Causa C-289/21

Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia

Data di deposito:

5 maggio 2021

Giudice del rinvio:

Administrativen sad Sofia-grad (Bulgaria)

Data della decisione di rinvio:

5 aprile 2021

Ricorrente:

IG

Resistente:

Varhoven administrativen sad (Corte suprema amministrativa, Bulgaria)

Oggetto del procedimento principale

A seguito di un procedimento di controllo di legittimità, una disposizione di un atto normativo nazionale subordinato alla legge è stata disapplicata per incompatibilità con la direttiva 2012/27/UE. Successivamente, tale disposizione è stata debitamente modificata, circostanza che ha indotto la Corte di cassazione ad annullare la prima decisione giurisdizionale accogliendo un ricorso per cassazione presentato avverso la stessa. Tra le parti è controverso se ciò sia legittimo e se la modifica di un atto normativo subordinato alla legge costituisca una revoca di tale atto quando, durante il periodo compreso tra l'introduzione dell'azione di controllo di legittimità e la modifica dello stesso, disciplinava i rapporti giuridici di cui trattasi in violazione di una norma del diritto dell'Unione. La controversia concerne altresì la questione se sia garantita una tutela giurisdizionale effettiva nei confronti di norme di diritto nazionale in contrasto con le norme del diritto dell'Unione che conferiscono diritti concreti ai singoli.

DOCUMENTO DI LAVORO

Oggetto e fondamento giuridico del rinvio

Interpretazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea sulla base dell'articolo 267, paragrafo 1, lettera a), del TFUE per asserita incompatibilità del diritto nazionale con l'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e con le disposizioni della direttiva 2012/27/UE.

Questioni pregiudiziali

1. Se la modifica di una disposizione di un atto normativo nazionale, precedentemente dichiarata dal giudice dell'impugnazione incompatibile con una norma vigente del diritto dell'Unione, esoneri la Corte di cassazione dall'obbligo di esaminare tale disposizione nella versione in vigore prima della modifica e di valutarne la compatibilità con il diritto dell'Unione.

2. Se la presunzione che la disposizione di cui trattasi sia stata revocata costituisca un rimedio giurisdizionale effettivo a tutela dei diritti e delle libertà garantiti dal diritto dell'Unione (nel caso di specie gli articoli 9 e 10 della direttiva 2012/27/UE), o se rappresenti un siffatto rimedio quando la possibilità prevista dal diritto nazionale di verificare se la norma nazionale in questione fosse conforme al diritto dell'Unione antecedentemente alla sua modifica sussiste esclusivamente qualora il giudice competente sia investito di una domanda di risarcimento concreta fondata su tale disposizione, e solo con riferimento alla persona che ha proposto l'azione.

3. In caso di risposta affermativa alla seconda questione: se sia ammissibile che la disposizione controversa, nel periodo compreso tra la sua adozione e la sua modifica, continui a disciplinare i rapporti giuridici di una cerchia illimitata di persone che non abbiano proposto un ricorso per risarcimento danni in base a tale disposizione, e se sia ammissibile che la valutazione della conformità della disposizione giuridica nazionale con la norma di diritto dell'Unione per il periodo antecedente alla modifica non sia stata effettuata nei confronti di tali persone.

Disposizioni e giurisprudenza del diritto dell'Unione richiamate

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, articolo 47

Direttiva 2012/27/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, sull'efficienza energetica, che modifica le direttive 2009/125/CE e 2010/30/UE e abroga le direttive 2004/8/CE e 2006/32/CE, articoli 9c e 10

Sentenza Kantarev (C-571/16, ECLI:EU:C:2018:807)

DOCUMENTO DI LAVORO

Norme nazionali

Administrativnoprotsesualen kodeks (codice di procedura amministrativa; in prosieguo: l'«APK»), articoli 156, 187, 195, 221

Zakon na energetikata (legge sull'energia), articolo 155

Naredba No 16-334 ot 6.04.2007 za toplosnabdyavaneto (regolamento n. 16-334 del 6 aprile 2007 sulla fornitura di teleriscaldamento), emesso dal Ministro dell'Economia e dell'Energia, articolo 61; Metodika za dyalovo razpredelenie na toplinnata energia v sgradi - etazhna sobstvenost (metodo per la ripartizione proporzionale del consumo di energia termica negli edifici condominiali), pubblicato in allegato all'articolo 61 del suddetto regolamento, punto 6.1.1.

