



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
MICHAL BOBEK
presentate il 5 giugno 2018¹

Causa C-167/17

Volkmar Klohn
contro
An Bord Pleanála
con l'intervento di:
Sligo County Council,
Maloney and Matthews Animal Collections Ltd

[Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dalla Supreme Court (Irlanda)]

«Rinvio pregiudiziale – Ambiente – Valutazione di impatto – Accesso a una procedura di ricorso – Requisito relativo alla non eccessiva onerosità della procedura di ricorso – Nozione di “non eccessivamente onerosa” – Principio generale del diritto – Applicazione nel tempo – Effetto diretto – Cosa giudicata – Conseguenze per una condanna alle spese divenuta definitiva»

I. Introduzione

1. Il 24 giugno 2004, il sig. Volkmar Klohn ha chiesto di essere autorizzato a impugnare dinanzi ai giudici irlandesi la decisione dell'An Bord Pleanála (commissione di ricorso in materia di pianificazione territoriale, Irlanda) (in prosieguo: la «commissione») di rilasciare un'autorizzazione per la costruzione di un impianto di ispezione per animali deceduti nei pressi della sua fattoria. L'autorizzazione a presentare ricorso gli è stata concessa il 31 luglio 2007. Tuttavia, il suo ricorso è stato successivamente respinto nel merito nell'aprile 2008 e nei suoi confronti è stata emessa, nel maggio 2008, un'ordinanza di condanna alle spese. Nel giugno 2010, il Taxing Master (liquidatore delle spese; in prosieguo: il «Taxing Master») ha adottato una decisione in cui ha quantificato tali spese in un importo pari a circa EUR 86 000.

2. Il sig. Klohn ha impugnato la decisione del Taxing Master per non aver rispettato il requisito, di cui alla direttiva 2003/35/CE², secondo cui la procedura di ricorso non può essere «eccessivamente onerosa» (in prosieguo: la «regola della non eccessiva onerosità»). La decisione del Taxing Master è stata confermata dalla High Court (Alta Corte, Irlanda). Il sig. Klohn ha proposto impugnazione dinanzi alla Supreme Court, (Corte suprema, Irlanda), che è il giudice del rinvio nella presente causa.

¹ Lingua originale: l'inglese.

² Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 maggio 2003 che prevede la partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale e modifica le direttive del Consiglio 85/337/CEE e 96/61/CE relativamente alla partecipazione del pubblico e all'accesso alla giustizia. Dichiarazione della Commissione (GU 2003, L 156, pag. 17).

3. È in tale contesto che il giudice del rinvio chiede: a) se la regola della non eccessiva onerosità sia applicabile *ratione temporis*; b) se la regola della non eccessiva onerosità sia dotata di effetto diretto o se in relazione ad essa vi sia un obbligo di interpretazione conforme, e c) se il Taxing Master e/o il giudice nazionale che riesamini la sua decisione siano tenuti ad applicare la regola della non eccessiva onerosità sebbene la condanna alle spese sia divenuta definitiva.

II. Contesto normativo

A. Diritto internazionale

1. Convenzione di Aarhus

4. L'articolo 9 della convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (in prosieguo: la «convenzione di Aarhus»), intitolato «Accesso alla giustizia», stabilisce quanto segue:

«1. Nel quadro della propria legislazione nazionale, ciascuna Parte provvede affinché chiunque ritenga che la propria richiesta di informazioni formulata ai sensi dell'articolo 4 sia stata ignorata, immotivatamente respinta in tutto o in parte, non abbia ricevuto una risposta adeguata o comunque non sia stata trattata in modo conforme alle disposizioni di tale articolo, abbia accesso a una procedura di ricorso dinanzi a un organo giurisdizionale o a un altro organo indipendente e imparziale istituito dalla legge (...)

(...)

4. Fatto salvo il paragrafo 1, le procedure di cui ai paragrafi 1, 2 e 3 devono offrire rimedi adeguati ed effettivi, ivi compresi, eventualmente, provvedimenti ingiuntivi, e devono essere obiettive, eque, rapide e non eccessivamente onerose. Le decisioni prese in virtù del presente articolo sono emanate o registrate per iscritto. Le decisioni degli organi giurisdizionali e, ove possibile, degli altri organi devono essere accessibili al pubblico.

(...)».

B. Diritto dell'Unione

1. Direttive 85/337 e 2003/35

5. Ai sensi della direttiva 85/337/CEE³, sulla valutazione dell'impatto ambientale (in prosieguo: la «direttiva VIA») progetti pubblici e privati che possono avere un impatto significativo sull'ambiente devono essere sottoposti a una valutazione circa le loro ripercussioni sull'ambiente. Inoltre, la direttiva VIA stabilisce le condizioni per la partecipazione e la consultazione del pubblico nell'ambito del processo decisionale per l'autorizzazione di tali progetti.

³ Direttiva del Consiglio, del 27 giugno 1985, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (GU 1985, L 175, pag. 40).

6. A seguito della firma, da parte dell'Unione europea (all'epoca Comunità europea) della convenzione di Aarhus, la direttiva VIA è stata modificata dalla direttiva 2003/35, che vi ha introdotto l'articolo 10 bis. Tale disposizione stabilisce quanto segue:

«Gli Stati membri provvedono, in conformità del proprio ordinamento giuridico nazionale, affinché i membri del pubblico interessato (...) abbiano accesso a una procedura di ricorso (...) per contestare la legittimità sostanziale o procedurale di decisioni, atti od omissioni soggetti alle disposizioni sulla partecipazione del pubblico stabilite dalla presente direttiva (...)

Una siffatta procedura è giusta, equa, tempestiva e non eccessivamente onerosa.

Per rendere più efficaci le disposizioni del presente articolo, gli Stati membri provvedono a mettere a disposizione del pubblico informazioni pratiche sull'accesso alle procedure di ricorso amministrativo e giurisdizionale».

7. Sotto il titolo «Attuazione», l'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2003/35 fissa al 25 giugno 2005 il termine per il recepimento di tale direttiva.

C. Diritto irlandese

8. Ai sensi dell'articolo 99, norma n. 1 delle Rules of the Superior Courts (regolamento di procedura degli organi giurisdizionali superiori; in prosieguo: il «regolamento di procedura») la condanna alle spese dipende dall'esito della controversia, Il ricorrente soccombente è tenuto a sopportare le spese delle altre parti e a pagare le proprie. Questa è la regola generale, ma il giudice può, a sua discrezione, discostarsi da tale regola qualora le circostanze della causa lo giustifichino.

9. Con sentenza del 16 luglio 2009, Commissione/Irlanda⁴, la Corte ha dichiarato che l'Irlanda non aveva recepito nel diritto nazionale la disposizione secondo cui le procedure non devono essere eccessivamente onerose, come previsto all'articolo 10 bis della direttiva VIA. Conformemente a tale sentenza, l'Irlanda ha inserito l'articolo 50B nel Planning and Development Act 2000 (come modificato) (legge in materia di pianificazione e sviluppo territoriale), in modo tale che, nell'ambito di applicazione di tale legge, ogni parte è tenuta a sopportare le proprie spese, anche se i giudici possono discostarsi da tale regola per questioni di importanza eccezionale.

III. Fatti, procedimento e questioni pregiudiziali

10. I fatti della presente causa risalgono al 2004, così come il rilascio dell'autorizzazione a costruire ad Achonry, contea di Sligo, Irlanda, un'unità per l'ispezione di animali deceduti, destinata a bovini provenienti dall'intera Irlanda, quale parte delle misure adottate in risposta all'encefalopatia spongiforme bovina epizootica. Il sig. Klohn, ricorrente nel procedimento principale, è proprietario di una fattoria nei pressi del sito individuato per ospitare la struttura.

11. Il sig. Klohn ha presentato, il 24 giugno 2004, una domanda di autorizzazione a presentare ricorso avverso il rilascio dell'autorizzazione urbanistica da parte della commissione. Dalle osservazioni del ricorrente evinco che il ricorso era fondato sul fatto che non è stata concessa al pubblico la possibilità di partecipare al processo decisionale e che la valutazione di impatto ambientale sarebbe stata completata solo a seguito dell'effettiva costruzione della struttura.

⁴ C-427/07, EU:C:2009:457, punti da 92 a 94.

12. Il 31 luglio 2007, il sig. Klohn è stato autorizzato ad agire in giudizio. Nel corso dell'udienza dinanzi a questa Corte, è stato confermato che il periodo di tre anni impiegato per decidere in merito alla domanda di autorizzazione non è dipeso dall'azione o dall'inattività delle parti, bensì risulta imputabile al carico di lavoro del giudice nazionale investito della domanda.

13. Con sentenza del 23 aprile 2008, la High Court (Alta Corte) ha respinto nel merito la domanda del sig. Klohn.

14. Il 6 maggio 2008, la High Court (Alta Corte) ha emesso un'ordinanza relativa alle spese in cui ha applicato la regola ordinaria, ai sensi della quale «le spese dipendono dall'esito della controversia». In base a tale regola, la resistente e l'interveniente nel procedimento principale (l'impresa che costruisce la struttura) erano autorizzati a recuperare le spese presso il sig. Klohn, in quanto parte soccombente della controversia.

15. La condanna alle spese riguardava soltanto il procedimento di ricorso giurisdizionale di merito e non la domanda di autorizzazione a presentare ricorso. Il giudice del rinvio osserva che, poiché il sig. Klohn è stato autorizzato ad agire il 31 luglio 2007, le spese sono state sostenute dopo la scadenza del termine per il recepimento della direttiva 2003/35, che ha introdotto nella direttiva VIA l'articolo 10 bis (la regola della non eccessiva onerosità).

16. Mi sembra di capire che l'ordinanza sulle spese stessa non contenesse l'indicazione dell'importo delle spese ripetibili a carico del sig. Klohn. Da parte sua, il sig. Klohn afferma che, nell'ambito della sua domanda di autorizzazione a presentare ricorso e del ricorso stesso, egli è incorso in spese pari a un totale di circa EUR 32 000.

17. A seguito dell'emissione della ordinanza relativa alle spese, il calcolo dell'importo delle spese congruamente sostenute è stato affidato al Taxing Master della High Court (Alta Corte). Dinanzi al Taxing Master, il sig. Klohn ha fatto presente che l'ammontare delle spese non avrebbe dovuto essere «eccessivamente oneroso», in conformità all'articolo 3, paragrafo 8 e all'articolo 9, paragrafo 4 della convenzione di Aarhus, nonché all'articolo 10 bis della direttiva VIA.

18. La decisione sulle spese del Taxing Master è stata adottata nel giugno 2010. La commissione ha preteso, inizialmente, una somma pari a EUR 98 000 circa. Il Taxing Master ha fissato le spese rimborsabili alla commissione in EUR 86 000 circa.

19. In seguito, il sig. Klohn ha chiesto il riesame della decisione del Taxing Master presso la High Court (Alta Corte). Tale giudice ha confermato la decisione del Taxing Master. Il sig. Klohn ha dunque impugnato la decisione della High Court dinanzi alla Supreme Court (Corte suprema).

