



Corte di giustizia dell'Unione europea

COMUNICATO STAMPA n. 143/19

Lussemburgo, 14 novembre 2019

Stampa e Informazione

Conclusioni dell'avvocato generale nella causa C-752/18
Deutsche Umwelthilfe eV / Freistaat Bayern

Secondo l'avvocato generale Saugmandsgaard Øe, la detenzione non può essere disposta nei confronti dei responsabili pubblici competenti, ivi compreso il ministro-presidente, al fine di costringerli a prevedere divieti di circolazione dei veicoli a motore diesel a Monaco di Baviera

Infatti, il diritto fondamentale alla libertà può essere limitato solo in base ad una legge che preveda chiaramente tale possibilità nei confronti dei summenzionati responsabili, il che non sembra avvenire in Germania

Il Freistaat Bayern (Land di Baviera, Germania) rifiuta di rispettare una decisione giudiziaria tedesca che gli ordina di prevedere divieti di circolazione dei veicoli a motore diesel su determinate strade a Monaco di Baviera in cui i valori limite di biossido di azoto fissati dalla direttiva relativa alla qualità dell'aria¹ da vari anni erano stati superati, talvolta in maniera considerevole. La decisione giudiziaria di cui trattasi, divenuta definitiva, è stata ottenuta dalla Deutsche Umwelthilfe, un'organizzazione non governativa (ONG) tedesca legittimata a intentare azioni collettive in materia ambientale.

Il Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Tribunale amministrativo superiore del Land Baviera, Germania), investito della controversia, ha constatato che l'unico mezzo coercitivo previsto dal diritto tedesco nei confronti dell'amministrazione, ossia l'imposizione di penalità, non è sufficiente per costringere il Land di Baviera a conformarsi alla decisione giudiziaria di cui trattasi. Infatti, il pagamento di una penalità non comporterebbe alcuna perdita patrimoniale per il Land di Baviera, poiché la spesa in questione costituirebbe un'entrata per la sua cassa centrale.

Il Bayerischer Verwaltungsgerichtshof ha dunque sollevato dinanzi alla Corte di giustizia la questione se l'obbligo imposto dal diritto dell'Unione al giudice nazionale di adottare «tutte le misure necessarie»², per garantire il rispetto della direttiva³ possa comprendere l'obbligo di applicare una misura privativa della libertà, quale l'arresto. Esso precisa che il diritto tedesco, in linea di principio, prevede la possibilità di disporre l'arresto, ma che quest'ultimo non potrebbe essere disposto nei confronti di responsabili pubblici in mancanza di una legge chiara e precisa a tal riguardo.

Nelle conclusioni odierne, l'avvocato generale Henrik Saugmandsgaard Øe osserva, anzitutto, che il rifiuto da parte dei responsabili pubblici del Land di Baviera di conformarsi alla decisione giudiziaria di cui trattasi può comportare conseguenze gravi tanto per la salute e la vita delle persone quanto per lo Stato di diritto, che costituisce uno dei valori su cui si fonda l'Unione. Inoltre,

¹ Direttiva 2008/50/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2008, relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa (GU 2008, L 152, pag. 1).

² V., sentenze della Corte Janecek del 25 luglio 2008 (C-237/07; [comunicato stampa n. 58/08](#)), ClientEarth del 19 novembre 2014 (C-404/13; [comunicato stampa n. 153/14](#)) e Craeynest e a. del 26 giugno 2019 (C-723/17; [comunicato stampa n. 82/19](#)).

³ Questa impone agli Stati membri di predisporre piani per la qualità dell'aria qualora in determinate zone o agglomerati i livelli di inquinanti presenti nell'aria ambiente superino i valori limiti previsti dalla direttiva medesima. Secondo la giurisprudenza della Corte, tale obbligo chiaro può essere fatto valere dai singoli nei confronti delle pubbliche autorità, v. sentenza ClientEarth, citata (8; nota a piè di pagina 31)

un siffatto rifiuto lede il diritto fondamentale del singolo ad un ricorso giurisdizionale effettivo garantito dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: «la Carta»).

Tuttavia, secondo l'avvocato generale, la piena effettività del diritto dell'Unione, nella pratica, può incontrare limiti e il diritto alla libertà quale previsto dalla Carta costituisce un simile limite.

L'avvocato generale ricorda che il diritto fondamentale alla libertà, garantito dalla Carta, può essere limitato solo sulla base di una legge chiara e prevedibile, che sembra non esistere in Germania, nei confronti dei responsabili pubblici.

