

### DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE

## SCUOLA DOTTORALE IN SCIENZE POLITICHE XXVII CICLO – SEZIONE STUDI EUROPEI ED INTERNAZIONALI

Tesi di dottorato in

Diritto dell'Unione europea (IUS/14)

# L'ACCESSO ALLA GIUSTIZIA AMBIENTALE PROFILI DI DIRITTO EUROPEO

Docente guida:
Prof. Raffaele Torino
Coordinatore del dottorato:

Prof. Leopoldo Nuti

Tesi dottorale di:

Nicola De Dominicis



### INDICE

Introduzione
Capitolo I
Tutela dell'ambiente, giustizia, Europa
I. L'evoluzione della politica ambientale europea14
1.1. Ambiente ed energia nell'Unione europea
1.2. L'attenzione della comunità internazionale ed europea sulla questione
ambientale
1.3. Una base giuridica per la politica ambientale europea
1.4. Lo stato dell'arte alla luce del Trattato di Lisbona
2. Il lento cammino del diritto ad un ricorso effettivo in materia ambientale27
2.1. Il diritto alla tutela giurisdizionale nell'Unione europea
2.2. Il principio europeo di effettività30
2.3. Dalla Dichiarazione di Rio delle Nazioni Unite ai tre pilastri della Convenzione
di Aarhus31
2.4. Cenni sull'attuazione del primo e del secondo pilastro nell'Unione europea35
3. Il terzo pilastro della Convenzione di Aarhus sull'accesso alla giustizia
ambientale39
3.1. La <i>ratio</i> del terzo pilastro
3.2. L'articolo 9 osservato dall'alto
3.3. L'articolo 9 alla lente di ingrandimento
3.3.1. Il primo comma: il ricorso in relazione all'accesso alle informazioni
3.3.2. Il secondo comma: il ricorso in relazione alla partecipazione ai
procedimenti
3.3.3. Il terzo comma: la novità del ricorso per violazione del diritto
ambientale
3.3.4. Il quarto comma: le condizioni da rispettare
3.3.5. Il quinto comma: l'obbligo di eliminare gli ostacoli all'accesso alla
giustizia55
3.4. Gli aspetti problematici dell'attuazione del terzo pilastro nell'Unione
europea56
3.4.1. L'attuazione verso gli Stati membri e la mancata adozione della
proposta di direttiva 57

3.4.2. L'attuazione verso le Istituzioni europee ed il <i>locu</i> dinanzi al giudice dell'Unione europea in materia ambientale	
umanzi di giudice dell'omone edioped in materia umotendie	
CAPITOLO II	
L'ATTUAZIONE DEL TERZO PILASTRO VERSO GLI STATI MEMBRI	
Considerazioni preliminari	63
1. Il fallimento della proposta di direttiva del 2003 sull'accesso alla gi	ustizia in
materia ambientale	68
1.1. Il contesto giuridico.	68
1.2. La proposta di direttiva nel dettaglio.	73
1.2.1. Obiettivi e nozioni fondamentali	73
1.2.2. Le singole disposizioni	75
1.3. Dal Parlamento europeo alle sabbie mobili del Consiglio	80
1.3.1. La posizione in prima lettura del Parlamento europeo	81
1.3.2. Il silenzio del Consiglio e i dubbi degli Stati membri	84
1.3.3. Il parere del Comitato economico e sociale europeo	86
1.3.4. La constatazione di un fallimento	87
2. Il lento cammino verso la consultazione del 2013 sull'accesso alla gi	ustizia in
materia ambientale	
2.1. L'approvazione della Convenzione di Aarhus e l'adozione del reg	
1367/2006/CE	
2.2. Dal 2006 al 2012, la questione dell'accesso alla giustizia ambientale	
dimenticatoio	
2.3. Il 2012, si riaccende il dibattito	
2.4. Il 2013, il dibattito continua	
2.5. La nuova consultazione pubblica sull'accesso alla giustizia in	
ambientale	
3. La legislazione europea e l'attuazione a compartimenti stagni del terzo	) pilastro
della Convenzione di Aarhus	100
3.1. La legislazione europea e l'approccio settoriale	100
3.2. L'attuazione dell'articolo 9, comma 1 della Convenzione	101
3.3. L'attuazione dell'articolo 9, comma 2 della Convenzione	104
3.4. L'attuazione dell'articolo 9, comma 3 della Convenzione	106
4. Le quattro proposte	110
4.1. Alcune precisazioni in via preliminare	
	111