20. A fini di chiarezza, la cronologia dei principali eventi relativi alla presente causa può essere riassunto come segue:

- 25 giugno 2003: pubblicazione ed entrata in vigore della direttiva 2003/35⁵;
- 30 aprile 2004: decisione della commissione;
- 24 giugno 2004: inizio del procedimento (domanda di autorizzazione a presentare ricorso contro la concessione dell'autorizzazione urbanistica);
- 25 giugno 2005: scadenza del termine di recepimento;

⁵ Articolo 7 della direttiva 2003/35 fissa la sua data di entrata in vigore il giorno della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

- 31 luglio 2007: concessione dell'autorizzazione a presentare ricorso;
- 23 aprile 2008: sentenza nel merito;
- 6 maggio 2008: ordinanza di condanna del sig. Klohn al pagamento delle spese;
- 24 giugno 2010: decisione del Taxing Master sull'importo delle spese;
- 11 maggio 2011: conferma della decisione del Taxing Master.

21. Nutrendo dubbi in ordine alla corretta interpretazione del diritto dell'Unione, la Supreme Court (Corte suprema) ha ritenuto di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti tre questioni pregiudiziali:

- «1) Se il disposto relativo alla “procedura (...) non eccessivamente onerosa”, di cui all'articolo 10 bis della [direttiva 85/337], sia potenzialmente applicabile in una fattispecie come quella in esame, in cui l'autorizzazione urbanistica impugnata nel procedimento era stata rilasciata prima della data ultima per il recepimento della [direttiva 2003/35] e in cui anche il procedimento di impugnazione di tale autorizzazione è stato introdotto prima della data di cui trattasi. In tal caso, se il disposto relativo alla “procedura (...) non eccessivamente onerosa”, di cui alla [direttiva 85/337], si applichi potenzialmente a tutte le spese sostenute nel procedimento o soltanto a quelle sostenute dopo la data ultima per il recepimento.
- 2) Qualora lo Stato membro interessato non abbia adottato misure specifiche al fine di dare attuazione all'articolo 10 bis della [direttiva 85/337], se, quando pronuncia una condanna alle spese in un procedimento al quale è applicabile la direttiva di cui trattasi, un giudice nazionale, che gode di potere discrezionale quanto al riconoscimento delle spese a carico di una parte soccombente, sia tenuto a garantire che tale condanna non renda il procedimento “eccessivamente oneroso”, e ciò perché le relative disposizioni sono dotate di effetto diretto o perché il giudice dello Stato membro di cui trattasi è tenuto a interpretare il proprio diritto procedurale in un modo per quanto possibile conforme agli obiettivi dell'articolo 10 bis.
- 3) Qualora una decisione di condanna alle spese non contenga limitazioni e, non essendo stata impugnata, sia considerata come definitiva e inappellabile ai sensi del diritto nazionale, se il diritto dell'Unione esiga che:
 - a) un Taxing Master al quale il diritto nazionale attribuisce il compito di quantificare l'ammontare delle spese ragionevolmente sostenute dalla parte vittoriosa; o
 - b) un giudice investito del riesame della decisione di detto Taxing Masterabbia comunque un obbligo di derogare alle misure di diritto nazionale altrimenti applicabili e stabilire l'ammontare delle spese da accordare in modo tale da garantire che le spese così riconosciute non rendano il procedimento eccessivamente oneroso».

22. Il sig. Klohn, la commissione, l'Irlanda e la Commissione europea hanno depositato osservazioni scritte. Dette parti interessate hanno altresì svolto osservazioni orali all'udienza del 22 febbraio 2018.

IV. Valutazione

A. Introduzione

23. Il procedimento per ottenere l'autorizzazione a impugnare la decisione della commissione mediante ricorso giurisdizionale è stato avviato nel giugno 2004, un anno prima della scadenza del termine per il recepimento della direttiva 2003/35 nel giugno 2005. Tuttavia, l'autorizzazione a presentare ricorso è stata concessa qualche anno dopo, nel luglio del 2007. La sentenza nel merito è stata resa nell'aprile 2008. Per tutto questo periodo, la regola della non eccessiva onerosità non è stata recepita nel diritto nazionale. Una parte significativa dei procedimenti giurisdizionali nazionali si è però svolta dopo la scadenza del termine per il recepimento.

24. Dunque, a prima vista, la presente causa potrebbe sembrare un «classico caso di diritto dell'Unione» di recepimento tardivo di una direttiva. Tuttavia, l'esatta natura della norma in questione e il calendario nel procedimento principale rendono più complessa la questione e hanno indotto il giudice del rinvio a domandare a) se la regola della non eccessiva onerosità debba essere intesa come una disposizione dotata di effetto diretto o come una disposizione che necessita un'interpretazione conforme (seconda questione), b) quale sia la sua applicazione nel tempo (prima questione) e c) quali siano i soggetti incaricati della sua applicazione, nonché le relative modalità (terza questione).

25. A mio avviso, la regola della non eccessiva onerosità o, più precisamente l'articolo 10 bis, quinto comma della direttiva VIA, che contiene tale norma, è dotata di effetto diretto (sezione B) e può essere invocato in relazione alle spese sostenute a decorrere dall'inizio della prima fase distinta del procedimento successiva alla scadenza del termine di recepimento della direttiva 2003/35 (sezione C). La questione relativa alle precise modalità di applicazione della regola nello specifico procedimento nazionale e ai soggetti responsabili rappresenta, seppur con alcune riserve, una questione di diritto nazionale (sezione D).

B. Sulla seconda questione: interpretazione conforme ed effetto diretto della regola della non eccessiva onerosità

26. Con la sua seconda questione, il giudice del rinvio chiede se la regola della non eccessiva onerosità sia dotata di effetto diretto o se, in relazione ad essa, sussista un obbligo di «interpretazione conforme».

27. Inoltre, per ragioni di completezza, si deve riconoscere che la Commissione ha suggerito anche che la regola della non eccessiva onerosità possa costituire l'espressione specifica di un principio generale del diritto dell'Unione. Nelle mie conclusioni nella causa North East Pylon Pressure Campaign and Sheehy (in prosieguo: la causa «NEPPC») ho osservato che la regola della non eccessiva onerosità costituisce, effettivamente, la particolare espressione, in una direttiva, di un principio più generale⁶. Inoltre, nella sua recente sentenza nella causa NEPPC, la Corte ha statuito implicitamente che i principi di effettività e di tutela giurisdizionale effettiva esigono, in via generale, che il procedimento non sia eccessivamente oneroso⁷.

⁶ C-470/16, EU:C:2017:781, paragrafo 33.

⁷ Sentenza del 15 marzo 2018, North East Pylon Pressure Campaign and Sheehy (C-470/16, EU:C:2018:185, punti da 55 a 58).

28. Tuttavia, tali affermazioni devono essere correttamente intese nel senso che la regola della non eccessiva onerosità deve essere interpretata nel suo contesto legislativo e costituzionale più ampio, e non come un principio generale autonomo del diritto (ambientale) dell'Unione, applicabile a prescindere dal suo contesto normativo. Nella misura in cui un siffatto principio generale esista, esso dovrà essere espresso a livello legislativo al fine di essere applicato a casi specifici⁸.

29. Nella presente causa, il principio secondo cui una procedura di ricorso non deve essere eccessivamente onerosa è stato concretamente espresso nel quinto comma dell'articolo 10 bis della direttiva VIA. Mi occuperò ora degli effetti di tale disposizione specifica.

1. Interpretazione conforme

30. L'obbligo generale di interpretazione conforme risulta chiaramente da una giurisprudenza consolidata⁹, ai sensi della quale tale obbligo è «inerente al sistema del Trattato, in quanto permette al giudice nazionale di assicurare, nel contesto delle sue competenze, la piena efficacia delle norme comunitarie»¹⁰.

31. Tale obbligo è stato confermato anche con specifico riguardo alla convenzione di Aarhus¹¹. Non vedo alcuna ragione per cui esso non dovrebbe applicarsi anche alla regola della non eccessiva onerosità. Né alcuna delle parti del presente procedimento ha contestato tale punto¹². Inoltre, il giudice del rinvio ha affermato, nel suo rinvio, che il diritto nazionale può essere interpretato in conformità con la regola della non eccessiva onerosità.

32. Tuttavia, che cosa implichi precisamente, in concreto, nella presente causa, un'«interpretazione conforme» è una questione distinta, sulla quale ritornerò in seguito¹³.

2. Effetto diretto

33. Mentre tutte le parti, in via di principio, hanno concordato sull'esistenza di un obbligo di interpretazione conforme, solo il ricorrente ha sostenuto che la regola della non eccessiva onerosità è dotata di effetto diretto.

34. Ci si chiede se la tassonomia debba avere rilevanza in un siffatto contesto. Come recentemente suggerito dalla Corte, l'applicazione dei due concetti può determinare, in particolari circostanze, un risultato analogo¹⁴. Inoltre, sul piano pratico, sebbene esse siano classificate come due differenti categorie, non sussiste, di fatto, una chiara delimitazione fra l'interpretazione conforme (effetto indiretto) e l'effetto diretto. La realtà appare piuttosto un continuum fra i due concetti. In particolare, stabilire se il giudice nazionale stia «forzando l'interpretazione» di una disposizione nazionale al fine di garantire la sua conformità con una norma del diritto dell'Unione o se stia applicando direttamente al caso una disposizione di diritto dell'Unione costituirà una questione di percezione soggettiva (o, piuttosto, di auto-dichiarazione).

8 V. in tal senso, sentenza dell'8 aprile 1976, Defrenne, (43/75, EU:C:1976:56, punti 18 e 19) in contrasto con la sentenza del 22 novembre 2005, Mangold (C-144/04, EU:C:2005:709, punto 76).

9 Sentenze del 10 aprile 1984, von Colson e Kamann (14/83, EU:C:1984:153, punto 26), e del 5 ottobre 2004, Pfeiffer e a. (da C-397/01 a C-403/01, EU:C:2004:584, punti da 111 a 119). V. anche sentenze del 24 gennaio 2012, Dominguez, (C-282/10, EU:C:2012:33, punto 24), e del 4 luglio 2006, Adeneler e a. (C-212/04, EU:C:2006:443, punto 109).

10 Sentenza del 5 ottobre 2004, Pfeiffer e a. (da C-397/01 a C-403/01, EU:C:2004:584, punto 114).

11 Sentenza dell'8 marzo 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, punti da 50 a 52).

12 Ciò, almeno, in linea di principio, tralasciando momentaneamente la questione più specifica del campo di applicazione temporale di tale obbligo, nonché l'individuazione degli organi/istituzioni responsabili per la sua applicazione, questione trattata nel prosieguo, in risposta alla prima e alla terza questione del giudice del rinvio.

13 V. infra, paragrafi da 72 a 75.

14 Sentenza del 15 marzo 2018, North East Pylon Pressure Campaign and Sheehy, (C-470/16, EU:C:2018:185, punti 52 e 58).

35. Tuttavia, l'effetto diretto e l'interpretazione conforme sono state costruite dalla Corte come due categorie distinte: le conseguenze di ciascuna di esse in una controversia a livello nazionale e, in particolare, i diritti e gli obblighi delle singole parti saranno differenti¹⁵. È anche per questo motivo che comprendo perché il giudice del rinvio sollevi la questione, in quanto se l'articolo 10 bis, quinto comma della direttiva VIA, che prevede la regola della non eccessiva onerosità, avesse un effetto diretto, ciò sarebbe rilevante ai fini del trattamento della causa a livello nazionale.

a) Presupposti per l'effetto diretto

36. Per stabilire se una disposizione sia o meno dotata di effetto diretto, è necessario analizzarla tenendo conto della sua natura, dello spirito e della lettera¹⁶.

