

ACCESSO ALLA GIUSTIZIA IN MATERIA AMBIENTALE E REQUISITI PER LA VALUTAZIONE
DELL' IMPATTO AMBIENTALE - Workshop per giudici e pubblici ministeri italiani

Firenze, 07-09 Maggio 2025

Alessandro M. Andronio
Consigliere della Corte di cassazione

**Procedura di rinvio pregiudiziale per l'interpretazione
e la validità nel contesto della tutela giurisdizionale dell'UE in
materia ambientale. Riferimenti alle procedure VIA/VAS.**



1

1

- Lo scopo di questa presentazione è fornire un approccio pratico al tema della pregiudizialità comunitaria nel settore dell'ambiente, tenendo conto delle peculiarità delle questioni che possono sorgere, per la particolare natura dell'ambiente come oggetto di tutela, soprattutto in riferimento ai settori della valutazione di impatto ambientale e di valutazione ambientale strategica.



2

2

EU Judicial Order

Art. 19 (parr. 1 e 3) TUE

- **La Corte di Giustizia**

assicura il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati.

- Gli Stati membri stabiliscono i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione.

- La Corte di giustizia dell'Unione europea si pronuncia conformemente ai trattati:

- a) sui ricorsi presentati da uno Stato membro, da un'istituzione o da una persona fisica o giuridica;
- b) in via pregiudiziale, su richiesta delle giurisdizioni nazionali, sull'interpretazione del diritto dell'Unione o sulla validità degli atti adottati dalle istituzioni;
- c) negli altri casi previsti dai trattati.



3

3

Corte di Giustizia - Sentenza 05/06/2023 Commission v Poland C 204/21 punto 78:

La Corte ha stabilito che l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, interpretato alla luce dell'articolo 47 della Carta, che impone agli Stati membri un obbligo di risultato chiaro e preciso, non subordinato ad alcuna condizione, in particolare per quanto riguarda l'indipendenza e l'imparzialità dei giudici chiamati a interpretare e applicare il diritto dell'Unione e il requisito della loro previa determinazione per legge, ha efficacia diretta, il che significa che **qualsiasi disposizione, giurisprudenza o prassi nazionale contraria a tali disposizioni del diritto dell'Unione, come interpretate dalla Corte, deve essere disapplicata.**



4

4

La base legale è l'art. 267 TFUE (ex articolo 234 del TCE)

La Corte di giustizia dell'Unione europea è competente a pronunciarsi, in via pregiudiziale:

- a) sull'interpretazione dei trattati;
- b) sulla validità e l'interpretazione degli atti compiuti dalle istituzioni, dagli organi o dagli organismi dell'Unione.

Quando una questione del genere è sollevata dinanzi ad un organo giurisdizionale di uno degli Stati membri, tale organo giurisdizionale può, qualora reputi necessaria per emanare la sua sentenza una decisione su questo punto, domandare alla Corte di pronunciarsi sulla questione.

Quando una questione del genere è sollevata in un giudizio pendente davanti a un organo giurisdizionale nazionale, avverso le cui decisioni non possa proporsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno, tale organo giurisdizionale è tenuto a rivolgersi alla Corte.

Quando una questione del genere è sollevata in un giudizio pendente davanti a un organo giurisdizionale nazionale e riguardante una persona in stato di detenzione, la Corte statuisce il più rapidamente possibile.



5

5

La Corte ha a che fare con diverse fonti del diritto

- Convenzioni internazionali (Aarhus, CEDU, ecc.)
- Diritto UE - procedurale/sostanziale
- Diritto interno (diritto federale - diritto regionale)
- Giurisprudenza - CGUE, Corte EDU, Corti degli Stati membri
- "Soft law"
- Principi di diritto ambientale



6

6

Strumenti a disposizione del giudice nazionale

- **Rinvio preliminare** (articolo 267 TFUE): «La direttiva X / il regolamento Y / la decisione Z dell'UE sono validi in riferimento ai diritti fondamentali?»
- **Supremazia del diritto dell'UE**: «L'atto giuridico dell'UE prevale sull'atto nazionale XY»
- **Interpretazione coerente**: «Alla luce del diritto dell'UE e del diritto internazionale, il diritto interno deve essere interpretato in questo o quel modo».