4.3. L'adozione di una nuova proposta di direttiva?112
4.4. Il consolidamento dell'approccio settoriale?114
4.5. Un maggior utilizzo delle procedure di infrazione?115
4.6. La soluzione proposta 116
CAPITOLO III
L'ATTUAZIONE DEL TERZO PILASTRO NEI CONFRONTI DELLE ISTITUZIONI EUROPEE
Considerazioni preliminari
1. Il recolamento di Aarbus e la precedura di riceame
1. Il regolamento di Aarhus e la procedura di riesame
1.1. Il regolamento 1367/2006/CE ed il meccanismo della procedura di riesame
interno
1.2. Le recenti sentenze della Corte di giustizia sul regolamento di Aarhus127
1.2.1. Le cause riunite 401-403/12 P
1.2.2. Le cause riunite 404-405/12 P
2. La Conta di civatinia ad il blacca di micanoi diretti dei micati in materia
2. La Corte di giustizia ed il blocco ai ricorsi diretti dei privati in materia
ambientale 134
<ul><li>2.1. L'interesse individuale e la c.d. formula <i>Plaumann</i> del 1963</li></ul>
Tribunale
2.2.1. Il caso <i>Greenpeace</i>
2.2.3. II caso Jégo Quéré
2.2.4. I casi <i>EEB</i> e <i>WWF</i>
3 La Corte di giustizia e le questioni pregiudiziali sull'ampio accesso alla giustizia
ambientale
3.1. Il profilo della legittimazione ad agire e l'effettività dei ricorsi
3.2. La questione dei costi non eccessivamente onerosi
3.3. L'invocabilità di vizi procedurali e sostanziali
3.4. La possibilità di richiedere provvedimenti ingiuntivi
3.5. Alcune riflessioni finali 165
5.5. Alcune Illiessioni Illian 105
4. L'atteggiamento bipolare della Corte di giustizia e le possibili soluzioni167
4.1. L'atteggiamento bipolare della Corte di giustizia dell'Unione europea167
4.2. Come superare il blocco ai ricorsi diretti dei privati in materia ambientale169
4.2.1. Analisi delle ragioni storiche e giuridiche del blocco
4.2.2. Prima soluzione, creazione di un Tribunale specializzato in materia
ambientale?173

4.2.3. Seconda soluzione, invitare gli Stati membri ad ur	na revisione dei
Trattati?	173
4.2.4. Terza soluzione, sollecitare la Corte di giustizia ad u	na nuova lettura
del criterio dell'interesse individuale?	174
4.2.5. Quarta soluzione, avere fiducia nel lento ma prog	gressivo operato
della Corte di giustizia attraverso il meccanism	no del rinvio
pregiudiziale?	174
Considerazioni conclusive	178
Bibliografia.	184
Giurisprudenza europea citata	197
Legislazione europea e altri testi normativi europei citati	201



#### Introduzione

Questo elaborato nasce da un'esperienza di studio all'estero postuniversitaria durante la quale alla passione per il diritto dell'ambiente, maturata nel corso degli anni universitari, si è unito l'interesse per il diritto europeo. Da questa combinazione di interessi è nata la presente tesi di dottorato la cui idea di fondo risale all'inverno 2011 durante la del corso «Droit international et européen l'environnement"» presso l'Istituto di Studi europei dell'Università Libera di Bruxelles. Infatti, tutto è cominciato a seguito dello studio approfondito di un accordo internazionale sull'ambiente stipulato, sotto l'egida della Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite, da diversi Stati europei e dalla stessa Unione europea nella cittadina danese di Aarhus nel 1998. Tale accordo, la c.d. Convenzione di Aarhus, definita dall'allora Segretario delle Nazioni Unite Kofi Annan «the most ambitious venture in environmental democracy», comprende tre pilastri: l'accesso alle informazioni ambientali (primo pilastro), la partecipazione del pubblico ai procedimenti decisionali (secondo pilastro) e l'accesso alla giustizia ambientale (terzo pilastro).