37. Una disposizione è dotata di effetto diretto qualora, dal punto di vista sostanziale, sia sufficientemente chiara, precisa e incondizionata da poter essere invocata nei confronti di una disposizione nazionale confliggente, o qualora attribuisca diritti che i singoli possano far valere nei confronti dello Stato¹⁷. Ciò può accadere, ad esempio, nel caso di un divieto formulato in termini generali e non equivoci¹⁸.

38. Prima di esaminare la regola della non eccessiva onerosità, sono necessarie cinque osservazioni di ordine generale fondate sulla giurisprudenza.

39. In primo luogo, emerge chiaramente dalla giurisprudenza che i termini «chiara e precisa» sono piuttosto elastici. Una disposizione può essere «chiara e precisa» sebbene contenga concetti indefiniti, o persino vaghi, o nozioni giuridiche indeterminate. Volendo fare un esempio classico, la Corte ha stabilito, negli anni 60, nelle sentenze van Gend & Loos¹⁹ e Salgoil²⁰, che il divieto di dazi doganali, restrizioni quantitative e «misure di effetto equivalente» ai dazi doganali e alle restrizioni quantitative era sufficientemente chiaro e preciso per essere dotato di effetto diretto. La Corte ha trascorso l'ultima metà del secolo a interpretare la nozione di «misure di effetto equivalente»²¹.

40. In secondo luogo, la Corte sembra essere più propensa a concludere che una disposizione sia dotata di effetto diretto, nonostante l'uso di concetti vaghi o indeterminati, quando contiene un *divieto*. Quando una disposizione è invocata quale fonte di un diritto autonomo, i cui contorni devono essere definiti, il ricorso a concetti vaghi è, solitamente, più problematico²². Così, ad esempio, nella sentenza Carbonari e a.,²³ i medici specializzandi avevano diritto a una «remunerazione adeguata» ai sensi della direttiva applicabile. Mentre l'obbligo di concedere una remunerazione era preciso, non vi era alcuna definizione del termine «adeguata», né alcun metodo per calcolare tale remunerazione. Pertanto, la disposizione non possedeva efficacia diretta.

15 V., in dettaglio, infra, paragrafi da 67 a 75.

16 V., ad esempio, sentenza del 4 dicembre 1974, Van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, punto 12).

17 Sentenze del 19 gennaio 1982, Becker (8/81, EU:C:1982:7, punto 25), e del 15 aprile 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, punti 56 e 57).

18 Sentenza del 15 aprile 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, punto 60).

19 Sentenza del 5 febbraio 1963 (26/62, EU:C:1963:1).

20 Sentenza del 19 dicembre 1968 (13/68, EU:C:1968:54).

21 Le cause van Gend & Loos e Salgoil stesse riguardavano dazi doganali e restrizioni quantitative in senso stretto. Soltanto successivamente si è reso necessario un chiarimento circa la seconda nozione, «misure di effetto equivalente». V., ad esempio, sentenze; del 1° luglio 1969, Commissione/Italia, (24/68, EU:C:1969:29); dell'11 luglio 1974, Dassonville, 8/74, EU:C:1974:82; del 5 febbraio 1976, Conceria Bresciani (87/75, EU:C:1976:18), e del 24 novembre 1982, Commissione/Irlanda (249/81, EU:C:1982:402).

22 In tale contesto, la dottrina distingue tra il concetto di «invocabilità d'exclusion» (letteralmente, invocare per escludere, vale a dire, una disposizione di diritto dell'Unione che è sufficientemente chiara da impedire l'applicazione di norme nazionali confliggenti) e quello di «invocabilità de substitution» [letteralmente, invocare per sostituire (una disposizione dell'Unione), vale a dire, un diritto discendente dall'ordinamento dell'Unione che è sufficientemente completo da sostituire la norma nazionale esistente]. V. Prechal, S., «Member State Liability and Direct Effect: What's the Difference After All?», European Business Law Review, Vol. 17, 2006, pag. 304. All'interno di questo quadro teorico, sussiste «invocabilità d'exclusion» qualora una disposizione di diritto dell'Unione *vieta* determinate azioni e sia utilizzata per disapplicare il diritto nazionale. In tali casi, la soglia dell'effetto diretto risulta inferiore. V., in tal senso, le conclusioni dell'avvocato generale Léger nella causa Linster, C-287/98, EU:C:2000:3, paragrafo 57.

23 Sentenza del 25 febbraio 1999 (C-131/97, EU:C:1999:98).

41. In terzo luogo, l'esistenza di un effetto diretto, o la mancanza del medesimo, si valutano a livello dei singoli concetti giuridici, quali l'articolo di un atto normativo o anche una sezione di esso. Nell'ambito di tale valutazione, acquistano rilevanza, naturalmente, il sistema e la logica intrinseca dell'atto normativo in questione. Ciò non impedisce, tuttavia, che una determinata disposizione sia dotata di effetto diretto, anche se altre disposizioni del medesimo atto (o persino la maggior parte), ne sono prive.

42. In quarto luogo, nel determinare se una regola sia direttamente efficace in una determinata causa, la Corte non mira ad accertare se intere disposizioni siano dotate di effetto diretto e siano applicabili letteralmente. Al contrario, essa procede per estrazione, vale a dire tenta di determinare se dalla disposizione (eventualmente più estesa e complessa) di diritto dell'Unione possa essere estratta una particolare regola di comportamento applicabile. Così, ad esempio, la Corte ha dichiarato l'effetto diretto del principio della parità di retribuzione per un lavoro di pari valore²⁴ (o, concretamente, il divieto di discriminazione tra uomini e donne in materia di retribuzione)²⁵ sulla base dell'articolo 119 del trattato CEE (ora articolo 157 TFUE), che imponeva, di per sé, un dovere più ampio in capo agli Stati membri²⁶.

43. In quinto luogo, la condizione del carattere «incondizionato», ai fini dell'effetto diretto, della norma di diritto dell'Unione interessata implica che essa non necessiti l'adozione di un ulteriore provvedimento da parte delle istituzioni dell'Unione o degli Stati membri. Inoltre, secondo la giurisprudenza, è necessario che gli Stati membri non godano di alcun potere discrezionale²⁷ in relazione alla rispettiva attuazione e non possano invocare il mancato esercizio di tale potere discrezionale²⁸.

44. Tuttavia, nonostante l'esistenza di un potere discrezionale dello Stato membro, le condizioni dell'effetto diretto possono comunque essere soddisfatte. Ciò si verifica, in particolare, qualora la questione se le autorità nazionali abbiano oltrepassato il proprio margine di discrezionalità *possa essere sottoposta a controllo giurisdizionale*²⁹.

45. Ciò accade, in linea di principio, qualora si possa accertare la sussistenza di una «garanzia minima», di «diritti minimi» o di una «tutela minima»³⁰ e attraverso un controllo giurisdizionale si possa stabilire se tale livello minimo sia stato rispettato dallo Stato membro³¹. Così, ad esempio, nella sentenza Faccini Dori, la Corte ha statuito che una disposizione era incondizionata e sufficientemente precisa, in quanto i termini pertinenti potevano essere definiti ed era chiaro quali diritti

24 Sentenza dell'8 aprile 1976, Defrenne (43/75, EU:C:1976:56, punti da 30 a 37).

25 Sentenza dell'8 aprile 1976, Defrenne (43/75, EU:C:1976:56, punto 39).

26 V., a tal proposito, le conclusioni dell'avvocato generale Trabucchi nella causa Defrenne (43/75, EU:C:1976:39, dispositivo). In primo luogo, sono stati oggetto di discussione i concetti indeterminati, contenuti in tale disposizione. Si è osservato che la disposizione in questione era chiaramente rivolta agli Stati membri. Tuttavia, l'avvocato generale è giunto alla conclusione che, nell'ambito di tale disposizione più ampia, vi era un concetto più conciso. Egli ha identificato tale concetto nell'espressione «retribuzione intesa in senso stretto, e [...] lavoro non semplicemente comparabile ma identico» e lo ha ritenuto direttamente applicabile.

27 Sentenza del 4 dicembre 1974, Van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, punto 6).

28 Sentenza del 19 gennaio 1982, Becker (8/81, EU:C:1982:7, punti da 28 a 30).

29 Sentenza del 4 dicembre 1974, Van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, punti 7 e 13). V. anche sentenze del 24 ottobre 1996, Kraaijeveld e a. (C-72/95, EU:C:1996:404, punto 59); del 15 aprile 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, punto 64); e del 21 marzo 2013, Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, punti 29 e 31).

30 V., rispettivamente, sentenze del 19 novembre 1991, Francovich e a. (C-6/90 e C-9/90, EU:C:1991:428, punto 19); del 14 luglio 1994, Faccini Dori (C-91/92, EU:C:1994:292, punto 17), e del 24 gennaio 2012, Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, punto 35).

31 V., in tal senso, sentenza del 19 settembre 2000, Linster (C-287/98, EU:C:2000:468, punto 37): «[t]ale margine di discrezionalità, di cui lo Stato membro può avvalersi nella trasposizione di tale disposizione nel proprio ordinamento giuridico interno, *non esclude* tuttavia che *un controllo giurisdizionale* possa essere effettuato al fine di verificare se gli organi nazionali non abbiano ecceduto il margine medesimo» (il corsivo è mio).

comportassero. In tale caso, sussisteva una certa discrezionalità degli Stati membri relativamente alla determinazione dei termini e delle condizioni per il diritto di recesso previsto nella direttiva in questione. Tuttavia, ciò non incideva sul carattere preciso e incondizionato della disposizione, in quanto consentiva comunque la determinazione dei diritti minimi applicabili³².

46. In parole semplici, nel determinare se una disposizione impositiva di un divieto sia dotata di effetto diretto, la questione fondamentale è se la norma sia azionabile dinanzi a un organo giurisdizionale. Ci si deve chiedere se essa stabilisca garanzie minime che possano essere applicate, nella pratica, dall'organismo nazionale in questione, a prescindere dall'eventuale sussistenza di un certo margine di discrezionalità dello Stato membro, e se esista una chiara regola di comportamento che possa essere estrapolata dalla disposizione e applicata al singolo caso.

b) Applicazione alla presente causa

47. Alla luce delle condizioni suesposte, quali interpretate dalla giurisprudenza, ritengo che il quinto comma dell'articolo 10 bis della direttiva VIA, che prevede la regola della non eccessiva onerosità, sia realmente dotato di effetto diretto.

48. La regola secondo cui le procedure di ricorso che rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva VIA non devono essere eccessivamente onerose è, chiaramente, azionabile in giudizio, certamente in sede di decisione sulle spese di tali procedure da parte dell'autorità nazionale competente. Essa prevede garanzie minime: un ricorrente non può essere dissuaso dal proporre ricorso in ragione dei costi e, a fortiori, non può fare fallimento come diretta conseguenza di tale ricorso.

49. La regola della non eccessiva onerosità contiene un *divieto* chiaro, preciso e incondizionato. È vero che la nozione di ciò che è «eccessivo» deve essere interpretata e applicata nel contesto specifico di ciascun caso. Tuttavia, a mio avviso, ciò non impedisce che la regola della non eccessiva onerosità sia *chiara e precisa*. In via generale, a prescindere dalla quantità di orientamenti o sentenze esistenti che interpretano la nozione di «eccessivamente onerosa» anche, ad esempio, fornendo forcelle, importi o dati indicativi, la regola esigerà *sempre* un certo grado di interpretazione nelle singole fattispecie, nonché la presa in considerazione del contesto specifico della causa: ci si deve chiedere *chi* stia agendo in giudizio e *per quale ragione*³³. In altri termini, a livello individuale, vi sarà sempre un certo grado di incertezza, ma ciò non significa che sussista incertezza, a livello generale, in relazione a ciò che la regola esige.