Breve esposizione dei fatti e del procedimento

1 Il metodo di ripartizione del consumo di energia termica negli immobili in condominio (in prosieguo: il «metodo») è stato pubblicato nell'allegato 1 della Naredba N. 16-334/06.04.2007 za toplosnabdyaveto (regolamento n. 16-334/06.04.2007 relativo al teleriscaldamento), adottata dal Ministro dell'Economia e dell'Energia. Nel procedimento di controllo di legittimità dinanzi al Varhoven administrativen sad (Corte suprema amministrativa; in prosieguo: il «VAS») IG contesta tale metodo per quanto riguarda il calcolo del consumo di energia termica degli impianti verticali situati in edifici in condominio. Con decisione di una sezione della VAS, composta da tre giudici, del 13 aprile 2018, la formula di cui al punto 6.1.1 di detto metodo è stata disapplicata in quanto non conforme all'obiettivo degli articoli 9 e 10 della direttiva 2012/27/UE, quale attuato all'articolo 155, paragrafo 2, della legge sull'energia, secondo il quale la fatturazione dell'energia di teleriscaldamento deve essere effettuata sulla base del consumo effettivo. Il Ministro dell'Energia ha proposto ricorso per cassazione avverso tale decisione dinanzi ad una sezione del VAS composta da cinque giudici.

2 Il 20 settembre 2019 è entrato in vigore il regolamento di modifica del regolamento relativo al teleriscaldamento, che ha modificato la disposizione censurata di cui al punto 6.1.1 di tale metodo. Con riferimento al ricorso per cassazione proposto dal Ministro, la sezione del VAS composta da cinque giudici ha dichiarato che l'oggetto del procedimento di controllo di legittimità era venuto meno, poiché la disposizione contestata era stata sostituita da una nuova norma che disciplinava gli stessi rapporti giuridici. Il VAS afferma che il controllo di legittimità degli atti normativi subordinati alla legge è possibile senza limiti di tempo, ma può riguardare solo gli atti normativi in vigore, ad esclusione degli atti annullati o modificati che, nel momento in cui il giudice statuisce nel merito, non fanno più parte del diritto vigente. Per tali motivi, la sezione del VAS composta da cinque giudici, ha annullato, con decisione definitiva e non impugnabile dell'11 febbraio 2020, la decisione del 13 aprile 2018, adottata della sezione composta da

DOCUMENTO DI LAVORO

tre giudici dello stesso Tribunale, senza statuire nel merito della questione di legittimità sottoposta da IG.

3 Non essendo soddisfatto di tale esito, IG ha proposto il ricorso oggetto della causa principale. IG chiede il risarcimento dei danni materiali per un importo di 830 leva (BGN), equivalenti alle spese sostenute nel procedimento dinanzi alla sezione del VAS composta da tre giudici, e dei danni morali per un importo pari a BGN 300, per il disappunto, l'irritazione e l'offesa derivanti dal comportamento dei giudici della Corte suprema, ossia della sezione del VAS composta da cinque giudici, che non avrebbe garantito l'effettività del diritto dell'Unione e che, anziché definire la lite, avrebbe omesso di esercitare il proprio controllo sull'attività dell'esecutivo. IG chiede altresì il pagamento degli interessi legali. A suo avviso, la seconda decisione del VAS ha violato il suo diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo ai sensi dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e il diritto di proporre una domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 267, paragrafo 1, TFUE.

