



**News n. 36 del 17 aprile 2024
a cura dell'Ufficio del massimario**

Nuovamente alla Corte di giustizia UE la compatibilità col diritto dell'Unione europea della legislazione nazionale in materia di trattamento delle sostanze pericolose.

Consiglio di Stato, sezione IV, ordinanza 21 marzo 2024, n. 2789, Pres. Lopilato, Est. Conforti

Rifiuti - Rifiuti pericolosi – Impianto di smaltimento - Assoggettamento dell'impianto alla c.d. normativa Seveso – Notifica - Condizioni - Rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE

Vanno rimesse alla Corte di giustizia dell'Unione europea le seguenti questioni pregiudiziali:

a) se la definizione di "presenza di sostanze pericolose" di cui all'art. 3, n. 12, della direttiva 2012/18/UE osti ad una prassi secondo la quale la previsione dei quantitativi di sostanze pericolose presenti all'interno di un impianto di trattamento dei rifiuti sia rimessa ad una procedura operativa implementata dal gestore (ed eventualmente recepita dall'autorizzazione di cui all'art. 23 della direttiva 2008/98/CE o di cui all'art. 4 della direttiva 2010/75/UE), la quale, qualificando i rifiuti come miscele ai sensi dell'art. 3, n. 11, della direttiva 2012/18/UE, 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 rispettivamente previste nella colonna 2 e nella colonna 3 dell'allegato 1 alla direttiva 2012/18/UE";

b) se l'art. 7 della direttiva 2012/18/UE, che prevede che il gestore sia obbligato a trasmettere "una notifica all'autorità competente" contenente le informazioni elencate nell'art. 7, paragrafo 1, della medesima direttiva, interpretato alla stregua dei principi di concorrenza e di libertà di stabilimento, osti ad una norma quale quella dell'art. 13, commi 1, 2 e 5, del d.lgs. n. 105 del 2015 che prevede che la comunicazione delle informazioni debba avvenire esclusivamente mediante "una notifica, redatta secondo il modulo riportato in allegato 5" (comma 1), "sottoscritta nelle forme dell'autocertificazione secondo quanto stabilito dalla disciplina vigente" (comma 2), "trasmessa dal gestore ai destinatari di cui al comma 1 in formato elettronico utilizzando i servizi e gli strumenti di invio telematico messi a disposizione attraverso l'inventario degli stabilimenti suscettibili di causare incidenti rilevanti di cui all'articolo 5, comma 3" oppure "esclusivamente via posta elettronica certificata firmata digitalmente" (comma 5), escludendo, per quel che interessa questo giudizio, una modalità di comunicazione effettuata attraverso "una procedura operativa implementata dal gestore" che

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 rispettivamente previste nella colonna 2 e nella colonna 3 dell'allegato 1 alla direttiva 2012/18/UE (1).

(1) I. – Nel processo in questione erano state già sollevate alcune questioni pregiudiziali da parte di Cons. Stato, sez. IV, sentenza non definitiva, 25 gennaio 2022, n. 490 (oggetto della News US, n. 16 del 15 febbraio 2022 nonché in *Foro it.*, rep. 2022, *Unione europea e Consiglio d'Europa*, n. 633 e in *Foro amm.*, 2022, 38 (m)). In particolare, la sezione aveva rimesso alla Corte di giustizia UE i seguenti quesiti: *i)* se la corretta interpretazione dell'art. 267 TFUE imponga al giudice nazionale, avverso le cui decisioni non possa proporsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno, di operare il rinvio pregiudiziale su una questione di interpretazione del diritto unionale rilevante nell'ambito della controversia principale, anche qualora possa escludersi un dubbio interpretativo sul significato da attribuire alla pertinente disposizione europea, ma non sia possibile provare in maniera circostanziata, sotto un profilo soggettivo, avuto riguardo alla condotta di altri organi giurisdizionali, che l'interpretazione fornita dal giudice precedente sia la stessa di quella suscettibile di essere data dai giudici degli altri Stati membri e dalla Corte di giustizia UE ove investiti di identica questione; *ii)* se sia possibile interpretare l'art. 267 TFUE, nel senso di escludere che il giudice supremo nazionale, che abbia preso in esame e ricusato la richiesta di rinvio pregiudiziale di interpretazione del diritto della Unione europea, sia sottoposto automaticamente, ovvero a discrezione della sola parte che propone l'azione, ad un procedimento per responsabilità civile e disciplinare.

La Corte di giustizia UE, sez. VI, ordinanza 15 dicembre 2022, C-144/22, Eredi Raimondo Bufarini S.r.l. (oggetto di News UM n. 19 del 6 febbraio 2023), ha risposto, in sintesi:

- sul primo quesito, che il giudice nazionale può astenersi dal rinvio se “abbia maturato la convinzione” che “gli altri giudici di ultima istanza degli Stati membri e la Corte condividerebbero la sua analisi”, tenuto conto dei criteri interpretativi menzionati ai paragrafi da 36 a 42 e delle considerazioni esposte ai paragrafi da 43 a 45 dell'ordinanza della Corte di giustizia UE;

- sul secondo quesito, che spetta esclusivamente al giudice nazionale, “che deve assumersi la responsabilità dell'emananda decisione giurisdizionale”, valutare la necessità e la rilevanza del rinvio e che la Corte non è obbligata a pronunciarsi quando “l'interpretazione richiesta non ha alcun legame con la realtà effettiva o con l'oggetto del procedimento principale, [o] qualora il problema sia ipotetico”.

La sezione, pur prendendo atto della risposta della Corte di giustizia UE al secondo quesito e pur ritenendo rilevante la questione della compatibilità col diritto unionale dell'art. 2, comma 3-*bis*, della legge n. 117 del 1988, ha ritenuto di dover nuovamente porre alla Corte di giustizia i quesiti riportati in massima; auspicando, peraltro, che la Corte di giustizia si pronunci, ancorché in via incidentale, sulla predetta problematica.