50. Tale punto può essere illustrato, ad esempio, in base alla causa Salzburger Flughafen³⁴, in cui l'obbligo di effettuare una valutazione di impatto ambientale per progetti aventi un «impatto importante» sull'ambiente è stato considerato dotato di effetto diretto. Ciò nonostante l'evidente necessità di condurre una valutazione, caso per caso, in merito all'«impatto importante»³⁵.

32 Sentenza del 14 luglio 1994 (C-91/92, EU:C:1994:292, punto 17). V. anche Skouris, V., «*Effet Utile Versus Legal Certainty: The Case-law of the Court of Justice on the Direct Effect of Directives*», *European Business Law Review*, Vol. 17, 2006, pag. 242, in cui l'incondizionalità viene descritta come disposizioni che non lasciano allo Stato membro alcun margine discrezionale in relazione a se, quando e come legiferare.

33 Inoltre, ciò emerge chiaramente dalla sentenza della Corte nella causa Edwards. In tale sentenza, la Corte non ha inteso collegare una cifra assoluta al concetto di «non eccessivamente onerosa» e ha altresì escluso un approccio basato sul ricorrente «medio». Piuttosto, essa ha indicato un elenco (non esaustivo) degli elementi più pertinenti da tenere in considerazione nell'applicazione della regola. V. sentenza dell'11 aprile 2013, Edwards e Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, punti da 40 a 43).

34 Sentenza del 21 marzo 2013 (C-244/12, EU:C:2013:203).

35 V. anche, ad esempio, sentenza del 15 aprile 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, punti da 105 a 134), con riguardo alla nozione di «condizioni di impiego».

51. Per quanto concerne il carattere *incondizionato* della regola della non eccessiva onerosità, è evidente che l'applicazione del divieto non è subordinato ad alcuna condizione. È vero che gli Stati membri godono di una certa discrezionalità in merito alla natura precisa delle procedure di ricorso utilizzate per contestare le decisioni ricadenti nelle disposizioni della direttiva VIA. Tuttavia, a prescindere dall'elemento temporale, che viene trattato infra, nell'ambito della prima questione, nessuna delle parti ha effettivamente contestato il fatto che la procedura di ricorso giurisdizionale di cui trattasi nel procedimento principale *costituisca* una siffatta procedura di ricorso, alla quale si applicherebbe tale regola³⁶.

52. In altri termini, con riferimento a una situazione come quella del caso di specie, che ricade perfettamente nell'ambito della normativa che avrebbe dovuto essere emanata per un corretto recepimento della direttiva VIA, come modificata dalla direttiva 2003/35, non vi è alcuna condizionalità.

53. È altrettanto vero che gli Stati membri godono di un ampio margine di discrezionalità per quanto attiene alle modalità in cui danno attuazione alla regola della non eccessiva onerosità. Gli Stati membri possono scegliere fra una moltitudine di forme e metodi fra cui gli Stati membri possono scegliere, ad esempio: prevedere che le parti trovino un accordo; istituire un meccanismo per la limitazione dei costi o un massimale delle spese ripetibili; adottare provvedimenti di tutela in materia di spese; ridurre i diritti di cancelleria; imporre restrizioni agli onorari degli avvocati; o applicare un sistema di patrocinio. Tali misure possono risultare appropriate in diverse fasi: prima dell'avvio del procedimento, a seguito del suo avvio, nel corso del procedimento, su base continuativa, o una volta che il procedimento sia giunto a termine.

54. Neppure ciò impedisce che la regola della non eccessiva onerosità sia dotata di effetto diretto. Non vi è alcuna discrezionalità per quanto concerne la «garanzia minima» prevista dalla regola della non eccessiva onerosità. In altri termini, qualsiasi discrezionalità eventualmente esistente è relativa al «come» e non al «che cosa»³⁷.

55. Ritengo, pertanto, che il quinto comma dell'articolo 10 bis della direttiva VIA, che contiene la regola della non eccessiva onerosità, sia dotato di effetto diretto, sulla base della definizione e dell'applicazione di tale concetto da parte della Corte nella sua giurisprudenza. Tuttavia, la Corte ha già stabilito che la disposizione della convenzione di Aarhus corrispondente all'articolo 10 bis di tale direttiva è priva di effetto diretto, una questione che sarà trattata nella prossima sezione.

c) Giurisprudenza sull'effetto diretto dell'articolo 9, paragrafo 4, della convenzione di Aarhus

56. Ad oggi, la Corte non ha ancora esaminato la questione se il quinto comma dell'articolo 10 bis della direttiva VIA sia dotato di effetto diretto.

³⁶ Dunque, nel contesto della presente causa, ciò è in aperto contrasto con la sentenza del 28 luglio 2016, *Ordre des barreaux francophones et germanophone e a.* (C-543/14, EU:C:2016:605, punto 50), discussa nel prosieguo, ai paragrafi da 57 a 65.

³⁷ A mio avviso, ciò distingue chiaramente la presente causa da quella di cui alla sentenza della High Court irlandese, *Friends of the Curragh Environment Ltd v An Bord Pleanála* [2009] 4 IR 451, citata dall'Irlanda, in cui si è statuito che l'articolo 10 bis non era dotato di effetto diretto. Mi sembra che, in tale causa, il ricorrente abbia effettivamente tentato, in una fase iniziale del procedimento, di ottenere un provvedimento in materia di spese ai sensi del quale egli non avrebbe dovuto sopportare le spese della resistente. Concordo con la conclusione finale secondo cui la regola della non eccessiva onerosità non è direttamente efficace *nel senso di garantire che un determinato strumento procedurale sia utilizzato* per assicurare che le spese non siano eccessivamente onerose. In altri termini, vi era una notevole discrezionalità in ordine al «come».

57. Nella sentenza *Ordre des barreaux francophones*³⁸, alla quale si è fatto recentemente riferimento nella sentenza NEPPC³⁹, la Corte ha statuito che la corrispondente disposizione contenuta nella convenzione di Aarhus (l'articolo 9, paragrafo 4), è priva di effetto diretto.

58. Non ritengo, tuttavia, che tale ragionamento possa essere automaticamente esteso all'articolo 10 bis della direttiva VIA.

59. La sentenza *Ordre des barreaux francophones* riguardava una causa relativa alla cessazione dell'esenzione dall'IVA per i servizi prestati dagli avvocati in Belgio. La Cour constitutionnelle (Corte costituzionale, Belgio), investita dalla questione della validità della normativa nazionale che poneva fine all'esenzione, ha sottoposto una serie di questioni alla Corte, invocando vari strumenti giuridici e disposizioni. La questione essenziale era stabilire se il conseguente effettivo aumento degli onorari degli avvocati in Belgio (del 21%, l'aliquota legale dell'IVA per i servizi prestati dagli avvocati in Belgio) avrebbe o meno ostacolato il diritto a un ricorso effettivo e, in particolare, il diritto all'assistenza da parte di un avvocato. Una delle varie questioni sollevate dal giudice del rinvio riguardava la questione se la direttiva 2006/112/CE⁴⁰ fosse compatibile con l'articolo 9, paragrafi 4 e 5 della convenzione di Aarhus.

60. È in tale contesto che la Corte ha osservato in modo conciso che l'articolo 9, paragrafo 4, della convenzione di Aarhus è applicabile solo ai procedimenti di cui all'articolo 9, paragrafi 1, 2 e 3 di tale convenzione. Poiché queste ultime disposizioni non sono di per sé dotate di effetto diretto, non può esserlo nemmeno la disposizione di cui all'articolo 9, paragrafo 4, quale conseguenza del suo rinvio ad esse. Dunque, la Corte ha concluso che l'articolo 9, paragrafo 4 *non può essere invocato per contestare la validità* della direttiva 2006/112⁴¹.

61. È chiaro che la causa *Ordre des barreaux francophones* riguardava la convenzione di Aarhus e non la direttiva VIA. La questione giuridica posta riguardava la contestazione della validità di uno strumento di diritto derivato dell'Unione ed è stata sollevata in un contesto fattuale e giuridico molto diverso. Pertanto, tale causa si distingue sotto vari profili dalla presente causa.

62. In primo luogo, il ricorrente nella causa *Ordre des barreaux francophones* ha richiesto un *controllo giurisdizionale* della direttiva sull'IVA alla luce, fra le altre disposizioni, della regola della non eccessiva onerosità contenuta nella convenzione di Aarhus. Pertanto, l'oggetto di tale causa era ben più ampio, essendo stata fatta valere una serie di argomenti che, nel complesso, miravano a contestare l'imposizione dell'IVA sui servizi giuridici, senza particolare riguardo alla sussistenza o al tipo di procedimento. Soltanto uno di tali argomenti riguardava la convenzione di Aarhus. Nella presente causa, invece, la regola della non eccessiva onerosità è invocata per contestare una singola ordinanza in materia di spese nell'ambito di un procedimento avverso la (asserita) violazione delle disposizioni relative alla partecipazione del pubblico di cui alla direttiva VIA. Inoltre, – punto significativo – essa non concerne l'effetto diretto di un trattato internazionale⁴², ma di una disposizione di diritto derivato dell'Unione.

38 Sentenza del 28 luglio 2016, *Ordre des barreaux francophones et germanophone* e a. (C-543/14, EU:C:2016:605).

39 Sentenza del 15 marzo 2018, *North East Pylon Pressure Campaign and Sheeby* (C-470/16, EU:C:2018:185, punto 52), in cui l'assenza di effetto diretto dell'articolo 9, paragrafo 4 della convenzione di Aarhus è stata affermata facendo riferimento alla causa *Ordre des barreaux francophones* come precedente relativo all'assenza di effetto diretto, senza approfondire ulteriormente tale punto.

40 Direttiva del Consiglio, del 28 novembre 2006, relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto (GU 2006, L 347, pag. 1).

41 Sentenza del 28 luglio 2016, *Ordre des barreaux francophones et germanophone* e a. (C-543/14, EU:C:2016:605, punti 50, 53 e 54).

42 V. sentenze del 5 febbraio 1976, *Conceria Bresciani* (87/75, EU:C:1976:18); del 30 settembre 1987, *Demirel* (12/86, EU:C:1987:400), e dell'11 maggio 2000, *Savas*, C-37/98, EU:C:2000:224.

63. In secondo luogo, nella presente causa, è evidente che la regola della non eccessiva onerosità si applicherebbe, in linea di principio⁴³ alla specifica procedura di cui alla presente causa. Ciò la contrappone alla causa *Ordre des barreaux francophones*, in cui la validità della legge nazionale era stata contestata *in via generale*, per preoccupazioni relative al possibile aumento dei costi dei procedimenti giudiziari. Pertanto, è stato decisivo il fatto che le altre disposizioni dell'articolo 9 (ovvero l'articolo 9, paragrafi 1 e 3) della convenzione di Aarhus non fossero sufficientemente chiare e precise da individuare tutte le procedure alle quali si applicava la regola della non eccessiva onerosità. Una tale mancanza di precisione non si manifesta nell'ambito della presente causa e in relazione alla direttiva VIA.