Dopo aver approfondito le ricerche esclusivamente a livello di diritto europeo, emerse che l'attuazione del primo e del secondo pilastro era avvenuta senza ostacoli mentre più problematica appariva quella del terzo, sull'accesso alla giustizia in materia ambientale. Di conseguenza, l'idea di svolgere una tesi di dottorato su questo tema interessante che ha rappresentato un banco di prova significativo sia a livello teorico che pratico.

Infatti, sotto il primo profilo, è stato necessario ampliare le conoscenze di diverse branche del diritto: il diritto europeo, il diritto internazionale ed il diritto amministrativo. Inoltre, lo studio ha riguardato aspetti sia di diritto sostanziale che procedurale. A ciò si è aggiunta la sfida di studiare la letteratura prevalentemente in una lingua diversa dall'italiano, l' inglese, poiché il tema dell'accesso alla

giustizia in materia ambientale è stato trattato soprattutto da autori di Paesi nordeuropei. Non solo, anche parte dei documenti delle Istituzioni europee o internazionali sono stati studiati in lingua inglese o francese perché non sempre la traduzione in italiano era disponibile. Ciò ha comportato la necessità di tradurre concetti giuridici di matrice anglofona e francofona in termini il più possibile adatti all'ordinamento giuridico italiano nonché alla relativa cultura giuridica. Una cultura giuridica che si è tentato di rappresentare al meglio delle proprie capacità, scegliendo con consapevolezza ed entusiasmo di scrivere la tesi di dottorato in lingua italiana. Una scelta ponderata, maturata a seguito di esperienze di studio e lavoro all'estero durante le quali è progressivamente emersa la consapevolezza di quanto sia ricca la lingua e la cultura giuridica italiana.

Relativamente al secondo profilo, quello pratico, la questione dell'accesso alla giustizia in materia ambientale ha costituito uno stimolo rilevante per far sì che la riflessione teorico – giuridica non fosse fine a stessa ma al servizio dei cittadini, delle imprese e delle Istituzioni, tenendo come saldo parametro di riferimento il rispetto dell'ambiente in cui la società vive e si sviluppa. Pertanto, dopo aver posto le premesse teoriche della questione, nel corso dell'elaborato si è cercato costantemente di immaginare soluzioni e proposte utili per risolvere i problemi dei cittadini. Nel caso di specie, l'interrogativo costante che si è posto durante lo sviluppo della tesi è stato il seguente: in che modo questa riflessione può concretamente servire al cittadino per tutelare a livello giudiziario l'ambiente in cui vive, rispettando nel contempo le esigenze di una comunità che vuole svilupparsi ed innovarsi?

Alla luce di queste considerazioni, si è impostato l'elaborato su tre capitoli, limitando l'ambito oggettivo della ricerca esclusivamente al campo del diritto dell'Unione europea. Ciò è stato fatto sia per ragioni di competenza ed esperienza personale sia per motivi di interesse scientifico della ricerca. Infatti, è all'interno del perimetro istituzionale e giuridico europeo che l'accesso alla giustizia in materia

ambientale solleva questioni stimolanti per il giurista e ancora irrisolte.

Con questa tesi di dottorato, si è tentato di contribuire, portando anche l'esperienza di studio e lavoro acquisita finora, al dibattito su questo delicato tema.

Come accennato, la struttura del lavoro si fonda su tre capitoli: il primo di inquadramento, il secondo ed il terzo di approfondimento su specifici problemi riguardanti l'attuazione della Convenzione di Aarhus all'interno dell'Unione europea. Nello specifico, da un lato la questione della mancata adozione di una apposita direttiva europea in materia (capitolo secondo), dall'altro le grandi difficoltà dei ricorrenti privati, singoli cittadini o associazioni in difesa dell'ambiente, nel proporre un ricorso diretto alla Corte di giustizia dell'Unione europea per contestare un atto delle Istituzioni europee che si presuma violi il diritto ambientale europeo (capitolo terzo). Tali approfondimenti, una volta definiti negli elementi essenziali, sono stati seguiti dalla proposizione di soluzioni, valutandone di volta in volta costi e benefici.