II. – Il collegio, dopo aver ricostruito i termini della controversia ed i fatti di causa, ha osservato che:

- a) alla stregua delle indicazioni fornite dalla Corte di giustizia UE con ordinanza del 15 dicembre 2022, resa nella causa C-144/2022, cit., sui tre quesiti proposti a suo tempo con la sentenza non definitiva n. 490 del 2022, cit., deve ritenersi che:

- a1) quanto ai primi due quesiti, relativi alla natura del rinvio pregiudiziale e alle peculiarità della normativa nazionale italiana sulla responsabilità civile del giudice, si debba prendere atto delle risposte fornite dalla Corte di giustizia UE (e alle risposte, identiche, fornite ai quesiti proposti con altre ordinanze analoghe da questo Consiglio di Stato) e, data la perdurante rilevanza di massima della questione, la si debba risolvere con una interpretazione del giudice nazionale compatibile con le indicazioni fornite dalla medesima Corte;
- a2) quanto al terzo quesito, relativo alla disciplina del caso specifico (la cd. “normativa Seveso”), la mancata risposta al medesimo impone al Consiglio di valutare se (indipendentemente dalla richiesta della parte) sussistono dubbi interpretativi, rilevanti per la decisione, che richiedono eccezionalmente un ulteriore rinvio alla Corte di giustizia UE;
- b) rispetto ai primi due quesiti ha rilevato che la questione posta dagli stessi riguarda la natura del rinvio pregiudiziale e in particolare gli effetti sull’atteggiamento delle Corti nazionali della normativa italiana sulla responsabilità civile di cui all’art. 2, comma 3-bis, legge n. 117 del 1988: questione già oggetto di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE con una recente serie di rimessioni (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 21 luglio 2022, n. 6410, oggetto di News US n. 91 dell’8 settembre 2022 nonché in *Foro it.*, rep. 2022, *Unione europea e Consiglio d’Europa*, n. 636 e in *Foro amm.*, 2022, 938 (m); Cons. Stato, sez. IV, sentenza non definitiva 14 luglio 2022, n. 6013 (oggetto di News US n. 84 del 4 agosto 2022 nonché in *Foro it.*, rep. 2022, *Unione europea e Consiglio d’Europa*, n. 635 e in *Foro amm.*, 2022, 938 (m)); Cons. Stato, sez. IV, ord., 6 aprile 2022 n. 2545, in *Foro it.*, rep. 2022, *Unione europea e Consiglio d’Europa*, n. 1100 nonché in *Foro amm.*, 2022, 503); in proposito, va preso atto del fermo orientamento della Corte di giustizia UE che ha fornito la medesima risposta in relazione a tutti gli altri analoghi quesiti sollevati dalla quarta sezione del Consiglio di Stato (cfr. Corte di giustizia UE, sezione VI, ordinanza 15 dicembre 2022, C-597/21, Centro Petroli Roma S.r.l., oggetto di News UM n. 24 del 14 febbraio 2023, e Corte di giustizia, ordinanza C-144/22 del 15 dicembre 2022, cit.) e della circostanza che il dispositivo sul secondo (e forse più importante) quesito posto con la sentenza non definitiva n. 490 del 2022, cit. – relativo alla compatibilità col diritto unionale dell’art. 2, comma 3-bis, della legge n. 117 del 1988 – è quello della “manifesta irricevibilità”, e lo strumento utilizzato dalla stessa Corte è quello dell’ordinanza di una sezione semplice, il che conferma la costanza di tale orientamento e la prevedibilità delle risposte che verrebbero fornite di fronte ad eventuali, futuri quesiti analoghi;
- c) ciò induce, oggi, a non formulare nuovi quesiti, pur restando la questione molto rilevante per il giudice nazionale, e a ricercare autonomamente, alla stregua delle indicazioni fornite dalla stessa Corte di giustizia UE, l’interpretazione della normativa nazionale sulla responsabilità civile del giudice che era stata richiesta alla stessa nell’ultima serie di rimessioni prima citate; sul punto, tuttavia, è opportuno svolgere, preliminarmente, alcune considerazioni di ordine generale sul rapporto con la Corte di giustizia UE nel rinvio *ex art. 267*, par. 3, T.F.U.E., che appaiono pregiudiziali rispetto alla decisione della questione interpretativa; in particolare:

- c1) in primo luogo, va evidenziato che la Repubblica italiana, che si colloca tra i sei Paesi fondatori delle istituzioni comunitarie, ha conservato nel tempo un'attiva e convinta partecipazione alla costruzione europea e all'originale sistema giuridico da essa sviluppato; 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; il cd. *paneuropean dialogue* tra la Corte di giustizia UE e i giudici d'Europa, e soprattutto le Corti Supreme in forza del terzo paragrafo dell'attuale art. 267 (ma già del precedente art. 177) del Trattato, ha trasformato, nel corso di decenni, un insieme di regolamenti e direttive in un vero e proprio ordinamento giuridico: uno *ius commune* europeo; questo dialogo – cui le Corti italiane hanno contribuito, sin dalle origini, in modo rilevante – ha un ruolo di “formante” dell'ordinamento dell'Unione che risulta, al tempo stesso, flessibile ed efficace, in quanto:
- grazie alla funzione nomofilattica delle Corti supreme, fornisce indirizzi interpretativi utili a tutti i giudici che non sono di ultima istanza e ne assicura, così, un'ampia diffusione sul territorio dell'Unione;
 - non crea principi rigidi e immutabili, ma ne consente la ragionevole evoluzione, poiché è sempre possibile ritornare su questioni già affrontate e decise laddove emergano elementi e circostanze idonei a riconsiderare la questione (ciò è stato espressamente chiarito da Corte di giustizia UE, grande sezione, 6 ottobre 2021, C-561/19, Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi S.p.A. contro Rete Ferroviaria Italiana S.p.A., in *Foro it.*, rep. 2021, *Unione europea e Consiglio d'Europa*, n. 1059, nonché oggetto della News US n. 83 del 3 novembre 2021 cui si rinvia per ogni approfondimento);
 - favorisce la creazione di indirizzi interpretativi di portata generale senza, però, prescindere dalle problematiche concrete che hanno originato il quesito e che vengono illustrate, specie nella tradizione italiana, dal giudice del rinvio (cfr. anche le “*Raccomandazioni all'attenzione dei giudici nazionali, relative alla presentazione di domande di pronuncia pregiudiziale*” della Corte di giustizia UE - 2019/C 380/01, e in particolare il paragrafo 15);
- c2) in tale contesto, vanno considerati alcuni peculiari aspetti del meccanismo del rinvio pregiudiziale obbligatorio in relazione alla prassi della giurisprudenza amministrativa italiana; il rinvio pregiudiziale obbligatorio da parte del giudice amministrativo di ultima istanza ha caratteri particolari anche rispetto a quello del giudice ordinario, visto che la normativa europea richiede spesso l'intervento di autorità pubbliche nazionali; il suo ruolo nella costruzione europea e le sue prassi recenti hanno costituito anche l'oggetto dell'incontro ufficiale dell'A.C.A. - *Association of the Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions*, svoltosi il 9-10 ottobre 2023, presso la Corte suprema amministrativa di Svezia; i dati dell'A.C.A. mostrano che i casi di rinvio pregiudiziale da parte del Consiglio di Stato italiano non solo sono, da sempre, numericamente più elevati rispetto a quelli delle altre Corti supreme amministrative, ma evidenziano, specie negli ultimi anni, il possibile insorgere di alcuni automatismi nella rimessione anche in fattispecie in cui la normativa nazionale da applicare al caso concreto non è caratterizzata da disposizioni di

dubbia compatibilità con la 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 che in Italia sono state formulate circa 300 rimesse, in Germania circa 100, in Francia circa 90, in Spagna circa 70 e negli altri Stati membri molto meno; il dato – come è emerso anche nel recente dibattito in sede A.C.A. – sembrerebbe influenzato non solo dall'obiettivo di assicurare un'applicazione uniforme del diritto europeo, ma anche, dall'esistenza di una recente normativa nazionale sulla responsabilità civile dei magistrati (la già menzionata legge n. 117 del 1988, come modificata dalla legge del 27 febbraio 2015 n. 18); in particolare tale legge, all'art. 2, nel definire le ipotesi di responsabilità del giudice per "violazione manifesta della legge nonché del diritto dell'Unione europea", prevede al comma 3-bis 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'articolo 267, terzo paragrafo, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea";

c3) il descritto fenomeno aveva indotto il collegio che ha pronunciato la sentenza non definitiva n. 490 del 2022, cit., a dubitare della compatibilità di tale previsione nazionale con il meccanismo dell'art. 267 TFUE e con l'interpretazione fornita dalla Corte di giustizia UE; la questione – oggetto del secondo dei quesiti sopra menzionati, e oggetto anche delle altre pronunce di remissione prima richiamate – è stata considerata "manifestamente irricevibile", perché "non ha alcun legame con la realtà effettiva o con l'oggetto del procedimento principale" (punto 58 dell'ordinanza C-144/22);

c4) nella situazione descritta risulta evidente che:

- da un lato, non appare probabile una soluzione diretta da parte della Corte di giustizia UE, alla luce della sua consolidata giurisprudenza, poiché la normativa italiana sulla responsabilità del giudice non solo rientra nell'autonomia procedurale degli ordinamenti nazionali ma si configura anche come una normativa diversa rispetto a quella direttamente applicabile per la decisione del singolo affare sottoposto alla Corte di giustizia UE;
- dall'altro, la questione resta molto rilevante (*a fortiori* alla luce dei nuovi dati e del dibattito in sede A.C.A.) poiché può condizionare, anche fortemente, l'atteggiamento del giudice rimettente, inducendolo a formulare quesiti che poi risultano manifestamente irricevibili in funzione "auto-difensiva", solo perché alcune parti del processo prospettano la possibilità di un'azione di responsabilità in caso di mancato rinvio e perciò può avere un impatto rilevante sui rapporti con la Corte di giustizia UE e sull'uso del *preliminary ruling* da parte del giudice nazionale;

c5) per risolvere tale rilevante problematica il giudice nazionale deve farsi carico autonomamente della individuazione di un principio interpretativo, rinvenendo la soluzione nelle fonti europee e nelle considerazioni già svolte dalla stessa Corte di giustizia UE (specie nella citata sentenza Corte di giustizia UE, grande sezione, 6 ottobre 2021) e ulteriormente chiarite anche nei lavori dell'A.C.A. pur restando tale soluzione comunque sottoposta alla eventuale valutazione della Corte di giustizia UE posto che, peraltro, si

auspica un suo pronunciamento anche in via incidentale, in considerazione della rilevanza della questione e nella logica del *paneuropean dialogue*, anche per prevenire eventuali, futuri quesiti relativi alla legge sulla responsabilità civile del giudice;

c6) in particolare, le recenti indicazioni fornite dalla Corte di giustizia UE, 6 ottobre 2021, sono idonee a fornire un solido parametro esegetico; con detta sentenza, infatti, la Corte:

- ha mantenuto ferme le conclusioni espresse nella nota sentenza Corte di giustizia UE, CILFIT c. Ministero della Sanità, C-283/81, sul valore del “dialogo tra giudici”, e soprattutto tra Corti supreme, come “sistema di cooperazione tra la C.G.U.E. e i giudici nazionali” (e, si potrebbe aggiungere, di costruzione e di evoluzione dell’ordinamento europeo) di cui prima all’art. 177 e ora all’art. 267 TFUE, terzo paragrafo;
- ha considerato le figure dell’*acte clair* e dell’*acte éclairé* come parte integrante e funzionale di tale dialogo, in quanto definiscono l’effettività dell’obbligo di cui al suddetto terzo paragrafo e lo rendono sostenibile anche nel suo funzionamento pratico;
- pur confermando i *dicta* ormai consolidati dal 1992 su *acte clair*, *acte éclairé* e rilevanza della questione indicata dalle parti come pregiudiziale, è tornata sulla questione dopo trent’anni ed ha approfondito utilmente alcune questioni processuali (come, ad esempio, la reiterazione del rinvio pregiudiziale nello stesso giudizio o la rilevanza delle questioni pregiudiziali);
- ha valorizzato, sempre nella logica del “dialogo tra giudici”, il ruolo fondamentale della motivazione data dal giudice nazionale di ultima istanza sulla scelta di non rinviare, pur nei casi “obbligatorî” di cui all’art. 267, terzo paragrafo (punti 50 e 51 della sentenza 6 ottobre 2021, cit.);
- in coerenza con il valore del “dialogo tra giudici”, ha ribadito che tale dialogo è – appunto – solo “tra giudici” e non coinvolge altri soggetti;

c7) quest’ultima affermazione comporta che, sempre a detta della Corte di giustizia UE (punti 53, 54 e 55 della sentenza 6 ottobre 2021, cit.):

- il “sistema di cooperazione diretta tra la Corte e i giudici nazionali”, instaurato dall’articolo 267 TFUE, “è estraneo ad ogni iniziativa delle parti”;
- le parti “non possono privare i giudici nazionali della loro indipendenza nell’esercizio del potere di cui al punto 50 della presente sentenza [ovvero quello di motivare se rimettere o meno ai sensi del 267 n.d.r.], segnatamente obbligandoli a presentare una domanda di pronunzia pregiudiziale”;
- “il sistema instaurato dall’articolo 267 TFUE non costituisce quindi un rimedio giuridico esperibile dalle parti”;

c8) tali statuizioni appaiono chiaramente ribadite anche dall’A.C.A., nella citata riunione del 9-10 ottobre 2023, svolta presso la Supreme Administrative Court of Sweden, ove si è concluso che: “*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);

c9) vi è da ritenere che, anche alla stregua del dibattito tra Corti supreme europee sviluppatosi in sede A.C.A., le esposte considerazioni della sentenza 6 ottobre

2021 cit. (e soprattutto quelle di cui ai punti 50-51, in combinato disposto con i punti 53-55) debbano essere utilizzate anche per la soluzione della questione interpretativa della legge sulla responsabilità del giudice per mancato rinvio alla Corte;

- c10) più segnatamente, la circostanza che il meccanismo del rinvio pregiudiziale di cui all'art. 267 sia uno strumento esclusivamente "tra giudici" e non un "rimedio esperibile dalle parti" (fino al punto in cui la Corte di giustizia UE mette in gioco finanche la "indipendenza del giudice nazionale") certo non esclude ma perimetra con chiarezza gli obblighi del giudice nazionale di ultima istanza nei confronti delle parti sulla rimessione alla Corte di giustizia UE; tale obbligo, infatti, nella motivazione della sentenza 6 ottobre 2021, appare consistere in quello di esaminare la questione "in maniera indipendente e con tutta la dovuta attenzione" (punto 50, cit.) 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 chiaro, ma anche omnicomprensivo: altrimenti, aggiunge la Corte di giustizia UE (punti 53-54, cit.), vi sarebbe un *vulnus* alla stessa indipendenza del giudice; difatti – secondo le sue parole – la rimessione "non costituisce un rimedio delle parti" e queste "non possono obbligare" il giudice "a presentare una domanda di rinvio pregiudiziale"; ne discende che, sempre ad avviso della Corte di giustizia UE, in presenza di una richiesta di rinvio "obbligatorio" è configurabile, in capo al giudice, non un "obbligo di rinvio automatico" *tout court*, ma un "obbligo di pronunciare sulla richiesta di rinvio e di motivare" sulle circostanze che lo escludono, secondo la consolidata giurisprudenza europea su *acte clair*, *acte éclairé* e rilevanza della questione indicata dalle parti come pregiudiziale;
- c11) la descritta definizione, da parte della Corte di giustizia UE, dei doveri del giudice in materia di rinvio pregiudiziale "obbligatorio" costituisce un parametro ermeneutico solido e univoco anche per l'interpretazione della legislazione interna sulla responsabilità del magistrato, di cui come si è detto deve ora occuparsi il giudice nazionale e non la medesima Corte di giustizia UE;
- c12) queste conclusioni appaiono confermate dai principi enunciati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte europea diritti dell'uomo, 20 settembre 2011, 3989/07 e 38353/07, *Ullens de Shooten et Rezabek c. Belgique*; 10 aprile 2012, 4832/04, *Vergauwen et autres c. Belgique*, punti da 87 a 106 e, specialmente, punti 89-91 della motivazione); in particolare, con l'ultima sentenza citata la Corte di Strasburgo ha ritenuto che la motivazione del mancato rinvio sia sufficiente a evitare la violazione dell'art. 6 § 1 della CEDU (Diritto a un equo processo), affermando che: "*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";