64. In terzo luogo, nella sentenza *Ordre des barreaux francophones*, l'unico argomento presentato a sostegno dell'assenza di effetto diretto dell'articolo 9, paragrafo 4 è il fatto che esso rinvia ai paragrafi 1, 2 e 3 dell'articolo 9 della convenzione di Aarhus, i quali, a loro volta, non sono dotati di effetto diretto⁴⁴. Tuttavia, gli altri commi dell'articolo 10 bis della direttiva VIA sono formulati in termini molto più semplici e diretti. Soprattutto, il rinvio perde rilevanza in un caso quale il presente procedimento di ricorso, in cui, di nuovo, non vi è alcuna incertezza in ordine all'applicabilità della regola della non eccessiva onerosità. In altri termini, in riferimento a uno degli aspetti centrali del ragionamento della Corte nella sentenza *Ordre des barreaux francophones*, l'articolo 10 bis della direttiva VIA è strutturato e formulato in modo diverso rispetto all'articolo 9 della convenzione di Aarhus.

65. Pertanto, a mio avviso, la causa *Ordre des barreaux francophones* può e dovrebbe essere tenuta distinta dalla presente causa.

3. *Tutte le strade portano a Roma (ma alcune sono più accidentate di altre)*

66. Come osservato supra⁴⁵, tutte le parti concordano sulla sussistenza di un dovere di interpretazione conforme in relazione alla regola della non eccessiva onerosità. Anch'io ritengo che vi sia un tale dovere. Il giudice del rinvio ha confermato che un'interpretazione conforme è possibile.

67. Si potrebbe sostenere che poiché, asseritamente, è possibile ottenere il medesimo risultato tanto attraverso un'interpretazione conforme, quanto attraverso l'effetto diretto, il summenzionato esame dell'effetto diretto della regola della non eccessiva onerosità appena effettuato non era realmente necessario.

68. Non ritengo che questa sia una conclusione accettabile, per due ragioni, una di principio e una di ordine pratico.

69. Sul piano dei *principi*, sarebbe, a mio avviso, piuttosto contraddittorio ritenere che la regola della non eccessiva onerosità *manchi* della chiarezza e della precisione necessarie per poter produrre effetti diretti in un caso concreto e sostenere, allo stesso tempo, che la regola della non eccessiva onerosità *sia* sufficientemente chiara e precisa da *obbligare* i giudici nazionali ad applicarla a casi concreti attraverso un'interpretazione conforme.

70. L'effetto diretto della regola della non eccessiva onerosità comporta che le parti possono far valere la disposizione per «tagliare» le spese, impedendo al giudice nazionale di emettere una condanna a spese superiori al limite dell'«eccessivamente oneroso», ma evidentemente, sempre nell'ambito delle altre disposizioni nazionali di applicazione generale in materia di spese. L'interpretazione conforme

43 Prescindendo, di nuovo, dall'aspetto temporale.

44 Sentenza del 28 luglio 2016, *Ordre des barreaux francophones et germanophone e a.* (C-543/14, EU:C:2016:605, punto 50).

45 V. supra, paragrafo 31.

esige che il giudice nazionale «metta insieme» pezzi di diritto nazionale e trovi una maniera per contenere le spese sotto la soglia di ciò che è «eccessivamente oneroso». In altri termini, al fine di identificare la soglia dell'«eccessivamente oneroso», si richiede la stessa chiarezza e precisione in entrambi i casi.

71. Tale chiarezza e precisione sono presenti o assenti; non spariscono magicamente menzionando l'«effetto diretto». Ritengo che sarebbe fuorviante dare l'impressione che in caso di effetto diretto e in caso di interpretazione conforme si applichino diversi standard di «chiarezza e precisione».

72. Nell'ambito della presente causa, è sul piano *pratico* che le conseguenze della scelta divergono maggiormente.

73. In primo luogo, l'interpretazione conforme trova il suo limite nel fatto che l'approccio non può essere utilizzato per ottenere un risultato «*contra legem*»⁴⁶. Ciò che è «*intra legem*», «*praeter legem*» e ciò che è già «*contra legem*» dipende, inevitabilmente, dalla valutazione soggettiva, interpretativa del giudice, attraverso una valutazione complessiva del diritto nazionale, in ordine alla questione se si possa raggiungere un particolare risultato. Quando una disposizione di una direttiva è invece dotata di effetto diretto, essa «*incide*» in modo più preciso sull'ordinamento giuridico nazionale. A un livello di base, la regola è autonoma, identificabile e prevedibile, nel senso che non è subordinata alla benevolenza o all'immaginazione interpretativa, né alla flessibilità dei singoli ordinamenti giuridici nazionali o di un singolo attore ivi operante.

74. In secondo luogo, l'effetto diretto di una direttiva può essere invocato soltanto nei confronti dello Stato, e non nei confronti di soggetti privati⁴⁷ (quali gli intervenienti nel procedimento principale). L'interpretazione conforme non incontra invece tali limiti nell'ambito del principio stesso. L'interpretazione conforme è applicabile nell'ambito di una controversia tra soggetti privati⁴⁸. Si può discutere se, in un caso specifico, i principi generali del diritto, quali la tutela del legittimo affidamento, possano impedire conseguenze negative nei confronti di terzi privati⁴⁹, anche se risulta generalmente riconosciuto che l'interpretazione conforme possa peggiorare la posizione giuridica di un singolo⁵⁰.

75. Inoltre, in terzo luogo, se l'effetto diretto è escluso, la situazione per quanto riguarda l'eventuale responsabilità dello Stato diventa più complessa e poco chiara. Quando il recepimento è inadeguato e l'effetto diretto non è possibile, le parti lese sono costrette ad intentare azioni di risarcimento nei confronti dello Stato. Ciò comporta, per definizione, la moltiplicazione dei procedimenti giudiziari. Inoltre, il riconoscimento di una «violazione sufficientemente qualificata» del diritto dell'Unione sarà più difficile, in generale, quando è stato statuito che la regola violata *manca* della chiarezza e della precisione necessarie per avere effetto diretto⁵¹.

46 V., ad esempio, sentenza del 4 luglio 2006, Adeneler e a. (C-212/04, EU:C:2006:443, punto 110).

47 Sentenze del 12 luglio 1990, Foster e a. (C-188/89, EU:C:1990:313, punti da 18 a 20), e del 10 ottobre 2017, Farrell (C-413/15, EU:C:2017:745, punti da 22 a 29).

48 Sentenza del 5 ottobre 2004, Pfeiffer e a., (da C-397/01 a C-403/01, EU:C:2004:584). Affermo ciò nel presupposto che un giudice nazionale applicherebbe, in un caso, l'una o l'altra soluzione, e non entrambe. In altri termini, non confermerebbe, da un lato, l'effetto diretto della regola della non eccessiva onerosità nei confronti dello Stato membro negando, dall'altro lato, i suoi effetti orizzontali nei confronti di un altro soggetto privato e imponendo, di fatto, nel contempo, lo stesso identico obbligo in capo a quest'ultimo mediante un'interpretazione conforme.

49 V. sentenza del 26 settembre 1996, Arcaro (C-168/95, EU:C:1996:363, punto 42), che, tuttavia sembra circoscritta al settore del diritto penale e all'attribuzione di responsabilità penale come conseguenza di un'interpretazione conforme. V., ad esempio, sentenza del 5 luglio 2007, Kofoed (C-321/05, EU:C:2007:408, punto 45). V. anche conclusioni dell'avvocato generale Kokott nella causa Kofoed (C-321/05, EU:C:2007:86, in particolare paragrafo 65), in cui si conferma chiaramente che «è consentita un'applicazione del diritto comunitario a danno del singolo effettuata per il tramite di disposizioni del diritto interno, ossia in forma *indiretta*».

50 V., inoltre, *infra*, paragrafo 104 delle presenti conclusioni.

51 Sentenza del 5 marzo 1996, Brasserie du pêcheur e Factortame (C-46/93 e C-48/93, EU:C:1996:79, punto 56).

4. Conclusione

76. A mio avviso, la regola della non eccessiva onerosità è sufficientemente chiara e precisa da consentire a un giudice nazionale di identificare un importo «eccessivamente oneroso» in un caso concreto. Tale regola è, inoltre, incondizionata. Propongo, dunque, alla Corte di rispondere alla seconda questione del giudice del rinvio nel modo seguente:

Il requisito contenuto nel quinto comma dell'articolo 10 bis della direttiva VIA, ai sensi del quale le procedure «non devono essere eccessivamente onerose», è dotato di effetto diretto. Qualora non siano state adottate misure specifiche al fine di dare attuazione a tale disposizione, un giudice nazionale, che gode di potere discrezionale quanto al riconoscimento delle spese a carico di una parte soccombente è tenuto, quando pronuncia una condanna alle spese in un procedimento al quale è applicabile la disposizione di cui trattasi, a garantire che tale condanna non renda il procedimento «eccessivamente oneroso».

C. Sulla prima questione: l'applicazione nel tempo della regola della non eccessiva onerosità

77. Ci si chiede se la regola della non eccessiva onerosità possa essere realmente invocata⁵² dal sig. Klohn nella presente causa, considerato che il suo ricorso è stato presentato prima della scadenza del termine per dare attuazione a tale regola. Qualora ciò sia possibile, ci si chiede se ciò valga esclusivamente in relazione alle spese sostenute *dopo la scadenza del termine di recepimento* o anche, «retroattivamente», per le spese sostenute *prima* di tale scadenza. Questi sono i punti centrali della prima questione del giudice del rinvio.

78. Nella presente causa, il procedimento giurisdizionale è stato avviato prima della scadenza del termine di recepimento, ma è continuato e ha condotto all'accumulo delle spese nel corso di un notevole periodo di tempo successivo a tale data.

79. Nella misura in cui la prima questione del giudice del rinvio si riferisce alle spese sostenute *prima* del termine di recepimento, ritengo che essa sia, in parte ipotetica. Infatti, il rinvio pregiudiziale indica chiaramente che sono in discussione sole le spese sostenute nel corso della fase del procedimento di merito, che non è iniziata prima del 31 luglio 2007, a seguito della concessione dell'autorizzazione ad impugnare e, dunque, *dopo* la scadenza del termine di recepimento, ossia il 25 giugno 2005.

80. Ritengo che la regola della non eccessiva onerosità possa essere invocata, nella presente causa, in relazione alle spese pertinenti, vale a dire le spese sostenute dalla commissione nel corso della fase *di merito* del procedimento principale.

81. Inizierò con l'esaminare la possibile qualificazione della regola della non eccessiva onerosità come sostanziale o procedurale (1). Continuerò valutando approcci alternativi relativamente all'aspetto temporale (2) prima di applicarli alla presente causa (3).

⁵² In questo caso utilizzo, a ragion veduta, il verbo neutro «invocare». La prima questione si concentra esclusivamente sulla dimensione temporale. Il modo preciso in cui tale regola è invocata (effetto diretto o interpretazione conforme) è trattato nell'ambito della risposta alla seconda questione.

1. Sull'importanza della questione se la regola della non eccessiva onerosità abbia carattere sostanziale o procedurale

82. Secondo una giurisprudenza consolidata, «le norme di procedura, a quanto si ritiene in generale, si applicano a tutte le controversie pendenti all'atto della loro entrata in vigore», mentre le norme sostanziali, «secondo la comune interpretazione [...] concernono rapporti giuridici definiti anteriormente alla loro entrata in vigore solo se dal loro testo, dalla loro ratio o dalla loro struttura risulti chiaramente che va loro attribuita tale efficacia»⁵³. In linea di principio, le norme sostanziali si applicano soltanto a situazioni sorte a seguito della loro entrata in vigore o agli effetti futuri di situazioni che si sono già verificate⁵⁴.