In questa prospettiva, nel primo capitolo si è cercato di delimitare correttamente il perimetro dell'indagine, fornendo mediante lo studio delle norme di diritto primario e secondario il quadro istituzionale-giuridico di riferimento.

In particolare, nel capitolo primo, in una dinamica che va dal generale allo specifico, si è descritta in primo luogo l'evoluzione della politica ambientale europea dai Trattati costitutivi degli anni cinquanta all'ultima revisione effettuata con il Trattato di Lisbona firmato il 13 dicembre 2007 nella capitale portoghese.

In secondo luogo, si è scesi più nel dettaglio descrivendo il cammino del principio di tutela giurisdizionale in materia ambientale, dalla Convenzione europea dei diritti fondamentali del 1950 (CEDU) alla Convenzione di Aarhus del 1998.

Infine, si è entrati nel vivo della questione, poggiando la lente di ingrandimento esattamente sull'articolo 9 della Convenzione di Aarhus, quello relativo all'accesso alla giustizia ambientale,

analizzandone la *ratio* sottostante, gli aspetti innovativi e, da ultimo, anticipandone brevemente le problematiche relative all'attuazione.

In tal modo, si è creato quel nesso logico necessario per agganciare il primo capitolo con i successivi: il secondo, sulla mancata adozione di una specifica direttiva europea sull'accesso alla giustizia ambientale; il terzo, sui ricorsi diretti dei privati presentati alla Corte di giustizia in materia ambientale.

Sul piano del metodo, il capitolo secondo, ha comportato un'analisi giuridica e politica, mentre il terzo capitolo ha richiesto un approfondimento esclusivamente giuridico-tecnico, concentrando la disamina sulla giurisprudenza europea e su determinati aspetti di diritto procedurale europeo.

In particolare, per quanto riguarda il capitolo relativo alla mancata adozione di una direttiva europea sull'accesso alla giustizia in materia ambientale, lo studio ha messo in evidenza in primo luogo il fallimento dell'azione legislativa dell'Unione europea che, nonostante le premesse ad inizio anni duemila fossero ottime, non è riuscita in più di dieci anni ad adottare alcun atto legislativo in materia.

Più precisamente, *in primis*, dopo una descrizione dettagliata della proposta di direttiva presentata nel 2003, si è cercato di scoprire i motivi principali che hanno portato tale progetto a sprofondare lentamente nelle sabbie mobili del Consiglio dell'Unione europea.

In secondo luogo, si è evidenziato come nel corso degli ultimi dieci anni, il dibattito politico ed istituzionale sull'accesso alla giustizia si sia assopito, restando tuttavia latente l'esigenza di riaccenderlo. Esigenza che è tornata a farsi sentire nel 2013 con l'avvio da parte della Commissione europea di una nuova consultazione pubblica sul tema i cui risultati principali sono stati descritti dettagliatamente. Ciononostante, fino ai giorni nostri non si è registrata nessuna nuova iniziativa e, pertanto, si è dovuto constatare la presenza di un *vulnus* nell'ordinamento giuridico europeo in relazione all'attuazione del terzo pilastro. Infine, sulla base di queste considerazioni, si è tentato di ipotizzare alcune soluzioni possibili affinché l'Unione europea possa dotarsi di uno strumento legislativo vincolante che attui il terzo

pilastro della Convenzione di Aarhus. Ciò è stato fatto dopo aver svolto un'indagine sullo stato dell'arte della legislazione europea in materia di accesso alla giustizia ambientale, individuando gli strumenti specifici di attuazione presenti all'interno delle direttive europee vigenti.

Relativamente invece al terzo capitolo, si è passata in rassegna la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in materia. In primo luogo, si è analizzata la procedura di riesame, prevista dalla legislazione vigente, degli atti delle Istituzioni europee riguardanti l'ambiente e la relativa giurisprudenza.