- c13) la controprova di tale conclusione risiede nel fatto che l'ipotesi alternativa appare priva di fondamento; difatti, il voler ritenere che la legge italiana configuri, ad esempio, 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, significherebbe ritenere anche che la legge italiana preveda una forma di responsabilità ulteriore rispetto a quella consentita dal modello europeo e con questo del tutto incompatibile; questa ipotesi si porrebbe in aperta contraddizione con il dettato dei punti 53-55 della sentenza cit. e con la consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia UE e, in ultima analisi, potrebbe profilare quello che la medesima Corte considera il rischio di "privare i giudici nazionali della loro indipendenza";
- c14) è, dunque, all'obbligo di motivazione sulla richiesta di rinvio, e non a un obbligo automatico di rinvio *tout court*, che deve farsi riferimento per la individuazione della responsabilità di cui alla legge n. 177 del 1988, come novellata nel 2015; in presenza di un'espressa motivazione del giudice nazionale sul mancato rinvio o sulle valutazioni rimesse al giudice nazionale dalla Corte di giustizia UE dopo il rinvio, non potrà dunque configurarsi il presupposto della responsabilità risarcitoria e/o disciplinare, che altrimenti comporterebbe l'evidente lesione del valore della indipendenza della magistratura, elemento costitutivo della declamata *rule of law* (come detto, il verbale dell'A.C.A. afferma che: "*the possible responsibility of the judge [...] must be limited only to the statement of reasons, and should never concern the choice itself to refer or not to the ECJ*");
- c15) in conclusione, secondo tale ricostruzione – che si rimette comunque alla valutazione della Corte di giustizia UE – solo la sussistenza o meno dell'assolvimento dell'obbligo di motivazione dovrà essere considerata, ad esempio, nella individuazione di eventuali responsabilità del giudice per (mancata motivazione della) mancata rimessione alla Corte di giustizia UE, ovvero per revocazione per mancata (considerazione, o motivazione sulla istanza di) rimessione alla Corte di giustizia UE;
- d) quanto al terzo quesito, relativo alla disciplina del caso specifico (la cd. "normativa Seveso") e sul quale l'ordinanza del 15 dicembre 2022, causa C-144/22, cit., non ha fornito risposta, v'è, invece, da ritenere che un pronunciamento espresso della Corte di giustizia UE resti necessario, sussistendo ancora ragionevoli dubbi interpretativi che richiedono un nuovo rinvio al giudice europeo; nel dettaglio va rilevato che:
- d1) in base alla normativa italiana, attualmente stabilita dal d.lgs. n. 105 del 2015 e dai suoi allegati:
- è esclusa l'applicabilità della normativa Seveso per gli stabilimenti in cui le sostanze pericolose non eccedono la soglia di cui alla colonna 2 (soglia inferiore);
 - laddove invece la presenza di sostanze pericolose sia compresa tra la soglia di cui alla colonna 2 (soglia inferiore) e la soglia di cui alla colonna 3 (soglia

- superiore), trovano applicazione le disposizioni relative ai c.d. “stabilimenti di soglia inferiore”;
- ove, infine, si superi la soglia di cui alla colonna 3, si procede ad applicare integralmente la normativa (c.d. “stabilimenti di soglia superiore”) (cfr. art. 3, d.lgs. n. 105 del 2015).
- d2) risulta pertanto determinante il concetto di “presenza di sostanze pericolose” definito dall’art. 3, lett. n), del d.lgs. n. 105 del 2015, il quale riprende quanto previsto dall’art. 3, n. 12, della direttiva 2012/18/UE; risulta altresì determinante l’interpretazione dell’obbligo previsto all’art. 13, comma 1, del d.lgs. n. 105 del 2015 il quale – riprendendo quanto disposto dall’art. 7, par. 1 e 2, della direttiva 2012/18/UE – 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 enumerate all’art. 13, comma 2;
- d3) la sentenza non definitiva n. 490 del 25 gennaio 2022, cit. 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 anche che non era possibile dimostrare con certezza che l’interpretazione da dare alle pertinenti disposizioni si affermasse soggettivamente, con evidenza, anche presso i giudici nazionali degli altri Stati membri e presso la stessa Corte di giustizia UE; con l’ordinanza del 15 dicembre 2022, causa C-144/22, cit., la Corte di giustizia UE ha escluso l’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”; ai punti da 37 a 42, la Corte di giustizia UE ha anche fornito una serie di criteri per escludere, eventualmente, la sussistenza del ragionevole dubbio;
- d4) si ritiene, tuttavia, che nello specifico caso di specie il dubbio interpretativo permanga, all’esito dell’applicazione dei criteri forniti dalla Corte di giustizia UE dovendosi in proposito evidenziare che:
- l’art. 7 della direttiva 4 luglio 2012, n. 2012/18/UE, inerente all’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: [...] d) le informazioni che consentano di individuare le sostanze pericolose e la categoria delle sostanze pericolose interessate o che possono essere presenti”.
 - la norma della direttiva consente, dunque, a ciascuno Stato la scelta della 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 (cfr. il punto 37 dell’ordinanza della Corte di giustizia UE del 15 dicembre 2022, causa C-144/22, cit.), secondo cui la discrezionalità del legislatore è una caratteristica propria del diritto dell’Unione);
 - la norma della direttiva, se da un lato lascia un certo ambito di discrezionalità per le scelte applicative, concentrandosi solo sulla “effettività” del sistema,

dall'altro non sembra impedire allo Stato membro nemmeno di scegliere "una" ed "una sola modalità" di comunicazione delle informazioni.