83. La regola della non eccessiva onerosità non rientra esattamente né nella categoria delle norme «procedurali» né in quella delle norme «sostanziali».

84. Da un lato, è vero che le disposizioni in materia di spese si trovano, generalmente, nei codici o nella normativa procedurale (civile) nazionale. Inoltre, parte della giurisprudenza della Corte può essere interpretata nel senso di sostenere che le regole in materia di spese siano norme procedurali. Nella sentenza *Altrip*, la Corte ha operato una distinzione implicita tra norme sostanziali, quali l'obbligo di effettuare una valutazione di impatto ambientale, e norme procedurali, quali il diritto a un ricorso giurisdizionale⁵⁵. Nella sentenza *Edwards*, si è sostenuto che la regola della non eccessiva onerosità fosse suscettibile di applicazione immediata, presupponendo, ma non confermando espressamente, il suo carattere procedurale⁵⁶. Nelle cause *Saldanha e Data Delecta*, la Corte ha espressamente qualificato come procedurali le norme relative al pagamento di una cauzione per le spese di giudizio⁵⁷.

85. Dall'altro lato, reputo impossibile mantenere il punto di vista secondo cui la regola della non eccessiva onerosità abbia carattere puramente o chiaramente procedurale. In via generale, le spese sono spesso presentate come parte del dispositivo della sentenza e, di norma, l'esito della controversia (vale a dire, la decisione sul merito). Nella sentenza *Altrip*, la Corte presuppone, invero, una distinzione fra norme procedurali e sostanziali, ma non suggerisce in alcun modo in quale di tali categorie potrebbe rientrare una regola come quella della non eccessiva onerosità. La causa *Edwards* è, semplicemente, non decisiva sul punto: la Corte non ha affatto preso in considerazione, in modo esplicito, l'aspetto dell'applicazione nel tempo. Semplicemente, la questione non è stata sollevata. Sia la causa *Data Delecta* che la causa *Saldanha* riguardavano esclusivamente una *cauzione* per le spese di giudizio e non la specifica condanna alle spese⁵⁸.

86. Cosa più importante, a una lettura più attenta, tale giurisprudenza, a mio avviso, è più sfaccettata⁵⁹. Piuttosto che quello di due compartimenti a tenuta stagna, l'approccio sotteso alle categorie «procedurale» e «sostanziale» è graduato: tutte le nuove norme di diritto dell'Unione sono di applicazione immediata ma l'attenzione dev'essere poi rivolta ai limiti concernenti l'applicazione di tali

53 Sentenze del 12 novembre 1981, *Meridionale Industria Salumi e a.*, (da 212/80 a 217/80, EU:C:1981:270, punto 9); del 6 luglio 1993, *CT Control (Rotterdam) e JCT Benelux/Commissione* (C-121/91 e C-122/91, EU:C:1993:285, punto 22, e del 14 febbraio 2012, *Toshiba Corporation e a.* (C-17/10, EU:C:2012:72, punto 47).

54 Sentenze del 6 luglio 2010, *Monsanto Technology* (C-428/08, EU:C:2010:402, punto 66), e del 16 dicembre 2010, *Stichting Natuur en Milieu e a.* (C-266/09, EU:C:2010:779, punto 32). V. anche sentenze del 10 luglio 1986, *Licata/CESE* (270/84, EU:C:1986:304, punto 31), e del 29 gennaio 2002, *Pokrzepowicz-Meyer* (C-162/00, EU:C:2002:57, punto 50).

55 Sentenza del 7 novembre 2013, *Gemeinde Altrip e a.* (C-72/12, EU:C:2013:712).

56 Sentenza dell'11 aprile 2013, *Edwards e Pallikaropoulos* (C-260/11, EU:C:2013:221).

57 Sentenze del 26 settembre 1996, *Data Delecta e Forsberg* (C-43/95, EU:C:1996:357, punto 15), e del 2 ottobre 1997, *Saldanha e MTS*, C-122/96, EU:C:1997:458, punti 16 e 17).

58 Trattasi di una cauzione per le spese che, in linea di principio, è trattenuta soltanto nel caso in cui la parte che ha costituito la cauzione risulti soccombente nel merito. Nelle cause menzionate, la questione riguardava, piuttosto, una discriminazione fondata sulla nazionalità in relazione all'obbligo di costituire una cauzione per le spese.

59 V., più in generale, sull'applicazione nel tempo del diritto dell'Unione nei nuovi Stati membri, in cause a cavallo della data di adesione, le mie conclusioni nella causa *Nemec* (C-256/15, EU:C:2016:619, paragrafi da 27 a 44).

nuove norme ai casi concreti. Tali limiti, in particolare nella forma di diritti acquisiti e/o di un legittimo affidamento, sono molto più forti quando vi sono norme chiaramente sostanziali, che impediscono un'effettiva retroattività, sotto forma di una nuova valutazione dei fatti verificatisi e dei rapporti giuridici terminati. Al contrario, sono molto più deboli o non esistenti qualora si tratti di norme puramente procedurali. Ciò che rileva, in tale contesto, sono la stabilità e la prevedibilità del diritto e le aspettative concernenti lo specifico tipo di norma in questione.

87. In linea con tale impostazione, nelle memorie scritte e nel corso dell'udienza, la discussione si è concentrata, più che sulla rigida qualificazione della regola della non eccessiva onerosità, sul suo possibile effetto retroattivo e sulle aspettative delle parti all'inizio e nel corso del procedimento.

88. A tal proposito, la commissione sottolinea che le «regole del gioco», ivi comprese le possibili spese di giudizio, non dovrebbero mutare nel bel mezzo del gioco. Le parti definiscono le loro strategie *all'inizio*, non solo in base alla loro valutazione giuridica nel merito e delle possibilità di vittoria, ma anche al loro rischio in termini di esposizione ai costi.

89. Tale argomento non è privo di fondamento. Esso possiede anche evidenti limiti. In particolare, in questioni complesse come quella di specie, le parti non hanno un quadro chiaro delle spese totali sin dal primo giorno. Più a lungo continua un procedimento, minore è la prevedibilità. Le sentenze di primo grado possono condurre a giudizi di impugnazione, a nuovi ricorsi su punti di diritto, a procedimenti costituzionali e persino, in alcuni rari casi, a rinvii pregiudiziali alla Corte di giustizia. È piuttosto evidente che, probabilmente, qualsiasi ricorrente che si comporti con ragionevolezza (ri)valuterà l'esposizione ai costi in ciascuna di tali fasi, decidendo se proseguire o meno il contenzioso. Inoltre, generalmente, i giudici godono di un certo margine di discrezionalità (talvolta di un notevole margine di discrezionalità) in merito all'analisi finale e alla condanna alle spese.

90. Inoltre, non concordo con la commissione sul fatto che le parti pubbliche e private si trovino nella stessa situazione per quanto concerne le aspettative relative alle spese. Sebbene uno Stato membro valuterà i costi e i benefici di un giudizio e del suo proseguimento, non sussiste alcun rischio che un singolo contenzioso lo conduca al fallimento. Non è questo il caso per la maggior parte dei soggetti privati.

91. Alla luce di quanto sopra, non ritengo che la questione dell'applicazione nel tempo della regola della non eccessiva onerosità possa essere risolta semplicemente decidendo in quale categoria, procedurale o sostanziale, è più probabile che tale regola rientri.

2. Approcci alternativi in merito all'applicazione nel tempo

92. A voler accogliere l'argomento di cui sopra, secondo cui le aspettative in merito alle spese sono quelle determinate all'inizio del procedimento, la conclusione sarebbe che le norme in materia di spese applicabili in tale momento, e sulla base delle quali è sviluppata la strategia contenziosa, dovrebbero applicarsi per tutta la durata del procedimento. Le parti entrerebbero in una sorta di «tunnel delle spese» in cui rimarrebbero durante tutte le varie fasi del procedimento, fra cui, ad esempio, la domanda di autorizzazione a presentare ricorso, il ricorso giurisdizionale, l'impugnazione della sentenza di primo grado o di secondo grado, rinvii ad altri giudici, controversie in materia di spese e così via. Questa mi sembra essere, infatti, la posizione della commissione e dell'Irlanda.

93. A mio avviso, tale approccio è altamente problematico. Esso permetterebbe il verificarsi di situazioni in cui una controversia potrebbe proseguire, potenzialmente, per decenni dopo il recepimento della regola della non eccessiva onerosità.

94. Un approccio alternativo consiste nel considerare la regola della non eccessiva onerosità immediatamente applicabile a qualsiasi ordinanza sulle spese adottata dopo la scadenza del termine per il recepimento. Ciò potrebbe presumibilmente avvenire in forza dell'applicazione immediata di una regola procedurale o dell'applicazione di una regola sostanziale agli «effetti futuri» di una precedente modifica legislativa.

95. A mio avviso, anche una soluzione del genere presenta alcune difficoltà. Come osservato sopra, non condivido la tesi secondo cui le aspettative sulle spese si cristallizzerebbero una volta per tutte all'inizio del procedimento. D'altro canto, è innegabile che sussistano alcune aspettative in tale fase. Per citare un esempio estremo, se una direttiva introducesse una nuova regola sulle spese il 1° gennaio 2018, appare difficile giustificare, in assenza di circostanze particolari, l'adozione di una decisione sulle spese che, il 2 gennaio 2018, applichi la nuova regola della non eccessiva onerosità a procedimenti protrattisi per diversi anni prima di tale data. Pur non costituendo una questione nel presente procedimento, è del tutto possibile che un simile approccio possa comportare anche l'applicazione della nuova regola a spese sostenute interamente prima della scadenza del termine di recepimento (e, eventualmente, persino dell'adozione della direttiva).

96. È necessario trovare una via di mezzo. Si possono concepire due opzioni.

97. In primo luogo, la regola della non eccessiva onerosità potrebbe essere invocata in riferimento a tutte le spese sostenute dopo la scadenza del termine di recepimento, anche se il relativo procedimento fosse stato avviato prima di tale data. In tal modo, le spese di ciascun procedimento dovrebbero essere suddivise in spese sostenute (fatturate o inerenti a servizi oggettivamente prestati) prima della scadenza del termine di recepimento e spese sostenute dopo tale scadenza.

98. In secondo luogo, la regola della non eccessiva onerosità potrebbe considerarsi applicabile a partire dall'inizio della prima nuova «fase» del procedimento, successiva alla scadenza del termine di recepimento. Con ciò intendo il momento in cui l'autorità (in questo caso giudiziaria) investita della causa adotta una decisione che: a) ponga fine a tale fase del giudizio, ad esempio una sentenza nel merito da parte di giudice di appello; o b) sia necessaria per consentire la prosecuzione del procedimento, ad esempio, una decisione sulla ricevibilità o, secondo la mia interpretazione del procedimento dinanzi ai giudici irlandesi, una decisione che concede l'autorizzazione a presentare ricorso giurisdizionale.