Principali argomenti delle parti nel procedimento principale

4 Il ricorrente adduce che la sentenza dell'11 febbraio 2020 della sezione del VAS composta da cinque giudici sarebbe stata pronunciata in violazione del diritto dell'Unione, in quanto tale sezione non avrebbe statuito sul merito della causa. Il VAS avrebbe confermato (per il periodo intercorrente tra la proposizione dell'azione di controllo di legittimità fino all'abrogazione tramite l'atto normativo successivo) la validità di una disposizione di diritto nazionale (punto 6.1.1 del metodo) incompatibile con gli articoli 9 e 10 della direttiva 2012/27/UE, trasposta all'articolo 155, paragrafo 2, dello Zakon na energetikata (legge sull'energia). In tal modo, egli sarebbe stato privato della tutela giurisdizionale effettiva, quale sancita dall'articolo 47 della Carta, alla luce dei principi di effettività e di equivalenza. Il ricorrente sostiene che la modifica del metodo sarebbe intervenuta solo dopo la pronuncia della decisione della sezione del VAS composta da tre giudici, con la quale sarebbe stata disapplicata la corrispondente disposizione. Esso contesta, inoltre, la prassi finora seguita dal VAS, secondo cui la modifica di un atto normativo subordinato alla legge equivale alla revoca di tale atto. IG afferma che non sussiste alcuna revoca, poiché la revoca di un atto giuridico esclude la possibilità di produzione di effetti giuridici. Nel caso di specie, tuttavia, gli effetti giuridici permangono per il periodo di vigenza della disposizione impugnata sino alla successiva modifica di quest'ultima, avvenuta il 20 settembre 2019. Inoltre, il ricorrente rileva che, nel diritto bulgaro, la revoca di un atto impugnato (articolo 156, paragrafo 2, dell'APK) dopo la prima udienza è possibile esclusivamente con il consenso del ricorrente. Poiché, nel caso di specie, tale consenso non sarebbe stato ottenuto, non avrebbe avuto luogo alcuna revoca dell'atto impugnato. Le conseguenze della modifica della disposizione impugnata dovrebbero essere disciplinate d'ufficio dall'autorità competente (nel termine previsto dall'articolo 195 dell'APK, non superiore a tre mesi dal passaggio in giudicato della decisione giurisdizionale). Poiché però la decisione giurisdizionale

DOCUMENTO DI LAVORO

di annullamento del metodo è stata annullata e non sarebbe divenuta definitiva, l'articolo 195 dell'APK non potrebbe essere applicato. Pertanto, gli sarebbe stato negato il diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva avverso il punto 6.1.1 del metodo per il periodo anteriore alla sua modifica, avvenuta il 20 settembre 2019. Il ricorrente quantifica tale diritto nell'importo delle spese del procedimento giudiziario dinanzi al VAS e nei danni morali inerenti al disappunto, all'irritazione e all'offesa cagionati dal comportamento dei giudici superiori. Egli chiede che sia sottoposta una questione pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea.

5 Il resistente – la Corte suprema amministrativa (VAS) – rileva che il venir meno di un atto suscettibile di controllo giurisdizionale di legittimità, non implica che tale atto non possa essere oggetto di un controllo di legittimità. Nel caso di specie, un atto normativo subordinato alla legge sarebbe stato revocato e sarebbe applicabile la disposizione di cui all'articolo 204, paragrafo 3, dell'APK. Ai sensi di tale disposizione, l'illegittimità di un atto amministrativo revocato, qualora la revoca di tale atto abbia cagionato danni, dovrebbe essere accertata dal giudice chiamato a statuire sul ricorso per risarcimento danni. Pertanto, i diritti del ricorrente sarebbero tutelati e questi potrebbe chiedere il risarcimento dei danni subiti a causa della revoca del punto 6.1.1 del metodo per il periodo anteriore alla modifica del 20 settembre 2019. Quindi, il principio della garanzia di una tutela giurisdizionale effettiva non sarebbe stato violato nell'ambito del procedimento di controllo di legittimità per l'incompatibilità del punto 6.1.1. del metodo con l'obiettivo di cui agli articoli 9 e 10 della direttiva 2012/27/UE.