- la norma della direttiva consente al gestore di effettuare "una notifica" e l'espressione adoperata dalla direttiva non sembrerebbe richiedere una modalità predeterminata: questo aspetto costituisce un elemento di difficoltà nell'interpretazione della disciplina della direttiva, che potrebbe determinare divergenze giurisprudenziali nell'ambito dell'UE, secondo il criterio del punto 37 dell'ordinanza della Corte di giustizia UE del 15 dicembre 2022, causa C-144/22, cit.;
 - risulta difficile interpretare l'uso nell'ambito della normativa europea dell'espressione "una notifica", perché se, da un lato, si potrebbe ritenere che il termine debba intendersi nel senso stabilito da ciascun legislatore nazionale, da un altro lato, si potrebbe ritenere che "una notifica" significhi che il gestore può adoperare qualunque forma di comunicazione delle informazioni (punto 41 dell'ordinanza della Corte di giustizia UE, secondo cui il diritto dell'Unione impiega una terminologia "che gli è propria e nozioni autonome").
 - le parti del giudizio non hanno indicato e comprovato particolari divergenze nelle varie versioni linguistiche della direttiva, né questo Consiglio è a conoscenza dell'esistenza di tali divergenze (punto 40 dell'ordinanza della Corte di giustizia UE del 15 dicembre 2022, causa C-144/22, cit.);
 - nell'ordinamento italiano, l'unica modalità indicata dal legislatore è costituita dalla notifica dell'art. 13 del d.lgs. n. 105 del 2015, redatta secondo il modulo riportato in allegato 5, sottoscritta nelle forme dell'autocertificazione (articoli 46, 47 e 76 del d.P.R. n. 445 del 2000 e, dunque, con l'assunzione della responsabilità penale, in caso di dichiarazioni false), senza ammettere modalità equivalenti di comunicazione (che, per l'appunto, non prevedono la responsabilità penale);
 - permangono quindi dubbi interpretativi in merito alla normativa in questione; ad esempio, si potrebbe sostenere che la direttiva europea – interpretata anche alla stregua dei principi del Trattato in materia di concorrenza e di libertà di stabilimento – non consenta al legislatore nazionale di escludere, con la rigidità della "modalità unica", 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; naturalmente, questa esigenza deve essere temperata con la necessità di tutela dell'ambiente e della sicurezza, particolarmente stringente nel settore in questione: è il bilanciamento degli interessi che ogni giudice deve compiere nel suo lavoro di interprete, a livello europeo e nazionale, ciascuno per quanto di competenza;
- d5) pertanto, appare necessario formulare alla Corte di giustizia UE un ulteriore quesito rilevante per la definizione della controversia: "se l'art. 7 della direttiva 2012/18/UE, che prevede che il gestore sia obbligato a trasmettere «una notifica all'autorità competente» contenente le informazioni elencate nell'art. 7, paragrafo 1, della medesima direttiva – interpretato anche alla stregua dei principi del Trattato in materia di concorrenza e di libertà di stabilimento – osti ad una norma quale quella dell'art. 13, commi 1, 2 e 5, del

d.lgs. n. 105 del 2015 che prevede che la comunicazione delle informazioni debba avvenire esclusivamente mediante «una notifica, redatta secondo il modulo riportato in allegato 5” (comma 1), “sottoscritta nelle forme dell'autocertificazione secondo quanto stabilito dalla disciplina vigente” (comma 2), “trasmessa dal gestore ai destinatari di cui al comma 1 in formato elettronico utilizzando i servizi e gli strumenti di invio telematico messi a disposizione attraverso l'inventario degli stabilimenti suscettibili di causare incidenti rilevanti di cui all'articolo 5, comma 3» oppure “esclusivamente via posta elettronica certificata firmata digitalmente” (comma 5), escludendo, per quel che interessa questo giudizio, una modalità di comunicazione effettuata attraverso “una procedura operativa implementata dal gestore” che 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 rispettivamente previste nella colonna 2 e nella colonna 3 dell'allegato 1 alla direttiva 2012/18/UE”;

d6) detta questione è, inoltre, rilevante nella controversia che occupa perché se la Corte di giustizia UE interpreterà l'art. 3, n. 12 della direttiva 2012/18/UE nel senso che essa osti a discipline nazionali che impediscano la diffusione, sul territorio dell'Unione, di una “prassi secondo la quale la previsione dei quantitativi di sostanze pericolose presenti all'interno di un impianto di trattamento dei rifiuti sia rimessa ad una procedura operativa implementata dal gestore [...] la quale, qualificando i rifiuti come miscela ai sensi dell'art. 3, n. 11, della direttiva 2012/18/UE, 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 rispettivamente previste nella colonna 2 e nella colonna 3 dell'allegato 1 alla direttiva 2012/18/UE”, il Consiglio di Stato valuterà se la disciplina italiana, che prevede un'unica modalità di notifica, presenta profili censurabili per difetto di proporzionalità, ragionevolezza o di altro tipo;

e) alla luce di quanto esposto, il collegio ha, quindi, prospettato le questioni interpretative indicate in massima.

III. – Per completezza si segnala quanto segue:

f) il tema dei limiti all'obbligo di rinvio pregiudiziale ex art. 267, par. 3, TFUE, anche nei connessi risvolti in punto di eventuale responsabilità del giudice nazionale di ultima istanza per omesso rinvio, è stato sollevato in più occasioni dal Consiglio di Stato senza mai ricevere una risposta dalla Corte di giustizia UE; nel dettaglio si segnalano i seguenti arresti, alle cui News UM si rinvia per ulteriori riferimenti giurisprudenziali e dottrinari:

f1) Corte di giustizia UE, sez. VI, ordinanza 27 aprile 2023, C-482/2022, GO, UL, KC, PE, HY, EM, Associazione Raggio Verde contro Regione Lazio (oggetto di News UM n.100 del 24 luglio 2023), che ha ribadito - in risposta al quesito pregiudiziale posto da Cons. Stato, sez. IV, sentenza non definitiva 14 luglio 2022, n. 6013 (oggetto di News US n. 84 del 4 agosto 2022), riprendendo i principi già espressi da Corte di giustizia dell'Unione europea, sez. VI, ordinanza 27 aprile 2023, C-495/2022, Ministero della Giustizia contro SP,