7

7

Art. 191 TFUE - Politica dell'Unione in materia ambientale

Articolo 191 (ex articolo 174 del TCE)

1. La politica dell'Unione in materia ambientale contribuisce a perseguire i seguenti obiettivi: salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente,
 - protezione della salute umana,
 - utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali,
 - promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici.
2. La politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio "chi inquina paga".



8

8

Livelli e strumenti di protezione



- Legislazione
- Pianificazione
- Autorizzazione
- Controllo
- Sanzione
- In materia di VIA/VAS, il rinvio pregiudiziale ha normalmente per oggetto il bilanciamento tra la tutela dell'ambiente e altri interessi costituzionalmente rilevanti. Di questo si dovrà tenere conto nella formulazione della domanda.



9

9

“Court or tribunal of a Member State”

L'articolo 267 TFUE parla semplicemente di “organo giurisdizionale nazionale” come organo legittimato a presentare un rinvio pregiudiziale. Tuttavia, non fornisce una definizione di tale nozione.

- **Criteri generali stabiliti dalla CGUE - Abrahamsson (C-407/98)**
 - Se l'organo del rinvio:
 - 1) sia istituito dalla legge,
 - 2) sia permanente,
 - 3) eserciti una giurisdizione obbligatoria,
 - 4) segua un procedimento in contraddittorio,
 - 5) applichi norme di diritto (in contrapposizione a un mero giudizio ex aequo et bono),
 - 6) sia indipendente.



10

10

“Court or tribunal of a Member State”

- Tribunali nazionali che svolgono funzioni puramente amministrative (*Job Centre*, C-111/94; *Standesamt Stadt Niebüll*, C-96/04) NO
- Organi amministrativi nazionali che svolgono funzioni giudiziarie (*Broekmeulen*, C-246/80) Sì
- Organi arbitrali (*Nordsee*, C-102/81; *Denuit*, C-125/04) NO
- Procura NO
- Tribunali dei territori d'oltremare (*Barr*, C-355/89; *Kaefer*, C-100/89) Sì



11

11

Situazioni in cui la questione pregiudiziale può essere proposta

- Ai sensi dell'articolo 267 TFUE, è possibile presentare una domanda di pronuncia pregiudiziale se sussistono congiuntamente due presupposti:
- 1) una questione di diritto dell'Unione è sollevata dinanzi a un giudice nazionale
- e
- 2) una decisione su tale questione è necessaria affinché il giudice nazionale possa pronunciarsi sulla causa in esame.



12

12

Situazioni in cui la questione pregiudiziale può essere proposta

- La risposta alla questione deve essere necessaria per risolvere la controversia (**Foglia, 244/80, punto 18**).
- Se la rilevanza delle questioni non emerge "in modo inequivocabile dagli atti" della causa, il giudice del rinvio deve spiegare perché ritiene che la risposta sia necessaria per pronunciarsi (**Bacardi-Martini, punto 44**). In particolare, il giudice nazionale dovrebbe spiegare perché necessita dell'interpretazione delle specifiche disposizioni del diritto dell'Unione e in che modo queste siano collegate al diritto nazionale (**Laguillaume, C-116/00, punto 16**).



13

13

Precedenti questioni sullo stesso tema

La Corte può in qualsiasi momento, su proposta del giudice relatore e sentito l'avvocato generale, decidere di statuire con ordinanza motivata in luogo della sentenza (articolo 99 del regolamento di procedura), quando:
la risposta a tale questione può essere chiaramente desunta dalla giurisprudenza esistente

o

la risposta alla questione pregiudiziale non dà adito a ragionevoli dubbi (**Rivas Quichimbo C-537/12 e C-116/13**).



