsi il presupposto della responsabilità risarcitoria e/o disciplinare[29].
Tale impostazione e argomentazione potrebbe tuttavia alimentare involontarie distorsioni in mancanza di un correttivo a livello europeo. Infatti, come noto, lo stesso richiamato principio della *rule of law* evoca la *pari dignità* di ogni persona di fronte alla legge e il diritto ad una tutela nei confronti di qualsiasi forma di arbitrio che ne possa ledere i diritti fondamentali. Secondo tale principio ogni cittadino ha il diritto di invocare il rispetto di determinati principi giuridici innanzi a giudici indipendenti e imparziali, e di godere di un trattamento uguale e non discriminatorio nei confronti dei poteri pubblici.
L'effetto discriminatorio nell'interpretazione e applicazione della disciplina europea al caso specifico è proprio ciò che vuole evitare il meccanismo di rinvio pregiudiziale alla Corte europea. Invece la decisione di una Corte nazionale di ultima istanza sul rinvio e sull'assenza di ogni ragionevole dubbio potrebbe, sia pure involontariamente, portare a conseguenze diverse rispetto a quella di un'altra Corte nel più ampio contesto europeo cui la disciplina europea si applica, producendo involontari effetti discriminatori tra cittadini europei di Paesi diversi. Ciò trova conferma in quanto riferito nella decisione del Cons. St. n. 490 del 25 gennaio 2022, al punto 17.1., secondo cui non è possibile dimostrare con certezza che l'interpretazione da dare alle pertinenti disposizioni si affermi con evidenza anche presso le Corti nazionali di altri Stati membri e presso la stessa Corte di Giustizia. L'effetto potrebbe essere aggravato dalla mancanza di un correttivo che consenta una potenziale condivisione dell'impostazione seguita e un confronto tra Stati membri nell'interpretazione e applicazione della disciplina europea.

7. Il ragionevole dubbio sulle norme nazionali applicabili in materia di "normativa Seveso" e alcune riflessioni ulteriori.

Con riferimento al caso specifico oggetto di valutazione, il Consiglio di Stato passa quindi all'analisi del terzo quesito, al fine di valutare e verificare, secondo le coordinate esegetiche esposte, se in relazione alla cd. "normativa Seveso" sussistano ragionevoli dubbi interpretativi che richiedono un nuovo rinvio alla Corte di Giustizia. Ritiene quindi necessario un pronunciamento espresso della C.G.U.E.
La normativa italiana di cui al d.lgs. n. 105/2015 e allegati esclude l'applicabilità della normativa Seveso per gli stabilimenti in cui le sostanze pericolose non eccedono la soglia inferiore. Ove invece la presenza di sostanze pericolose sia compresa tra la soglia inferiore e la soglia superiore, trovano applicazione le disposizioni relative ai

[29] Solo la sussistenza o meno dell'assolvimento dell'obbligo di motivazione secondo il Consiglio di Stato dovrebbe essere considerata nella individuazione di eventuali responsabilità del giudice per mancata motivazione della mancata rimessione alla C.G.U.E., ovvero per revocazione per mancata (considerazione, o motivazione sulla istanza di) rimessione alla C.G.U.E.

ISSN 2036-7821

c.d. *stabilimenti di soglia inferiore*; mentre nel caso si superi la soglia superiore, si procede ad applicare integralmente la normativa (c.d. *stabilimenti di soglia superiore*)[30].
La definizione di "*presenza di sostanze pericolose*" contenuta nella disciplina italiana richiama quella della direttiva 2012/18/UE[31] e il Collegio ritiene determinante l'interpretazione dell'obbligo previsto dalla normativa interna che rinvia espressamente alla direttiva e obbliga il gestore a trasmettere, con le specifiche modalità indicate, *"una notifica, redatta secondo il modulo riportato in allegato 5"*, contenente le informazioni previste[32].
La Corte nazionale, con la sentenza non definitiva n. 490 del 2022, al punto 17.1, aveva escluso la ricorrenza di ragionevoli dubbi interpretativi nella soluzione da fornire alla questione pregiudiziale rilevante nel caso di specie, ma chiarito che non era possibile dimostrare con certezza che l'interpretazione di una Corte sia condivisa anche da altre Corti di altri Stati membri e dalla Corte di Giustizia.
La Corte di Giustizia, con l'ordinanza del 15 dicembre 2022 ha escluso il ricorrere dell'obbligo del rinvio pregiudiziale se "*l'interpretazione corretta del diritto UE si impone con tale evidenza da non lasciar adito a ragionevoli dubbi*", ma ha puntualizzato che "*non risulta che un giudice nazionale ... debba 'dimostrare in maniera circostanziata' che la medesima evidenza si impone anche ai giudici degli altri Stati membri e alla Corte*". Ha quindi fornito una serie di criteri per escludere, eventualmente, la sussistenza del ragionevole dubbio (punti da 37 a 42).
Il Collegio, dopo aver percorso la strada indicata dalla C.G.U.E. nell'applicazione dei criteri forniti, consapevole della assoluta eccezionalità dell'ipotesi di un ulteriore rinvio nell'ambito dello stesso giudizio, decide di insistere nello specifico caso di specie per il ricorrere di un dubbio interpretativo.
Come evidenziato dalla stessa Corte di giustizia al punto 37 dell'ordinanza, la discrezionalità del legislatore è una caratteristica propria del diritto dell'Unione. Nel caso specifico, la direttiva pare lasciare un certo ambito di discrezionalità al legislatore nelle scelte applicative, concentrandosi solo sulla *effettività del sistema*, senza impedire allo Stato membro nemmeno di scegliere "una" ed "una sola modalità" di comunicazione delle informazioni. Infatti, l'art. 7 della direttiva 2012/18/UE, sull'obbligo di notifica, dispone che gli Stati membri provvedono affinché il gestore sia obbligato a trasmettere una notifica all'autorità competente contenente le seguenti informazioni *"le informazioni che consentano di individuare le sostanze pericolose e la categoria delle sostanze pericolose interessate o che possono essere*