(oggetto di News UM n. 95 del 19 luglio 2023, resa su quesito posto da Cons. Stato, sez. IV, 21 luglio 2022, n. 6410 ed anch'essa oggetto di News US n. 91 dell'8 settembre 2022) -che:

- l'articolo 267 TFUE dev'essere interpretato nel senso che un giudice nazionale avverso le cui decisioni non possa proporsi alcun ricorso giurisdizionale di diritto interno può astenersi dal sottoporre alla Corte di giustizia UE una questione di interpretazione del diritto dell'Unione, e risolverla sotto la propria responsabilità, qualora la corretta interpretazione del diritto dell'Unione si imponga con un'evidenza tale da non lasciar adito ad alcun ragionevole dubbio; l'esistenza di una siffatta eventualità dev'essere valutata in base alle caratteristiche proprie del diritto dell'Unione, alle difficoltà particolari relative alla sua interpretazione e al rischio di divergenze giurisprudenziali in seno all'Unione europea;
 - tale giudice nazionale non è tenuto a dimostrare in maniera circostanziata che gli altri giudici di ultima istanza degli Stati membri e la Corte di giustizia UE adotterebbero la medesima interpretazione, ma deve aver maturato la convinzione, sulla base di una valutazione che tenga conto dei citati elementi, che la stessa evidenza si imponga anche agli altri giudici nazionali in parola e alla Corte di giustizia UE;
- f2) identici principi erano stati già affermati da Corte di giustizia UE, sezione VI, ordinanza 15 dicembre 2022, C-144/22, Eredi Raimondo Bufarini S.r.l. (oggetto di News UM n. 19 del 6 febbraio 2023, resa su quesito posto da Cons. Stato, sez. IV, sentenza non definitiva, 25 gennaio 2022, n. 490 (oggetto della News US, n. 16 del 15 febbraio 2022) e da Corte di giustizia UE, sezione VI, ordinanza 15 dicembre 2022, C-597/21, Centro Petroli Roma S.r.l. (oggetto di News UM n. 24 del 14 febbraio 2023, resa su quesito pregiudiziale posto da Cons. Stato, sez. IV, sentenza non definitiva 14 settembre 2021, n. 6290 ed anch'essa oggetto di News US n. 78 del 4 ottobre 2021);
- f3) sempre nel medesimo solco, più di recente anche Corte di giustizia UE, sez. VI, sentenza 25 gennaio 2024, C-389/22, GC e altri contro Croce Rossa Italiana (oggetto di News UM n. 34 del 15 aprile 2024);
- f4) Cons. Stato, sez. VI, ordinanza 24 settembre 2020, n. 5588 (oggetto di News US n. 111 dell' 8 ottobre 2020) il quale, tra gli altri quesiti, ha chiesto *“se la corretta interpretazione dell'art. 267 TFUE imponga al giudice nazionale, avverso le cui decisioni non possa proporsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno, di operare il rinvio pregiudiziale su una questione di interpretazione del diritto unionale rilevante nell'ambito della controversia principale, anche qualora possa escludersi un dubbio interpretativo sul significato da attribuire alla pertinente disposizione europea - tenuto conto della terminologia e del significato propri del diritto unionale attribuibili alle parole componenti la relativa disposizione, del contesto normativo europeo in cui la stessa è inserita e degli obiettivi di tutela sottesi alla sua previsione, considerando lo stadio di evoluzione del diritto europeo al momento in cui va data applicazione alla disposizione rilevante nell'ambito del giudizio nazionale – ma non sia possibile provare in maniera circostanziata, sotto un profilo soggettivo, avuto riguardo alla condotta di altri organi giurisdizionali, che l'interpretazione fornita dal giudice precedente sia la stessa di quella suscettibile di essere data dai giudici degli altri Stati membri e dalla*

Corte di Giustizia ove investiti di identica questione", non ricevendo tuttavia specifica risposta sul punto dalla Corte di Lussemburgo (con la sentenza sezione I, 8 giugno 2023, C-468/20, Fastweb SpA, Tim SpA, Vodafone Italia SpA, Wind Tre SpA c. Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, oggetto di News UM n. 87 del 7 luglio 2023);