14

14

Situazioni in cui è obbligatorio proporre questione pregiudiziale

Giudici avverso le cui decisioni non è ammesso ricorso giurisdizionale

(CILFIT, 283/81, punto 15; Lyckeskog, C-99/00)

Nozione di tribunale di ultima istanza

Nozione di ricorso giurisdizionale ordinario



15

15

Situazioni in cui è obbligatorio proporre questione pregiudiziale

Eccezioni:

Acte clair

Quando non vi è alcun ragionevole dubbio sul modo in cui la questione sollevata debba essere risolta

(CILFIT, 283/81 punti 16-20; Consorzio Italian Management C-561/19)

I requisiti per invocare la dottrina dell'acte clair sono così rigorosi che il loro adempimento pratico risulta difficile.



16

16

Situazioni in cui è obbligatorio proporre questione pregiudiziale

Eccezioni:

Acte éclairé

Se "la questione sollevata [dal giudice del rinvio] è sostanzialmente identica a una questione che è già stata oggetto di una pronuncia pregiudiziale in un caso analogo" (Da Costa, 28-30/62)



17

17

Intenzione di considerare illegale una misura dell'UE

Un giudice nazionale, anche se non di ultima istanza, deve comunque adire la CGUE se intende considerare illegittimo un atto delle istituzioni e respingerne l'applicazione (Foto-Frost, 314/85, paragrafi 14-19).



18

18

Responsabilità per mancata presentazione di una questione pregiudiziale obbligatoria

- La mancata presentazione di un rinvio pregiudiziale, quando il giudice era tenuto a farlo, costituisce una violazione del diritto dell'UE e può dar luogo a un procedimento ai sensi dell'articolo 258 TFUE contro lo Stato membro.
- Un soggetto che abbia subito un danno a causa della mancata presentazione di un rinvio pregiudiziale obbligatorio – e che si sia quindi visto negare l'accesso alla giustizia – può chiedere il risarcimento dei danni allo Stato membro (Köbler, C-224/01; Traghetti, C-173/03).



19

19

Il ruolo del Giudice e delle parti del giudizio *a quo*

CORTE

"Spetta esclusivamente al giudice nazionale [...] valutare, alla luce delle circostanze specifiche del caso di specie, sia la necessità di una pronuncia pregiudiziale per poter emettere la propria sentenza, sia la rilevanza delle questioni che sottopone alla Corte. Di conseguenza, [...] la Corte di giustizia è, in linea di principio, tenuta a statuire" (Bacardi-Martini, punto 41).

La Corte di giustizia può rifiutarsi di pronunciarsi solo se il rinvio pregiudiziale è manifestamente superfluo ai fini della soluzione della controversia.

PARTI

Ruolo limitato. Il giudice può rinviare d'ufficio e può decidere di non rinviare anche se le parti ne fanno richiesta.



20

20

Riferimenti preliminari soggetti a impugnazione (negli ordinamenti giuridici degli Stati membri)

- Un ordinamento giuridico nazionale può prevedere, nel proprio diritto processuale interno, che una decisione di rinvio alla CGUE sia soggetta a ricorso.
- Il fatto che una decisione di rinvio sia stata impugnata non impedisce alla CGUE di esaminare il caso [articolo 100(1) del Regolamento di procedura], a meno che non venga revocata dal giudice nazionale che l'ha adottata (**Rheinmühlen-Düsseldorf, 146/73, paragrafo 4**).



21

21

Ambito del rinvio pregiudiziale

- Interpretazione del diritto dell'UE
- Legittimità (validità) di un atto delle istituzioni dell'UE
- Conformità del diritto nazionale al diritto dell'UE

La CGUE non può essere chiamata a pronunciarsi su questioni di fatto la cui soluzione spetta esclusivamente al giudice nazionale (**Traghetti, punti 22 e 24**).