99. Questa seconda opzione è basata sul fatto che, in tali fasi centrali del procedimento, è probabile che le parti prendano debitamente in considerazione i costi e i pro e i contro concernenti la prosecuzione del procedimento. Sebbene ciò possa non verificarsi sempre, mi sembra un'ipotesi ragionevole, nonché, all'atto pratico, un approccio realizzabile e prevedibile.

100. A mio parere, la Corte dovrebbe preferire la seconda opzione per una serie di ragioni. Anche se la prima opzione è, presumibilmente, più prevedibile, nel senso che fornisce un'univoca e chiara data per l'invocabilità della regola della non eccessiva onerosità, non necessariamente tutti gli ordinamenti nazionali offriranno un tale livello di articolazione a livello di spese. Altre difficoltà pratiche, quali l'uso di tariffe fisse (per specifiche mansioni o parti del procedimento) non associate a uno specifico periodo, creano problemi di praticità in relazione alla prima opzione. Inoltre, la seconda opzione appare più in linea con le aspettative delle parti all'inizio del procedimento. Ciò è particolarmente importante nel caso in cui la regola della non eccessiva onerosità sia invocata nei confronti di soggetti privati (in genere, ciò si verifica, ad esempio, quando una parte privata cui sia stata concessa un'autorizzazione urbanistica intervenga in una controversia relativa a tale concessione).

101. Altri approcci più raffinati e sfaccettati, fondati, ad esempio, su una valutazione caso per caso delle aspettative effettive delle parti nell'ambito di procedimenti specifici, sarebbero, a mio avviso, notevolmente più complessi e garantirebbero molta meno prevedibilità rispetto alle altre due opzioni summenzionate.

3. Applicazione alla presente causa

102. Fatta salva la valutazione definitiva del giudice del rinvio, la seconda opzione menzionata supra, vale a dire l'invocabilità della regola della non eccessiva onerosità a partire dall'inizio di una nuova fase distinta del procedimento dopo la scadenza del termine di recepimento, significherebbe che la regola della non eccessiva onerosità sarebbe invocabile dal momento in cui il sig. Klohn è stato autorizzato a presentare ricorso giurisdizionale. Essa si applicherebbe all'intero giudizio e alla sentenza nel merito.

103. Tuttavia, si può aggiungere che, dato che la condanna alle spese non ha riguardato le precedenti fasi del procedimento, nella presente causa anche la prima opzione sembra condurre al medesimo risultato pratico.

104. Infine, mi sembra di capire che le sole spese in discussione siano quelle sostenute dalla commissione, che è un ente pubblico, considerato come parte dello Stato membro⁶⁰. Pertanto, non dovrebbe porsi il problema dell'invocabilità della regola della non eccessiva onerosità, da parte del sig. Klohn, nei confronti di soggetti privati (nel caso di specie, l'interveniente, l'impresa costruttrice della struttura). Di conseguenza, in questa sede non mi occuperò in dettaglio di tale questione. Tuttavia, è opportuno ricordare⁶¹ che, nella misura in cui la regola della non eccessiva onerosità sia ritenuta dotata di effetto diretto, tale effetto diretto non potrebbe essere invocato nei confronti di un soggetto privato. Al contrario, il dovere di interpretazione conforme si applica a rapporti fra soggetti privati e potrebbe potenzialmente condurre alla situazione in cui altri soggetti privati sarebbero tenuti a condividere l'onere delle spese⁶². Ciò rappresenta un'ulteriore ragione per privilegiare la seconda opzione proposta supra, che dimostra maggiore considerazione per le aspettative delle parti⁶³. Inoltre, come indicato in precedenza al paragrafo 74, nel contesto della seconda questione, tale diverso impatto sui soggetti privati costituisce un ulteriore motivo per distinguere tra effetto diretto e interpretazione conforme.

105. Alla luce di quanto precede, propongo alla Corte di rispondere alla prima questione sottoposta dal giudice del rinvio nel modo seguente:

In fattispecie come quella all'esame del giudice del rinvio, il requisito contenuto nel quinto comma dell'articolo 10 bis della direttiva VIA, ai sensi del quale le spese della procedura non devono essere «eccessivamente onerose» può essere invocato in relazione alle spese sostenute a partire dall'inizio della prima fase distinta del procedimento successiva alla scadenza del termine di recepimento, vale a dire a seguito di una decisione, adottata dall'autorità giudiziaria investita della controversia che, alternativamente a) ponga fine a tale fase o b) consenta la prosecuzione del procedimento.

D. Sulla terza questione

106. Con la sua terza questione, il giudice del rinvio chiede se, sebbene il sig. Klohn non abbia impugnato l'ordinanza di condanna alle spese emessa nei suoi confronti, la quale è quindi divenuta definitiva, il Taxing Master o il giudice che riesamini la decisione del Taxing Master siano tenuti ad applicare la regola della non eccessiva onerosità all'importo finale delle spese alle quali il sig. Klohn è stato condannato.

⁶⁰ Nel senso di cui alla giurisprudenza citata supra, nella nota 47.

⁶¹ V. supra, paragrafo 74 delle presenti conclusioni.

⁶² Anche, semplicemente, obbligando ciascuna parte, compresi gli intervenienti, a sopportare le proprie spese, indipendentemente dall'esito sostanziale della controversia sebbene nessuna norma chiara in tal senso sia stata introdotta nel diritto nazionale.

⁶³ Non escludo che, in un caso del genere, il giudice nazionale tenga conto del legittimo affidamento al fine di evitare che un'interpretazione conforme, alla luce del mancato recepimento della regola della non eccessiva onerosità, determini l'imposizione di obblighi finanziari in capo alle parti private della controversia.

107. Fatta salva la valutazione finale del giudice del rinvio, reputo che sia il Taxing Master, sia il giudice che riesamini la sua decisione siano tenuti ad applicare la regola della non eccessiva onerosità (in qualità di regola dotata di effetto diretto o in base ad un'interpretazione conforme, a seconda della decisione della Corte in relazione alla seconda questione).

108. A tale riguardo, inizierò con alcune osservazioni in merito ai fatti e alla normativa nazionale, quale descritta dalle parti (1). Successivamente, risponderò alla terza questione proposta dal giudice nazionale (2).

1. Elementi di fatto e diritto nazionale

109. Mi pare di capire che l'ordinanza di condanna alle spese nei confronti del sig. Klohn sia divenuta definitiva.

110. La giurisprudenza della Corte sottolinea l'importanza del principio dell'autorità di cosa giudicata per ragioni di stabilità del diritto e dei rapporti giuridici, nonché di buona amministrazione della giustizia, sicché le decisioni giurisdizionali divenute definitive dopo l'esaurimento delle vie di ricorso disponibili o dopo la scadenza dei termini a tal fine previsti non possono più essere poste in discussione⁶⁴. È solo in circostanze veramente eccezionali che il diritto dell'Unione richiede al giudice nazionale di disapplicare le norme processuali interne che attribuiscono carattere definitivo a una sentenza⁶⁵.

111. Nella presente causa, non sembrano sussistere tali circostanze eccezionali. Vi sono, tuttavia, una serie di punti da tenere in considerazione.

112. In primo luogo, per quanto l'ordinanza di condanna alle spese nei confronti del sig. Klohn possa essere definitiva, mi risulta anche che tale ordinanza non abbia fissato l'importo preciso delle spese ripetibili. Ciò che sembra essere definitiva è l'*ordinanza* del giudice che statuisce che le spese dovrebbero seguire la soccombenza. Al contrario, l'*importo* preciso delle spese appare una questione decisamente aperta, attualmente contestata nell'ambito del procedimento pendente dinanzi al giudice nazionale.

113. In secondo luogo, se il sig. Klohn avesse inteso impugnare l'ordinanza di condanna alle spese emessa nei suoi confronti, avrebbe dovuto ottenere un'apposita autorizzazione. Inoltre, tale autorizzazione sarebbe stata concessa solo se il sig. Klohn avesse potuto provare la sussistenza di un «interesse pubblico eccezionale» in relazione all'impugnazione. Tali punti di diritto nazionale sono stati confermati dall'Irlanda in udienza.

114. In terzo luogo, nel corso dell'udienza, il sig. Klohn ha confermato, senza essere contraddetto dalle altre parti, che egli non era a conoscenza della sua possibile o probabile esposizione alle spese prima della decisione del Taxing Master, o perlomeno, prima del progetto di decisione, che è stato *reso disponibile un anno dopo* l'emissione dell'ordinanza di condanna alle spese da parte del giudice. A tal proposito, il sig. Klohn osserva che le spese sostenute dalla commissione che egli è stato condannato a pagare per effetto di tale decisione ammontano a circa il triplo dei costi da egli stesso sostenuti nel corso del procedimento. Non risulta che l'interveniente abbia fatto domanda di condanna alle spese.

64 V., ad esempio, sentenza dell'11 novembre 2015, Klausner Holz Niedersachsen (C-505/14, EU:C:2015:742, punto 38) e la giurisprudenza ivi citata.

65 Sentenze del 13 gennaio 2004, Kühne & Heitz (C-453/00, EU:C:2004:17, punto 28) e del 18 luglio 2007, Lucchini (C-119/05, EU:C:2007:434, punto 63). Da confrontare con quello che si può ritenere l'approccio generale nelle sentenze del 1° giugno 1999, Eco Swiss (C-126/97, EU:C:1999:269, punti 46 e 47), e del 16 marzo 2006, Kapferer (C-234/04, EU:C:2006:178, punto 21).

115. In quarto luogo, il sig. Klohn ha osservato che, al momento dell'emissione dell'ordinanza di condanna alle spese, egli riteneva che il Taxing Master avrebbe applicato la regola della non eccessiva onerosità. Il sig. Klohn ha citato un precedente nazionale risalente a pochi mesi prima dell'emissione dell'ordinanza sulle spese che, a suo parere, avvalorano tale punto di vista⁶⁶. Tale argomento è contestato, in particolare, dall'Irlanda, la quale afferma che emerge in modo «assolutamente chiaro» dalla giurisprudenza della Supreme Court (Corte suprema) che il Taxing Master non dispone di tale facoltà⁶⁷.

116. In quinto luogo, mi risulta che il Taxing Master abbia la facoltà di ridurre l'importo delle spese ripetibili rispetto all'importo per cui è stata chiesta la condanna. Infatti, il giudice del rinvio conferma che la commissione ha inizialmente richiesto EUR 98 000, all'incirca, a titolo di spese, di cui le sono stati riconosciuti soltanto EUR 86 000 all'incirca. Mi pare di capire che tale riduzione delle spese trova essenzialmente giustificazione nella congruità delle spese legali, e che il Taxing Master ritiene che la sua facoltà di ridurre le spese ripetibili non comprenda riduzioni dovute al fatto che tali spese siano eccessivamente onerose.

2. Applicazione alla presente causa

117. Spetta al giudice del rinvio la valutazione finale dei fatti e del diritto nazionale di cui trattasi nel procedimento principale. Ciò premesso, esporrò di seguito gli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione e il modo in cui essi possono essere applicati, sulla base della mia interpretazione dei fatti e del diritto nazionale come presentati supra.

118. La direttiva VIA non designa un giudice o un altro organismo competente a garantire l'applicazione della regola della non eccessiva onerosità. Pertanto, come nel caso di altre norme di natura analogia, si tratta essenzialmente di una questione di diritto nazionale⁶⁸. Tuttavia, la libertà di scegliere il modo e i mezzi destinati a garantire l'attuazione della regola della non eccessiva onerosità non influisce sull'obbligo imposto allo Stato membro di adottare tutte le misure necessarie per garantire che la regola della non eccessiva onerosità sia pienamente efficace, in linea con lo scopo che essa persegue⁶⁹.