6 Il resistente nel procedimento principale si oppone al rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea. Egli ritiene che detto rinvio comporterebbe una revisione della motivazione della decisione del giudice, sebbene la sentenza sia definitiva e passata in giudicato. Inoltre, il ricorrente non potrebbe richiamarsi alla Carta, dal momento che l'articolo 47 di quest'ultima riguarderebbe la tutela giurisdizionale effettiva nei confronti di norme nazionali in contrasto con disposizioni del diritto dell'Unione che conferiscono diritti al ricorrente. Nel caso di specie, la norma nazionale sarebbe stata revocata.

7 La controversia tra le parti verte sulla questione se la modifica di un atto normativo nazionale subordinato alla legge che non era compatibile con una disposizione del diritto dell'Unione, giustifichi che non si statuisca nel merito della domanda di controllo di legittimità proposta nei confronti di tale atto dopo la sua modifica poiché essa è priva di oggetto e il ricorrente non ha più interesse alla tutela giurisdizionale nei riguardi dell'atto impugnato, il quale non esiste più giuridicamente. La controversia investe altresì la questione se la modifica di un atto normativo subordinato alla legge costituisca una revoca di tale atto, in quanto esso continua, per il periodo compreso tra la proposizione dell'azione di controllo di legittimità e la sua modifica, a disciplinare i rapporti giuridici in maniera contrastante con una disposizione del diritto dell'Unione.

DOCUMENTO DI LAVORO

Breve esposizione della motivazione del rinvio pregiudiziale

8 Anzitutto, il giudice del rinvio richiama la regola secondo cui un atto normativo subordinato alla legge si considera annullato a decorrere dalla data in cui la decisione giurisdizionale che ne ha pronunciato l'annullamento diviene definitiva. Dopo aver constatato che la decisione giudiziaria di annullamento nel caso di specie non è divenuta definitiva, il giudice del rinvio procede ad un esame della giurisprudenza nazionale in materia. Il giudice del rinvio accerta che, in casi analoghi, la modifica di un tale atto, a seguito della proposizione contro lo stesso dell'azione di controllo di legittimità, è considerata dal VAS quale revoca di tale atto. Il VAS ritiene inammissibile una sentenza che annulli un atto normativo subordinato alla legge il quale sia stato modificato in tutto o in parte prima che la sentenza sia divenuta definitiva. In quanto tale, essa potrebbe essere annullata e dovrebbe essere sostituita da un'altra decisione giurisdizionale, che ponga fine al procedimento a causa del venir meno dell'oggetto del controllo di legittimità.

9 Il giudice del rinvio rileva che nella giurisprudenza nazionale è presente anche un orientamento divergente. Quest'ultimo considera la circostanza che, alla data di proposizione dell'azione di controllo di legittimità contro l'atto normativo subordinato alla legge di cui trattasi, nonché alla data della decisione del giudice di primo grado, il procedimento nondimeno aveva un oggetto e si dovrebbe ritenere che il giudice adito si sarebbe pronunciato su di esso in modo ammissibile. Inoltre, l'orientamento divergente parte dal presupposto che l'atto normativo subordinato alla legge possa essere revocato dall'autorità che lo ha emanato solo fino al momento in cui è impugnato dinanzi agli organi giurisdizionali. Quando un giudice è investito di un'azione di controllo di legittimità avverso un atto normativo subordinato alla legge, esso, e soltanto esso (il giudice) potrebbe annullarlo se lo ritiene illegittimo. In tal caso, l'autorità amministrativa perderebbe la propria competenza ad annullare l'atto impugnato e diverrebbe una parte della controversia, con l'onere di provare la legittimità dell'atto e senza poter disporre dell'oggetto del procedimento. Una volta che l'atto normativo subordinato alla legge impugnato sia divenuto oggetto del procedimento, nessuna parte ne potrebbe disporre liberamente. Ciò rappresenta una garanzia contro l'arbitrio, che sarebbe costituito dall'annullamento, da parte dell'autore dell'atto, dell'atto normativo già impugnato, mediante l'emissione di un nuovo atto normativo subordinato alla legge con lo stesso contenuto. Un tale modo di procedere farebbe dipendere, in tali casi, l'efficacia del controllo giurisdizionale dalla sola volontà del resistente, qualora tale comportamento dell'autorità emanante si ripetesse anche nell'ambito di un'azione successiva di controllo di legittimità contro il nuovo atto normativo subordinato alla legge, comportando l'impossibilità di esercitare un controllo giurisdizionale.