22

22

Consigli pratici su come redigere il provvedimento di proposizione della questione pregiudiziale

Ai sensi dell'articolo 94 del Regolamento di procedura, il rinvio pregiudiziale deve contenere:

- 1) le questioni sottoposte alla CGUE;
- 2) un'esposizione sintetica dell'oggetto della controversia e delle pertinenti conclusioni di fatto accertate dal giudice del rinvio, o, quantomeno, un'esposizione dei fatti sui quali si fondano le questioni;
- 3) il tenore delle disposizioni nazionali applicabili al caso di specie e, se del caso, la giurisprudenza nazionale pertinente;
- 4) l'esposizione 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 rapporto tra tali disposizioni e la normativa nazionale applicabile al procedimento principale.



23

23

Consigli pratici

Le raccomandazioni 2019/C 380/01 sono ora sostituite dalle nuove «Raccomandazioni all'attenzione dei giudici nazionali, relative alla presentazione di domande di pronuncia pregiudiziale (C/2024/6008)»

Focus sulle principali linee guida



24

24

Nuova ripartizione delle competenze fra Corte e Tribunale UE

A seguito dell'entrata in vigore, il 1° settembre 2024, del regolamento (UE, Euratom) 2024/2019 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 aprile 2024, che modifica il protocollo n. 3 sullo statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, **la Corte di giustizia condivide ora con il Tribunale dell'Unione europea la competenza a pronunciarsi, in via pregiudiziale, sull'interpretazione del diritto dell'Unione o sulla validità degli atti adottati dalle istituzioni, dagli organi od organismi dell'Unione.**

Quando tale organo giurisdizionale è stato individuato, **la domanda di pronuncia pregiudiziale è trattata in modo sostanzialmente identico dalla Corte oppure dal Tribunale.** Fatta salva l'ipotesi eccezionale di riesame, le decisioni pronunciate dal Tribunale sono definitive e hanno la stessa portata di quelle della Corte.



25

25

Nuova ripartizione delle competenze fra Corte e Tribunale UE

Raccomandazioni all'attenzione dei giudici nazionali, relative alla presentazione di domande di pronuncia pregiudiziale (C/2024/6008), punti 25 e 26

Tutte le domande di pronuncia pregiudiziale debbano essere proposte dinanzi alla Corte, ma la risposta alle questioni sottoposte dal giudice del rinvio non sarà necessariamente fornita dalla Corte stessa. Essa sarà data dalla Corte, oppure dal Tribunale, in base all'oggetto della domanda di pronuncia pregiudiziale.

Il Tribunale è in effetti competente a conoscere delle domande di pronuncia pregiudiziale, sottoposte ai sensi dell'articolo 267 TFUE, che rientrino esclusivamente in una o più delle seguenti materie specifiche:

- il sistema comune di imposta sul valore aggiunto;
- i diritti di accisa;
- il codice doganale;
- la classificazione tariffaria delle merci nella nomenclatura combinata;
- la compensazione pecuniaria e l'assistenza dei passeggeri in caso di negato imbarco o di ritardo o cancellazione di servizi di trasporto;
- **il sistema di scambio di quote di emissione di gas a effetto serra.**

La Corte di giustizia conserva la competenza a conoscere delle domande di pronuncia pregiudiziale che sollevano questioni indipendenti di interpretazione del diritto primario, del diritto internazionale pubblico, dei principi generali del diritto dell'Unione o della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Per tale motivo, ogni domanda di pronuncia pregiudiziale sottoposta alla Corte è quindi sottoposta ad un'analisi preliminare.