- g) di recente, Cass. civ., sez. un., 3 aprile 2024, n. 8800 ha ritenuto - in via del tutto di *obiter dictum* ed in relazione ad una fattispecie che non si è mai verificata a tutt'oggi - di dover fare una puntualizzazione sul sindacato delle sezioni unite sulle sentenze del Consiglio di Stato in caso di omesso rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia; in tal senso ha ritenuto quanto segue:
- g1) mentre è in astratto prospettabile, *ex art. 111, co. 8, Cost.* la censura concernente l'omesso rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, avente ad oggetto la questione circa la validità di atti di diritto dell'Unione che rientra nella competenza giurisdizionale esclusiva della Corte medesima, è invece inammissibile la doglianza con cui si prospetta l'eccesso di potere giurisdizionale del giudice nazionale in caso di violazione dell'obbligo di remissione delle questioni concernenti l'interpretazione delle norme dell'Unione;
- g2) il principio è applicabile anche nel caso in cui l'omesso rinvio pregiudiziale di interpretazione sia avvenuto in concreto, ossia qualora il giudice amministrativo abbia formalmente rimesso la questione alla Corte di giustizia, ma si sia comunque pronunciato definitivamente nel merito sull'oggetto di essa;
- g3) l'ammissibilità del sindacato delle sezioni unite non è in rapporto con la gravità o intensità del presunto errore di interpretazione, il quale rimane confinato entro i limiti interni della giurisdizione amministrativa;
- h) nella giurisprudenza costituzionale, nel senso di una netta chiusura verso la possibilità di attendere ad un'interpretazione evolutiva e dinamica della nozione di "motivi di giurisdizione" *ex art. 111, u.c., Cost.* si vedano (ignorate dalla pronuncia in rassegna):
- h1) Corte cost., 18 gennaio 2018, n. 6 (in *Foro it.*, 2018, 373, pure oggetto di News US del 30 gennaio 2018), secondo cui l'"eccesso di potere giudiziario", denunciabile con il ricorso in cassazione per motivi inerenti alla giurisdizione, va riferito alle sole ipotesi di difetto assoluto di giurisdizione, e cioè quando il Consiglio di Stato o la Corte dei conti affermi la propria giurisdizione nella sfera riservata al legislatore o all'amministrazione (cosiddetta "invasione o sconfinamento"), ovvero, al contrario, la neghi sull'erroneo presupposto che la materia non può formare oggetto, in via assoluta, di cognizione giurisdizionale (cosiddetto "arretramento"), nonché a quelle di difetto relativo di giurisdizione, quando il giudice amministrativo o contabile affermi la propria giurisdizione su materia attribuita ad altra giurisdizione o, al contrario, la neghi sull'erroneo presupposto che appartenga ad altri giudici con esclusione, invece, delle questioni attinenti: *i)* al rispetto dei principi di primazia del diritto comunitario, di effettività della tutela, del giusto processo e dell'unità funzionale della giurisdizione; *ii)* al sindacato sugli *errores in procedendo* o *in iudicando*; la Corte ha pure chiarito che il concetto di "controllo

di giurisdizione” non può essere esteso con riferimento a sentenze “abnormi” o “anomale” ovvero in casi in cui si sia in presenza di uno “stravolgimento”, a volte definito radicale, delle “norme di riferimento”, poiché attribuire rilevanza al dato qualitativo della gravità del vizio è, sul piano teorico, incompatibile con la definizione degli ambiti di competenza e, sul piano fattuale, foriero di incertezze, in quanto affidato a valutazioni contingenti e soggettive; nel dettaglio, ha puntualizzato che non sono qualificabili come propriamente di giurisdizione le questioni attinenti al rispetto dei principi di primazia del diritto comunitario, effettività della tutela, giusto processo e unità funzionale della giurisdizione in quanto, da un lato, è privo di fondamento il richiamo al principio di unità della giurisdizione (stante la non coincidenza fra unità funzionale e unità organica) e, dall’altro, con il richiamo alla violazione delle norme dell’Unione europea o della CEDU si vuol ricondurre al controllo di giurisdizione un motivo di illegittimità, sia pure particolarmente qualificata, che ne è estraneo sicché, pur non essendo in dubbio che debbano essere garantiti i principi di effettività della tutela e del giusto processo, ciò deve avere luogo a cura degli organi giurisdizionali a ciò deputati dalla Costituzione e non in sede di controllo sulla giurisdizione;

h2) Corte cost., 12 marzo 2007, n. 77 (in *Foro it.*, 2007, I, 1009 con nota di ORIANI in tema di *traslatio iudicii*) e Corte cost., 6 luglio 2004, n. 204 (in *Foro it.*, 2004, I, 2544 con note di BENINI, TRAVI, FRACCHIA in tema di riparto di giurisdizione per blocchi di materie), che hanno evidenziato come la tesi che il ricorso in cassazione per motivi inerenti alla giurisdizione, previsto dall’ottavo comma dell’art. 111 Cost. avverso le sentenze del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, comprenda anche il sindacato sugli *errores in procedendo* o *in iudicando* non può qualificarsi come un’interpretazione evolutiva, poiché non compatibile con la lettera e lo spirito della norma costituzionale, com’è evidente nella contrapposizione tra comma settimo dell’art. 111 Cost., che prevede il generale ricorso in cassazione per violazione di legge contro le sentenze degli altri giudici, ed il successivo comma ottavo, ove si specifica che il ricorso avverso le sentenze del Consiglio di Stato e della Corte dei conti è ammesso per i “soli” motivi inerenti alla giurisdizione;

i) quanto alla giurisprudenza unionale, Corte di giustizia UE, 21 dicembre 2021(in *Foro it.*, 2022, IV, 90, pure oggetto della News US n. 10 del 18 gennaio 2022 a cui si rimanda per ulteriori approfondimenti) pronunciando su rinvio pregiudiziale operato da Cass. civ., sez. un., 18 settembre 2020, n. 19598 (in *Foro it.*, 2020, I, 3391, con nota di richiami e note di A. TRAVI e di E. CALZOLAIO; *id.*, 2021, I, 1024, con nota di F. AULETTA), ha chiarito che le disposizioni europee in tema di appalti pubblici non ostano a una disposizione del diritto interno di uno Stato membro (quale l’art. 111, u.c., Cost.) che, secondo la giurisprudenza nazionale (e, segnatamente, nella lettura sopra vista datane da Corte cost., 18 gennaio 2018, n. 6, cit.), impedisce alle imprese che hanno partecipato a una procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico, di contestare la conformità al diritto dell’Unione di una sentenza del supremo organo della giustizia amministrativa di tale Stato membro; nella medesima vicenda processuale è successivamente intervenuta, a chiusura, facendo

applicazione del principio sopra enunciato Cass. civ., sez. un., ord. 30 agosto 2022, n. 25503 (in *Foro it.*, rep. 2022, *Cassazione civile*, n. 94 , nonché in *Ced Cass. civ. 2022 (m)*).