In secondo luogo, sono state esaminate le controversie relative ai c.d. ricorsi diretti promossi da privati, singoli cittadini o associazioni ambientali, nei confronti di atti delle Istituzioni europee potenzialmente in contrasto con il diritto dell'ambiente europeo. Ne è emerso un atteggiamento prudente, *rectius* rigido, del giudice europeo, in particolar modo in relazione ai criteri di ricevibilità di tali ricorsi.

In terzo luogo, si è approfondita la giurisprudenza della Corte di giustizia circa le questioni pregiudiziali poste dai singoli giudici nazionali sulla Convenzione di Aarhus, evidenziando una notevole sensibilità del giudice europeo al tema dell'accesso alla giustizia in materia ambientale all'interno dei sistemi giurisdizionali degli Stati membri.

Infine, nell'ottica di svolgere una tesi di dottorato utile per una riflessione teorica ma soprattutto per la proposizione di soluzioni pratiche alle questioni, si sono prese in considerazione diverse ipotesi per risolvere il problema di un apparente blocco totale della Corte di giustizia all'accesso alla giustizia ambientale da parte di cittadini ed associazioni a difesa dell'ambiente.

Nella speranza di contribuire nel proprio piccolo ad alimentare il dibattito su questo interessante e delicato tema, si è espresso un proprio giudizio sulle possibili strade future da intraprendere, calibrate su quanto studiato e imparato grazie alla partecipazione alla Scuola dottorale di Scienze Politiche dell'Università degli Studi Roma Tre nonché alle esperienze di studio e lavoro acquisite finora.

### CAPITOLO I

### TUTELA DELL'AMBIENTE, GIUSTIZIA, EUROPA

Sommario: 1. L'evoluzione della politica ambientale europea. - 1.1. Ambiente ed energia nell'Unione europea. - 1.2. L'attenzione della comunità internazionale ed europea alla questione ambientale. - 1.3. Una base giuridica per la politica ambientale europea. - 1.4. Lo stato dell'arte alla luce del Trattato di Lisbona. - 2. Il lento cammino del diritto ad un ricorso effettivo in materia ambientale. – 2.1. Il diritto alla tutela giurisdizionale nell'Unione europea. - 2.2. Il principio europeo di effettività. - 2.3. Dalla dichiarazione di Rio delle Nazioni Unite ai tre pilastri della Convenzione di Aarhus. - 2.4. Cenni sull'attuazione del primo e del secondo pilastro nell'Unione europea. - 3. Il terzo pilastro della Convenzione di Aarhus sull'accesso alla giustizia ambientale. - 3.1. La ratio del terzo pilastro. - 3.2. L'articolo 9 dall'alto. – 3.3. L'articolo 9 alla lente di ingrandimento. – 3.3.1. Il primo comma: il ricorso in relazione all'accesso alle informazioni. - 3.3.2. Il secondo comma: il ricorso in relazione alla partecipazione ai procedimenti. - 3.3.3. Il terzo comma: la novità del ricorso per violazione del diritto ambientale. – 3.3.4. Il quarto comma: le condizioni da rispettare. – 3.3.5. Il quinto comma: l'obbligo di eliminare gli ostacoli all'accesso alla giustizia. - 3.4. Gli aspetti problematici dell'attuazione del terzo pilastro nell'Unione europea. - 3.4.1. L'attuazione verso gli Stati membri e la mancata adozione della proposta di direttiva. - 3.4.2. L'attuazione verso le istituzioni europee ed il locus standi dinanzi al giudice dell'Unione europea in materia ambientale.

### 1. L'EVOLUZIONE DELLA POLITICA AMBIENTALE EUROPEA

#### 1.1. Ambiente ed energia nell'Unione europea

La politica ambientale europea rappresenta oggi, insieme a quella energetica, una delle politiche più importanti per il futuro dell'Unione europea<sup>1</sup>. Invero, tra gli obiettivi stabiliti dal Trattato sull'Unione europea (TUE) c'è lo sviluppo sostenibile, un concetto che indica l'esigenza di trovare un equilibrio tra la crescita economica e la tutela

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Oggi accanto ai temi dell'ambiente e dell'energia grande rilevanza hanno anche le politiche relative alla costruzione di «uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne» (v. art. 3, par. 2, TUE). Al riguardo v. CAGGIANO G., *L'evoluzione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia nella prospettiva di un'Unione basata sul diritto*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2, 2007, pp. 335-374.

dell'ambiente<sup>2</sup>. Infatti, secondo l'art. 3, par. 3, comma 1, TUE l'Unione «[s]i adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, (...), e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente»<sup>3</sup>. La tutela dell'ambiente, pertanto, costituisce uno degli obiettivi fondamentali dell'Unione europea<sup>4</sup>.