26

26

Nuova ripartizione delle competenze fra Corte e Tribunale UE

- Raccomandazioni all'attenzione dei giudici nazionali, relative alla presentazione di domande di pronuncia pregiudiziale (C/2024/6008), punti 38 e 39.
- Si prevede possibilità, eccezionale, di riesame da parte della Corte della decisione del Tribunale, ove sussistano gravi rischi che l'unità o la coerenza del diritto dell'Unione siano compromesse.
- L'articolo 193 bis del regolamento di procedura della Corte prevede quindi che tale giudice sia immediatamente informato in caso di assenza di una proposta di riesame, assenza che renderà definitiva la decisione del Tribunale.



27

27

1. L'oggetto della controversia principale e i fatti rilevanti (Raccomandazioni, punto 15)

La domanda deve contenere l'illustrazione sommaria dell'oggetto della controversia di cui al procedimento principale 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 pregiudiziali.



28

28

2. La normativa rilevante (Raccomandazioni, punti 15 e 16)

Va precisato il contenuto delle norme nazionali applicabili alla fattispecie e, se del caso, la giurisprudenza nazionale in materia.

Nella domanda di pronuncia pregiudiziale il giudice del rinvio deve fornire i riferimenti precisi delle disposizioni nazionali applicabili ai fatti della controversia principale e delle disposizioni del diritto dell'Unione di cui è richiesta l'interpretazione o di cui è messa in discussione la validità. Per quanto possibile, tali riferimenti includono tanto l'indicazione del titolo esatto e della data di adozione degli atti che contengono le disposizioni di cui trattasi quanto i riferimenti di pubblicazione di tali atti. Qualora faccia riferimento alla giurisprudenza, il giudice del rinvio è inoltre invitato a menzionare il numero ECLI («European Case Law Identifier») della decisione interessata.



29

29

3. I motivi (Raccomandazioni, punti 15 e 17)

È necessaria 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 del collegamento che esso stabilisce tra dette disposizioni e la normativa nazionale applicabile al procedimento principale.

Se il giudice del rinvio lo ritiene necessario ai fini della comprensione della causa, esso può indicare, succintamente, i principali argomenti delle parti del procedimento principale.

Il giudice del rinvio può anche chiarire sinteticamente il suo punto di vista sulla risposta da dare alle questioni pregiudiziali sottoposte.



30

30

4. Identificazione della questione sottoposta (Raccomandazioni, punto 19)

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



31

31

5. La domanda di applicazione del procedimento accelerato o del procedimento d'urgenza (Raccomandazioni, punti 44-46)

- Per consentire alla Corte o al Tribunale 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.
- Si raccomanda particolare chiarezza e sinteticità.



32

32

Principi sulla procedura

Il diritto dell'UE non prevede norme procedurali specifiche per il rinvio pregiudiziale da seguire a livello nazionale.

Lo Statuto della CGUE e il Regolamento di procedura prevedono una regolamentazione generale della procedura dinanzi alla CGUE, che comprende: deposito, notifiche, traduzione, osservazioni scritte degli enti interessati, spese, assistenza legale.



33

33

Procedure speciali

Procedimento accelerato (articolo 105 del Regolamento di procedura): a seconda della natura specifica del caso, la data dell'udienza viene fissata immediatamente e i termini per la presentazione delle osservazioni vengono abbreviati.

Procedimento d'urgenza (articolo 107 del Regolamento di procedura): per le questioni relative alla cooperazione giudiziaria in materia penale, sono previsti limiti temporali per il deposito di memorie o osservazioni scritte.



34

34

La decisione

La decisione della CGUE su un rinvio pregiudiziale può assumere tre possibili forme:

- 1) un'ordinanza del Presidente che respinge il rinvio per irricevibilità;
- 2) un'ordinanza motivata della Corte che risponde alle questioni, se già affrontate in precedenza o se sono di scarsa rilevanza (articolo 99 del Regolamento di procedura);
- 3) una sentenza della Corte che risponde alle questioni.

Non esistono norme giuridiche specifiche sulla forza vincolante della decisione della CGUE sul rinvio pregiudiziale.