119. L'obbligo dello Stato membro di conseguire il risultato perseguito dalla regola della non eccessiva onerosità, nonché il suo dovere, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3 TUE, di adottare tutte le misure appropriate, di carattere generale o particolare, per garantire l'adempimento di tale obbligo è vincolante per i giudici dello Stato membro⁷⁰ e si estende anche a tutte le autorità nazionali, comprese, *a fortiori*, quelle che fanno parte degli organi giurisdizionali nazionali o che sono ad essi collegate⁷¹.

66 Sentenza del 21 novembre 2007 della High Court irlandese, Kavanagh (HC IEHC (2007) 389 - Record n. 2007/1269 P).

67 Inoltre, l'ordinanza di condanna alle spese nei confronti del sig. Klohn (2008) è anteriore alla sentenza del 16 luglio 2009, Commissione/Irlanda (C-427/07, EU:C:2009:457), in cui la Corte ha statuito che l'Irlanda non aveva recepito la regola della non eccessiva onerosità. La (il)legittimità delle norme nazionali in materia di spese sembra essere un elemento importante, che è stato confermato solo dopo la scadenza del termine per impugnare l'ordinanza di condanna alle spese.

68 V., ad esempio, sentenza del 15 aprile 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, punto 39).

69 Sentenza del 15 aprile 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, punto 40).

70 Sentenza del 15 aprile 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, punto 98).

71 Sentenza del 22 giugno 1989, Costanzo (103/88, EU:C:1989:256, punti da 30 a 33).

120. In altre parole, i principi del primato e dell'effetto diretto del diritto dell'Unione e l'obbligo di interpretazione conforme vincolano tutte le autorità degli Stati membri, *sia giudiziarie, sia amministrative*. In tale contesto, è, infatti, una questione di diritto nazionale individuare il soggetto specifico che, in ultima analisi, è incaricato di assicurare il rispetto di tali obblighi, *a condizione che qualcuno se ne occupi*. Non spetta a questa Corte pronunciarsi, a tal fine, sulla ripartizione interna delle competenze dello Stato membro e/o sulla qualificazione costituzionale di organi nazionali quali il Taxing Master.

121. In generale si può affermare quanto segue.

122. Fatte salve le limitazioni temporali di cui sopra, un privato quale il sig. Klohn deve poter invocare la regola della non eccessiva onerosità dinanzi ai giudici e alle autorità nazionali. Tali giudici e autorità nazionali hanno l'obbligo di garantire i risultati dell'effetto diretto di tale regola⁷² o, nel caso in cui la Corte dovesse ritenere che la regola della non eccessiva onerosità sia priva di effetto diretto, tali autorità giudiziarie, in ogni caso, sono tenute a interpretare il diritto nazionale in conformità con la regola della non eccessiva onerosità «nel contesto delle [loro] competenze»⁷³, così come lo sono le autorità nazionali, «nell'ambito delle loro competenze»⁷⁴.

123. Resta da risolvere, dunque, la questione se la riduzione delle spese ripetibili al fine di rispettare le regole della non eccessiva onerosità costituisca una questione di «competenza» (o «giurisdizione») del Taxing Master o del giudice nazionale che riesamina la decisione del Taxing Master. Questo è un aspetto centrale della terza questione del giudice del rinvio.

124. A tal riguardo, ritengo che quando la giurisprudenza di questa Corte fa riferimento alle autorità amministrative nazionali che applicano i principi del primato e dell'effetto diretto del diritto dell'Unione e l'obbligo di interpretazione conforme «nell'ambito delle loro competenze», essa deve essere interpretata nel senso che le autorità nazionali devono procedere in tal modo qualora dispongano dei poteri necessari (intesi quali un *tipo generico di competenza*), senza che sia necessaria un'esplicita autorizzazione ad esercitare tali poteri per lo specifico scopo imposto dal diritto dell'Unione. Tuttavia, a mio avviso, l'effetto diretto e il principio del primato non possono essere spinti fino a conferire alle autorità amministrative un tipo di poteri completamente nuovo rispetto a quelli che possiedono ai sensi del diritto nazionale, in possibile violazione della separazione dei poteri.

125. Dalla domanda di pronuncia pregiudiziale risulta che il Taxing Master è competente, in presenza di determinate circostanze, a ridurre le spese. Sembrerebbe, dunque, che egli possieda il tipo di competenza generica che gli consente di modificare l'importo delle spese ripetibili. La questione se è possibile interpretare la competenza del Taxing Master a ridurre le spese nel senso che essa si estende a fattispecie come quella in esame, in ultima analisi, è una questione di diritto nazionale, la cui risoluzione spetta al giudice del rinvio.

126. In ogni caso, qualora il giudice del rinvio giunga alla conclusione che il Taxing Master stesso *non* dispone di tale competenza, il giudice incaricato di riesaminare la sua decisione deve disporre.

72 Sentenza del 22 giugno 1989 (Costanzo, 103/88, EU:C:1989:256, punto 31).

73 Sentenza del 15 aprile 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, punto 99).

74 Sentenze del 12 giugno 1990, Germania/Commissione (C-8/88, EU:C:1990:241, punto 13; del 13 gennaio 2004, Kühne & Heitz (C-453/00, EU:C:2004:17, punto 20), e del 12 febbraio 2008, Kempster (C-2/06, EU:C:2008:78, punto 34).

127. Secondo una giurisprudenza costante, spetta ai giudici nazionali, *in particolare*, assicurare ai singoli la tutela giurisdizionale derivante dalle norme del diritto dell'Unione e garantirne la piena efficacia⁷⁵. In mancanza di una disciplina dell'Unione in materia, spetta all'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro designare i giudici competenti e stabilire le modalità procedurali dettagliate dei ricorsi intesi a garantire la tutela dei diritti conferiti ai singoli dal diritto dell'Unione⁷⁶.

128. In particolare, tali norme non devono rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione (principio di effettività). Il mancato rispetto di tale requisito a livello dell'Unione è tale da ledere il principio della tutela giurisdizionale effettiva⁷⁷.

129. A mio parere, sarebbe contrario al principio di effettività ritenere che né il Taxing Master, né il giudice nazionale incaricato di riesaminare la sua decisione siano competenti ad applicare la regola della non eccessiva onerosità in un caso come quello di specie.

130. Giungo a tale conclusione tenendo conto dei vari elementi di fatto elencati nelle sezioni precedenti, uno dei quali, a mio avviso, è determinante, vale a dire il fatto che la decisione sul quantum sia stata adottata molto tempo *dopo* la scadenza del termine per impugnare l'ordinanza di condanna alle spese del sig. Klohn. Ciò significa che il sig. Klohn, al momento di decidere se impugnare o meno l'ordinanza di condanna alle spese, semplicemente non aveva accesso a ciò che sembra essere un'informazione fondamentale: l'importo delle spese ripetibili. A tal proposito, ricordo che gran parte delle argomentazioni della commissione nella presente causa si fondano sulla premessa che la decisione di agire in giudizio comporta *un'analisi informata di costi e benefici*, tale da condurre ad aspettative ben motivate. Pertanto, assume toni ironici sostenere, in seguito, che la parte soccombente dovrebbe decidere se impugnare o meno un'ordinanza di condanna alle spese senza sapere, effettivamente, l'importo che potrebbe essere costretta a pagare.

131. Ciò considerato, propongo alla Corte di rispondere alla terza questione come segue:

«Qualora, in una fattispecie come quella all'esame del giudice del rinvio, una decisione di condanna alle spese non contenga limitazioni e, non essendo stata impugnata, sia considerata come definitiva e inappellabile ai sensi del diritto nazionale, e qualora prima della scadenza del termine per impugnare tale decisione le spese ripetibili non siano state quantificate, il diritto dell'Unione richiede che:

- un Taxing Master al quale il diritto nazionale attribuisce il compito di quantificare l'ammontare delle spese ragionevolmente sostenute dalla parte vittoriosa; o
- un giudice investito del riesame della decisione di detto Taxing Master

sia tenuto ad applicare la norma, avente effetto diretto, derivante dal quinto comma dell'articolo 10 bis della direttiva VIA, ai sensi della quale le spese non devono essere tali da rendere il procedimento eccessivamente oneroso.

⁷⁵ Sentenza del 5 ottobre 2004, Pfeiffer e a., (da C-397/01 a C-403/01, EU:C:2004:584, punto 111).

⁷⁶ Sentenze del 16 dicembre 1976, Rewe-Zentralfinanz e Rewe-Zentral (33/76, EU:C:1976:188, punto 5); del 16 dicembre 1976, Comet (45/76, EU:C:1976:191, punto 13); del 14 dicembre 1995, Peterbroeck (C-312/93, EU:C:1995:437, punto 12); del 13 marzo 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, punto 39); del 7 giugno 2007, van der Weerd e a. (da C-222/05 a C-225/05, EU:C:2007:318, punto 28, e del 15 aprile 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, punto 44).

⁷⁷ Sentenza del 15 aprile 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, punti 46 e 48).

V. Conclusione

132. Propongo alla Corte di rispondere alle questioni sottoposte dalla Supreme Court (Corte suprema, Irlanda), nel modo seguente:

- 1) In fattispecie come quella all'esame del giudice del rinvio, il requisito contenuto nel quinto comma dell'articolo 10 bis della direttiva 85/337/CEE del Consiglio, del 27 giugno 1985, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (come modificata dalla direttiva 2003/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 maggio 2003), ai sensi del quale le spese della procedura non devono essere «eccessivamente onerose» può essere invocato in relazione alle spese sostenute a partire dall'inizio della prima fase distinta del procedimento successiva alla scadenza del termine di recepimento, vale a dire a seguito di una decisione, adottata dall'autorità giudiziaria investita della controversia che, alternativamente a) ponga fine a tale fase o b) consenta la prosecuzione del procedimento.
- 2) Il requisito contenuto nel quinto comma dell'articolo 10 bis della direttiva 85/337, ai sensi del quale le procedure «non devono essere eccessivamente onerose», è dotato di effetto diretto. Qualora non siano state adottate misure specifiche al fine di dare attuazione a tale disposizione, un giudice nazionale, che gode di potere discrezionale quanto al riconoscimento delle spese a carico di una parte soccombente, è tenuto, quando pronuncia una condanna alle spese in un procedimento al quale è applicabile la disposizione di cui trattasi, a garantire che tale condanna non renda il procedimento «eccessivamente oneroso».
- 3) In una fattispecie come quella all'esame del giudice del rinvio, qualora una decisione di condanna alle spese non contenga limitazioni e, non essendo stata impugnata, sia considerata come definitiva e inappellabile ai sensi del diritto nazionale, e qualora prima della scadenza del termine per impugnare tale decisione le spese ripetibili non siano state quantificate, il diritto dell'Unione richiede che:
 - un Taxing Master al quale il diritto nazionale attribuisce il compito di quantificare l'ammontare delle spese ragionevolmente sostenute dalla parte vittoriosa, o
 - un giudice investito del riesame della decisione di detto Taxing Mastersia tenuto ad applicare la norma, avente effetto diretto, derivante dal quinto comma dell'articolo 10 bis della direttiva 85/337, ai sensi della quale le spese non devono essere tali da rendere il procedimento eccessivamente oneroso.