Quest'ultima deve crescere, ma in modo intelligente, sostenibile ed inclusivo come previsto nella strategia Europa 2020<sup>5</sup>. Infatti, le tre priorità fissate dalla Commissione europea nel 2010 consistono in:

- promuovere un'economia basata su conoscenza e innovazione (crescita intelligente);
- sviluppare un'economia efficiente sotto il profilo delle risorse e a basse emissioni di carbonio (crescita sostenibile);
- costruire un'economia con un elevato tasso di occupazione a favore della coesione sociale e territoriale (crescita inclusiva).

Per far ciò l'Unione europea può contare oggi su una solida base costituita dalle norme in materia ambientale che sono state adottate progressivamente nel corso del processo di integrazione europea<sup>6</sup>.

*In primis*, l'art. 11 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) in virtù del quale «[1]e esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella

2

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> ROSSI G. (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2008, p. 31. La nozione di «sviluppo sostenibile» fu coniata per la prima volta nel 1987 nel rapporto *Brundtland*, elaborato dalla commissione mondiale su ambiente e sviluppo delle Nazioni Unite. Sul carattere sovranazionale dello sviluppo sostenibile, v. TULUMELLO G., *Sviluppo sostenibile, discrezionalità amministrativa e sindacato giurisdizionale*, in FRACCHIA F., OCCHIENA M. (a cura di), *Climate Change: la risposta del diritto*, Napoli, 2010, pp. 133 e ss.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Art. 3, par. 3, comma 1, TUE.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> V. sentenza 7 febbraio 1985, 240/83, *Procureur de la République*, I-531, punto 13.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Comunicazione «Europa 2020 – Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva» del 3 marzo 2010 (COM (2010) 2020 def.).

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Sulle origini e fondamenti del processo integrativo europeo, cfr.: ADAM R., TIZZANO A., *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2014, pp. 17-27; PATRONO M., *Diritto dell'integrazione europea*, Padova, 2013; VILLANI U., *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, 3°ed., Bari, 2013, pp. 1-25; TESAURO G., *Diritto dell'Unione europea*, 7°ed., Padova, 2012, pp. 1-19; LENAERTS K., VAN NUFFEL P., *European Union Law*, 3°ed., London, pp. 3-73; PIRIS J.C., *Il processo di riforma dell'UE. Il trattato costituzionale nella prospettiva della riforma*, in *Quaderni del CIDE*, 2, Cambridge, 2007, pp. 19-23.

prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile». Così, la protezione dell'ambiente viene considerata un'esigenza di natura trasversale, che deve essere di volta in volta integrata in tutti i settori in cui l'Unione agisce<sup>7</sup>.

Non solo, all'interno del TFUE è presente uno specifico titolo «ambiente», il titolo XX, che include tre articoli, dal 191 al 193, nei quali sono definiti gli obiettivi, i principi e le procedure legislative della politica ambientale europea. Queste disposizioni saranno approfondite nel corso di questo capitolo. Per ora, è sufficiente ricordare che esse costituiscono la base giuridica per l'azione dell'Unione europea in materia ambientale. Un'azione che, come già accennato, è strettamente connessa alla politica energetica europea, la quale è stata introdotta nei Trattati attraverso l'ultima revisione del 2007.