[30] Cfr. art. 3, d.lgs. n. 105/ 2015.
[31] Art. 3, lett. n), del d.lgs. n. 105/2015.
[32] In particolare, il Collegio ritiene determinante l'interpretazione dell'obbligo previsto all'art. 13, co. 1 della normativa interna d.lgs. n. 105/ 2015, che richiama l'art. 7, par. 1 e 2, della direttiva 2012/18/UE e obbliga il gestore *"a trasmettere, con le modalità di cui al comma 5... una notifica, redatta secondo il modulo riportato in allegato 5"*, contenente le informazioni previste.

ISSN 2036-7821

presenti". In questo modo la disciplina europea consente a ciascuno Stato di scegliere la modalità più opportuna con la quale il gestore deve comunicare le informazioni che consentano di individuare le sostanze pericolose interessate o che possono essere presenti.

La direttiva pertanto consente al gestore di effettuare "una notifica" e l'espressione usata non sembrerebbe richiedere una modalità predeterminata. Ciò può indurre i legislatori nazionali a scelte diverse e le Corti ad interpretazioni diverse, alimentando divergenze giurisprudenziali nell'interno dell'Unione europea e di conseguenza trattamenti diversi e potenzialmente discriminatori. Ciò impatta sulla c.d. "effettività del sistema" cara alla Corte di giustizia e dovrebbe essere valutato attentamente al fine di favorire l'esplicarsi del *pan-european dialogue* attraverso la rete anche a monte del rinvio e in modo orizzontale tra Corti nazionali, oltre che verticale verso al C.G.U.E.

Il riferimento ad "*una notifica*", contenuto nella direttiva, potrebbe intendersi in senso restrittivo o riferibile ad una specifica modalità di comunicazione, oppure nel senso che il gestore puo` adoperare qualunque forma di comunicazione delle informazioni, facendo prevalere la terminologia più propria e nozioni autonome. In mancanza di particolari divergenze nelle varie versioni linguistiche della direttiva, deve tenersi conto del fatto che nell'ordinamento italiano è prevista una modalità specifica di notifica redatta secondo un modulo allegato e sottoscritta nelle forme dell'autocertificazione, con conseguente assunzione della responsabilità penale in caso di dichiarazioni false[33]. La mancata previsione di modalità di trasmissione alternative potrebbe essere ritenuta in contrasto con la lettera della direttiva. Permangono pertanto dubbi interpretativi in merito.

Si potrebbe sostenere che la disciplina europea, interpretata anche alla luce dei principi del Trattato in materia di concorrenza e di liberta` di stabilimento, non consenta al legislatore nazionale di escludere forme di verifica e di monitoraggio tecnologicamente più innovative e avanzate, meno restrittive della concorrenza nel territorio dell'Unione, altrettanto efficaci, ma più semplici e meno onerose per le imprese.

La tutela della concorrenza, d'altro canto va contemperata con la necessita` di tutela dell'ambiente e della sicurezza, particolarmente stringente nel settore in questione. Ogni giudice quale interprete, per quanto di propria competenza, è chiamato al bilanciamento degli interessi immanenti a livello europeo e nazionale. Tuttavia, il quesito posto dalla parte è ritenuto rilevante dal giudice amministrativo italiano ai

[33] L'unica modalita` indicata e` costituita dalla notifica dell'art. 13 redatta secondo il modulo specifico modulo riportato in allegato 5, sottoscritta nelle forme dell'autocertificazione (artt. 46, 47 e 76 del d.P.R. n. 445 del 2000 e, dunque, con l'assunzione della responsabilita` penale, in caso di dichiarazioni false), senza ammettere modalita` equivalenti di comunicazione (che, per l'appunto, non prevedono la responsabilita` penale).

ISSN 2036-7821

fini della definizione della controversia e permane un ragionevole dubbio cui è chiamata a fare chiarezza la Corte di giustizia.