10 Il giudice del rinvio richiama altresì la sentenza Kantarev (C-571/16), nella quale la Corte considera ammissibile l'esistenza di due rimedi giurisdizionali differenti nell'ordinamento giuridico nazionale nel rispetto dei principi di equivalenza e di effettività, ma ciò non dispenserebbe il giudice dall'obbligo di esaminare la normativa applicabile fino all'entrata in vigore dell'atto normativo e di

DOCUMENTO DI LAVORO

determinare i criteri che consentono di stabilire in base a quale regime processuale decidere i casi. Il giudice del rinvio rileva che le parti nel caso di specie non concordano sull'esistenza di due rimedi giurisdizionali distinti. Il ricorrente sostiene che esista solo un rimedio giurisdizionale diretto ad ottenere che la Corte di cassazione statuisca nel merito della controversia relativamente all'atto normativo subordinato alla legge modificato, in quanto i suoi effetti giuridici sussisterebbero sino alla modifica di quest'ultimo. Il resistente rileva che, a seguito della modifica dell'atto, l'efficacia della disposizione anteriormente alla modifica dovrebbe essere considerata non nel procedimento di controllo di legittimità, bensì in quello relativo al diritto al risarcimento fondato sulla revoca dell'atto. Il giudice del rinvio perviene alla conclusione che, in considerazione delle circostanze di fatto oggetto del presente procedimento, la citata giurisprudenza della Corte non consente di risolvere in modo univoco tali questioni.

11 In sintesi, il giudice del rinvio indica che, al fine di dirimere la controversia, occorrerebbe stabilire se la modifica di una disposizione di un atto normativo di diritto nazionale, disposizione che prima della modifica sia stata dichiarata con sentenza incompatibile con una disposizione vigente del diritto dell'Unione, esoneri il giudice di cassazione dall'obbligo di verificare o di valutare la compatibilità con il diritto dell'Unione della disposizione in vigore sino al momento della modifica. Il giudice del rinvio si propone di stabilire se un rimedio giurisdizionale effettivo sia garantito qualora si segua l'approccio secondo cui la disposizione di cui trattasi deve essere considerata revocata. Inoltre, sono espresse perplessità riguardo all'esistenza di un rimedio effettivo, dal momento che la possibilità, prevista dal diritto nazionale, di esaminare la compatibilità della disposizione nazionale di cui trattasi con il diritto dell'Unione prima della sua modifica sussiste solo qualora il giudice competente sia investito di una domanda di risarcimento dei danni fondata su tale disposizione e unicamente per quanto riguarda il ricorrente interessato.

12 Il giudice del rinvio sottolinea di nutrire dubbi quanto alla garanzia di una tutela giurisdizionale effettiva degli interessi della parte, poiché la modifica di un atto normativo non equivale alla revoca di quest'ultimo. La disposizione applicabile fino alla modifica continuerebbe a disciplinare i rapporti giuridici durante il suo periodo di applicazione, mentre un atto amministrativo revocato non avrebbe più alcun effetto giuridico.

DOCUMENTO DI LAVORO