Il Trattato di Lisbona, infatti, ha dato origine al nuovo titolo XXI del TFUE, che comprende il solo art. 194 TFUE ai sensi del quale la politica dell'Unione nel settore dell'energia deve tenere conto dell'esigenza di preservare e migliorare l'ambiente (art. 194 TFUE, par. 1) e di promuovere lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili (art. 194 TFUE, par. 1, lett. *c*)). Si superano, pertanto, anche in questo settore le tradizionali resistenze degli Stati membri, attribuendo all'Unione un'autonoma competenza sull'energia<sup>8</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Per un'interessante comparazione tra diritto ambientale e diritto dei consumatori, v. GODT C., Enforcement and Environmental Law by Individuals and Interests Groups: Reconceptualizing Standing, in Journal of Consumer Policy, 23, 2000, pp. 79-105; TONNER K., Consumer Protection and Environmental Protection, Contradictions and Suggested Step Towards Integration, in Journal of Consumer Policy, 23, 2000, pp. 63-78; WILHELMSSON T., Consumer Law and the Environment: From Consumer to Citizen, in Journal of Consumer Policy, 21, 1998, pp. 45-70; HEDEMANN-ROBINSON M., EC Law, the Environment and Consumers: Addressing the Challenge of Incorporating an Environmental Dimension to Consumer Protection at Community Level, in Journal of Consumer Policy, 20, 1997, pp. 1-43. Inoltre, per approfondire il tema dell'accesso alla giustizia dei consumatori, cfr. TORINO R., Lezioni di diritto europeo dei consumatori, Torino, 2010, pp. 197-230.

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, cit., p. 766. Per un'analisi dell'intervento dell'Unione europea nel settore energetico, con specifico riguardo alla materia *antitrust*, v. HARIHARAN S., GHAYA K., *Competition Law in the Energy Sector: The European Experience, in European Energy and Environmental Law Review*, ottobre 2011, pp. 197-206.

Protezione dell'ambiente e promozione delle c.d. energie verdi sono quindi le interdipendenti politiche europee su cui si è spostata buona parte dell'attenzione del mondo istituzionale negli ultimi anni<sup>9</sup>. Un'interdipendenza confermata anche dalla Corte di giustizia dell'Unione europea che ha più volte affermato che l'utilizzo delle fonti di energia rinnovabili è utile alla protezione dell'ambiente in quanto contribuisce a ridurre le emissioni di gas ad effetto serra<sup>10</sup>.

La politica ambientale e la politica energetica verde, pertanto, rappresentano il presente ed il futuro dell'azione europea nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese nel modo più trasparente e più vicino possibile ai cittadini<sup>11</sup>.

Tuttavia, non è sempre stato così<sup>12</sup>.

Infatti, il Trattato istitutivo della Comunità economica europea (c.d. Trattato di Roma o TCE), firmato a Roma il 25 marzo 1957 da Italia, Germania, Francia, Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo, si limitava a prevedere tra i suoi obiettivi esclusivamente la realizzazione di un mercato comune nel quale fossero garantite le quattro libertà fondamentali su cui fondare la costruzione europea: la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali. Tutto

\_

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Da ultimo, lo scorso mese di febbraio, la Commissione europea ha indicato come priorità assoluta del programma politico del presidente Juncker la realizzazione della c.d. Unione dell'energia. Un progetto ambizioso che comporterà la libera circolazione dell'energia attraverso le frontiere degli Stati membri, a vantaggio dei cittadini europei che potranno beneficiare di prezzi più accessibili e competitivi. V. Comunicazione «Una strategia quadro per un'Unione dell'energia resiliente, corredata da una politica lungimirante in materia di cambiamenti climatici» del 25 febbraio 2015 (2015(COM) 80 def.).

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> Così, sentenza 11 settembre 2014, C-204/12 a C-208/12, Essent Belgium NV, punto 91; 1 luglio 2014, C-573/12, Alands Vindkraft, punto 78; 13 marzo 2001, C-379/98, PreussenElektra, I-2099, punto 73. In relazione a quest'ultima sentenza, v. L. RUBINI, Brevi note a margine del caso Preussenelektra, ovvero come "prendere seriamente" le norme sugli aiuti di Stato e la tutela dell'ambiente nel diritto comunitario, in Diritto comunitario e degli scambi internazionali, 3, 2011, pp. 473-501.

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> Art. 1, comma 2, TUE.