Tuttavia, il giudice che ha proposto il rinvio è vincolato dalla risposta della CGUE (*Wünsche*, 69/85, paragrafo 13), così come gli altri giudici che decidono sullo stesso caso (nello stesso procedimento).



35

35

Effetti della decisione per i terzi

- Sentenza che dichiara l'invalidità di un atto dell'UE: effetti *erga omnes* (*International Chemical Corporation*, 66/80, paragrafi 12-13).
- Sentenza che dichiara la validità di un atto dell'UE: nessun effetto *erga omnes* (*Milac*, 8/78, paragrafi 4-9; *cp-Pharma*, C-448/06).
- Sentenza interpretativa del diritto dell'UE: nessun effetto vincolante generale (ma comunque una funzione preminente nell'applicazione del diritto comunitario); un giudice nazionale può sempre chiedere alla CGUE di riconsiderare il proprio parere giuridico.

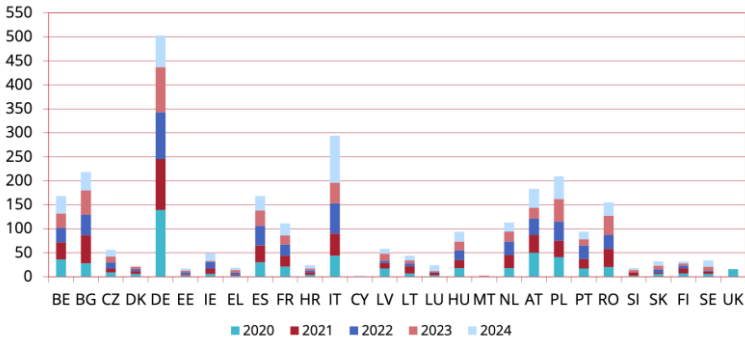


36

36

Questioni pregiudiziali proposte

V. New cases – References for a preliminary ruling by Member State (2020-2024)



37

References for a preliminary ruling by Member State	2020	2021	2022	2023	2024	Total
Belgium	36	36	30	30	36	168
Bulgaria	28	58	43	51	38	218
Czech Republic	9	8	13	12	14	56
Denmark	6	6	4	5	1	22
Germany	140	106	98	94	66	504
Estonia	3	2	4	4	4	17
Ireland	5	11	14	2	16	48
Greece	2	2	4	6	5	19
Spain	30	35	41	32	30	168
France	21	23	23	19	25	111
Croatia	4	5	4	4	7	24
Italy	44	46	63	43	98	294
Cyprus	0	0	0	1	1	2
Latvia	17	12	4	15	10	58
Lithuania	7	15	6	6	10	44
Luxembourg	3	5	2	2	12	24
Hungary	18	17	20	18	21	94
Malta	0	0	0	2	0	2
Netherlands	18	27	28	21	19	113
Austria	50	37	34	23	39	183
Poland	41	34	39	48	47	209
Portugal	17	20	28	13	16	94
Romania	20	38	29	40	28	155
Slovenia	2	7	0	6	4	19
Slovakia	6	2	7	8	9	32
Finland	7	10	6	5	4	32
Sweden	6	5	2	8	13	34
United Kingdom	17	0	0	0	0	17
Total	557	567	546	518	573	2 761



38

SPUNTI DI DISCUSSIONE

- 1) Con quale frequenza ti occupi di rinvio pregiudiziale presso il tuo tribunale/ufficio?
- 2) Quanta libertà senti di avere nella scelta tra interpretazione conforme, disapplicazione diretta e rinvio pregiudiziale?
- 3) Qual è il rapporto tra rinvio pregiudiziale (alla CGUE) e rinvio costituzionale (alla Corte Costituzionale nazionale) nel tuo ordinamento giuridico?
- 4) Esistono aspetti peculiari rilevanti del rinvio pregiudiziale in materia ambientale nel tuo ordinamento giuridico?



39