Inoltre, sussiste un'incertezza supplementare e non trascurabile quanto alle persone che possono essere colpite dall'arresto.

Il Bayerischer Verwaltungsgerichtshof ha infatti menzionato più persone, ossia, a livello del Land di Baviera, il Ministro-presidente e il Ministro dell'Ambiente e della Tutela dei consumatori, a livello della regione dell'Alta Baviera, il presidente e il vicepresidente. Esso ha aggiunto che, per precauzione, converrebbe inoltre includere persone che occupano posizioni dirigenziali all'interno del Land di Baviera e della regione dell'Alta Baviera in quanto gli organi responsabili del Land di Baviera beneficiano di un'immunità parlamentare che, ove non venisse revocata, renderebbe inoperante l'arresto.

Pertanto, i principali responsabili pubblici a livello del Land di Baviera potrebbero sfuggire all'arresto. Per contro, gli alti funzionari potrebbero essere oggetto di una misura del genere, ma, ad avviso del Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, sarebbe anche necessario verificare se possa essere ragionevolmente richiesto ai medesimi di dare esecuzione alla decisione giudiziaria sebbene ciò comporti che debbano agire contro il parere del proprio superiore gerarchico.

L'avvocato generale conclude che, anche ammettendo che mediante l'arresto si possa raggiungere lo scopo perseguito, vale a dire il rispetto dei valori limiti di emissione di biossido di azoto – il che sembra tutt'altro che sicuro – l'applicazione di una siffatta misura ai responsabili del Land di Baviera violerebbe il diritto fondamentale alla libertà, in mancanza di una legge in tal senso o, perlomeno, in mancanza di una legge chiara e prevedibile. Nonostante il problema di effettività del diritto dell'Unione e, segnatamente, l'ingerenza nel diritto al ricorso giurisdizionale effettivo che la situazione particolare genera, il giudice nazionale non può astenersi dal rispettare gli imperativi che discendono dal diritto fondamentale alla libertà.

Pertanto, a prescindere dalla gravità del comportamento di responsabili pubblici che rifiutano di conformarsi a una decisione giudiziaria definitiva, l'avvocato generale ritiene che l'obbligo del giudice nazionale di fare tutto ciò che rientra nella propria competenza per dare piena efficacia a una direttiva, segnatamente in materia ambientale, non possa essere adempiuto in spregio al diritto fondamentale alla libertà. Tale obbligo non può essere inteso nel senso che gli consente di, o a maggior ragione nel senso che lo costringe a, violare il diritto fondamentale alla libertà.

L'avvocato generale sottolinea peraltro che, ove lo desideri, spetta al legislatore nazionale prevedere una legge in tal senso. Inoltre, sussiste un mezzo coercitivo a livello europeo, ossia il procedimento per inadempimento che può sfociare in sanzioni finanziarie nei confronti dello Stato membro interessato. Di fatto, la Corte è attualmente investita di un ricorso per inadempimento proposto dalla Commissione nei confronti della Germania per quanto attiene all'inquinamento dell'aria, in particolare nella città di Monaco di Baviera⁴.

IMPORTANTE: Le conclusioni dell'avvocato generale non vincolano la Corte di giustizia. Il compito dell'avvocato generale consiste nel proporre alla Corte, in piena indipendenza, una soluzione giuridica nella

⁴ Causa pendente [C-635/18](#), Commissione/Germania, proposta l'11 ottobre 2018.

causa per la quale è stato designato. I giudici della Corte cominciano adesso a deliberare in questa causa. La sentenza sarà pronunciata in una data successiva.

IMPORTANTE: Il rinvio pregiudiziale consente ai giudici degli Stati membri, nell'ambito di una controversia della quale sono investiti, di interpellare la Corte in merito all'interpretazione del diritto dell'Unione o alla validità di un atto dell'Unione. La Corte non risolve la controversia nazionale. Spetta al giudice nazionale risolvere la causa conformemente alla decisione della Corte. Tale decisione vincola egualmente gli altri giudici nazionali ai quali venga sottoposto un problema simile.

Documento non ufficiale ad uso degli organi d'informazione che non impegna la Corte di giustizia.

Il [testo integrale](#) delle conclusioni è pubblicato sul sito CURIA il giorno della lettura.

Contatto stampa: Eleonora Montserrat Pappalettere ☎ (+352) 4303 8575

Immagini della lettura delle conclusioni sono disponibili su «[Europe by Satellite](#)» ☎ ☐ (+32) 2 2964106