Se questa deciderà che la direttiva 2012/18/UE "osta", oppure "non osta" ad una normativa nazionale che disciplina una sola modalità di comunicazione delle informazioni, il Consiglio di Stato valuterà se l'amministrazione italiana era tenuta a consentire o a non consentire all'impresa di comunicare le informazioni con modalità diverse e, in ragione di ciò, valuterà se la diffida impugnata è legittima oppure illegittima e se la disciplina italiana, che prevede un'unica modalità di notifica, presenta profili censurabili per difetto di proporzionalità, ragionevolezza o di altro tipo. Ne consegue che l'interpretazione fornita dalla Corte di giustizia attraverso il rinvio potrà aiutare a fare chiarezza in mancanza di un meccanismo formale che favorisca la condivisione tra Corti su casi analoghi.

Quali conclusioni a valle dell'analisi degli stimoli che pervengono dall'ordinanza del Consiglio di Stato che si colloca, come ricordato, in un più ampio contesto di riflessioni giuridiche sul senso e il ruolo della rete tra Corti posta a tutela della corretta interpretazione e applicazione del diritto unionale, nel processo di progressiva definizione e affinamento di un mercato unico europeo di cittadini, amministrazioni e imprese?

Il contributo interpretativo della Corte di giustizia da un lato e del giudice amministrativo dall'altro ha consentito di evidenziare alcuni elementi nel sistema che possono essere affinati al fine di rendere il modello più efficace. Se da un lato si chiede alle Corti nazionali di valutare e ponderare adeguatamente, maturando una "*convinzione*" che "*gli altri giudici di ultima istanza degli Stati membri e la Corte condividerebbero la sua analisi*", è necessario mettere le stesse nella condizione di farlo, a tutela non solo della magistratura nazionale, ma dell'intera comunità di cittadini ed operatori economici europei cui deve essere assicurata un'interpretazione e applicazione non discriminatoria dello *ius comune*.

Non può negarsi che anche i giudici, nel pieno rispetto dell'indipendenza e imparzialità del loro ruolo, nel contesto in cui esplicano le proprie funzioni sono da ritenersi esposti alla c.d. teoria degli incentivi e dei costi associati alla stessa[34].

[34] Come noto, nella letteratura economica, la teoria degli incentivi nasce dall'unione tra gli studi sulle asimmetrie informative e quelli sulla teoria dei giochi e la teoria delle organizzazioni, quale risposta al problema del conflitto di obiettivi legato alla delega di funzioni tra due soggetti, un delegante (*principal*) e un delegato (*agent*), tra cui vi sia informazione imperfetta. L'idea di fondo è che si possa condizionare il comportamento degli individui attraverso incentivi e sanzioni, attenuando eventuali distorsioni indotte da una distribuzione asimmetrica delle informazioni in un rapporto di delega di ruoli e funzioni. Nella letteratura internazionale sul tema, tra gli altri, J.J. LAFFONT-D. MARTIMORT, *The theory of incentives. The principal-agent model*, Princeton University Press, Princeton, 2002; G. AKERLOF, *The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and Market Mechanism*, in *Quarterly Journal of Economics*, 84, 1970, p. 488 ss. Si rinvia anche a M. SPENCE, *Market Signaling: Informational Transfer in Hiring and Related Processes*, Harward University Press, Cambridge; M. ROTHS-CHILD, 1974 e J. STIGLITZ, *Equilibrium in Competitive Insurance Markets*, in *Quarterly Journal of Economics*, 93, 1976, p. 541 ss.

ISSN 2036-7821

Ne consegue che restano rilevanti i dubbi sollevati circa il rapporto tra disciplina nazionale in tema di responsabilità dei giudici e l'interpretazione del meccanismo europeo di rinvio fornita dalla C.G.U.E. Ciò perché i c.d. costi associati all'esplicarsi del meccanismo di incentivi e sanzioni, connessi al *timore* di incorrere in responsabilità, sono in grado di condizionare "*l'atteggiamento del giudice rimettente*" e quindi l'esplicarsi della funzione riconosciuta alla singola Corte nazionale all'interno della rete, quale anello di trasmissione, impulso e tenuta del sistema. Si tratta di questione evidentemente in grado di influire sull'efficacia dell'intero sistema, su cui varrebbe la pena fare chiarezza a livello europeo, cogliendo l'occasione per mettere a punto il sistema sulla base delle considerazioni esposte.

L'efficacia e la tenuta del modello di organizzazione e gestione della funzione giurisdizionale europea, supportato dall'esercizio della funzione nomofilattica delle singole Corti, dipende dalla fluidità del flusso di energia trasmesso attraverso la rete nella forma di *pan-european dialogue*.

Una fluidità che può essere involontariamente condizionata e limitata da forme di distorsione immanenti ai diversi ordinamenti parte del *patchwork* ordinamentale, che compone le trame dello *ius comune europeo*, inficiando il funzionamento del meccanismo.

È interesse comune europeo valorizzare il dialogo e, ove possibile, incoraggiare il confronto, agevolando la trasmissione degli impulsi attraverso la rete, nella prospettiva di una auspicabile sempre più ampia *condivisione* anche delle valutazioni connesse all'interpretazione e applicazione dello *ius comune*. Ciò può assicurare una migliore tutela giurisdizionale da un lato e favorire una attenuazione delle distorsioni, con connessa riduzione dei rischi di valutazione e delle conseguenti responsabilità in capo alle singole Corti.

ISSN 2036-7821