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> Per una descrizione dettagliata dell'evoluzione storica della politica ambientale europea v.: DE SADELEER N., *EU Environmental Law and the Internal Market*, Oxford, 2014, p. 4 e ss; ONIDA M., *L'Europa e l'ambiente*, in GATTINARA G., PAPPALARDO F. (a cura di), *L'Europa dei diritti: la corte di giustizia e i cittadini dell'Unione*, Roma, 2014, pp. 215 e ss.

ciò nel rispetto di norme comuni garanti del libero gioco della concorrenza tra le imprese europee<sup>13</sup>.

Leggendo attentamente il testo del Trattato di Roma, concetti come ambiente, protezione dell'ambiente, o politica ambientale, non saltano all'occhio. Invero, in quel periodo storico, vale a dire subito dopo la fine della seconda guerra mondiale, l'esigenza di proteggere l'ambiente non era ancora sentita. L'obiettivo dell'Europa intera era ripartire, riattivare l'industria e far riprendere l'economia. Ed in effetti, negli anni cinquanta e sessanta tutte le risorse dell'allora Comunità economica europea (CEE) furono destinate per porre le basi del futuro mercato interno, che si sarebbe completato agli inizi degli anni novanta con il Trattato di Maastricht.

A partire dagli anni settanta, però, la società civile europea e la comunità internazionale cominciarono ad interessarsi più da vicino al tema dell'ambiente, portando all'attenzione del mondo politico e istituzionale la c.d. questione ambientale.

### 1.2. L'attenzione della comunità internazionale ed europea sulla questione ambientale

Si può indicare come data di inizio di questa particolare attenzione istituzionale il 1972. Proprio in quell'anno, infatti, si organizzarono due vertici internazionali importanti, durante i quali si discusse delle nuove ed emergenti problematiche ambientali.

Il primo, di carattere internazionale, fu il vertice mondiale sull'ambiente che si tenne a Stoccolma nel giugno 1972, la conferenza

DE SADEELER N., Environnement et marché intérieur, in Commentaire J. Mégret, 3°ed.,

18

Bruxelles, 2010, pp. 463-532.

13 Fin dalle origini dell'Unione europea il diritto della concorrenza rappresenta il cuore del

diritto europeo, essendo questa materia di competenza esclusiva dell'Unione europea (art. 3. par. 1, lett. b)). Per uno studio approfondito della materia, cfr. BELLIS J.F., *Droit européen de la concurrence*, Bruxelles, 2015; CAGGIANO G., MUSCOLO G., TAVASSI M. (edited by), *Competition Law and Intellectual Property: a European Perspective*, Groningen, 2012; DONY M., *Contrôle des aides d'Etat*, in *Commentaire J. Mégret*, Bruxelles, 2007; ROBERTI G.M., *Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario*, Padova, 1997. Inoltre, per un esame dell'influenza del diritto ambientale europeo sul mercato interno, v.

delle Nazioni Unite sull'ambiente umano (*United Nations Conference on Human Environment*), al termine della quale fu adottata una dichiarazione di principi sull'ambiente umano (la c.d. Dichiarazione di Stoccolma). Tra questi principi giova segnalare il primo, che così recita: «*Man has the fundamental right to freedom, equality and adequate conditions of life, in an environment of a quality that permits a life of dignity and well-being, and he bears a solemn responsibility to protect and improve the environment for present and future generations*»<sup>14</sup>.

In altre parole, a Stoccolma è sancito il diritto fondamentale di vivere in un ambiente che garantisca dignità e benessere ma soprattutto si mette in luce la responsabilità dell'uomo di proteggerlo e migliorarlo, sia per le generazioni presenti che per quelle future. In poche righe, pertanto, si concentrano nozioni fondamentali che saranno alla base della futura politica ambientale internazionale ed europea: diritto fondamentale, responsabilità e generazioni future<sup>15</sup>.

Il secondo vertice, questa volta di carattere europeo, fu probabilmente influenzato significativamente dai risultati ottenuti a Stoccolma qualche mese prima. Si tratta del vertice che si tenne a Parigi in occasione del Consiglio europeo dell'ottobre 1972. In tale occasione, i capi di Stato e di governo europei dichiararono per la prima volta la necessità di introdurre all'interno dell'Unione europea, accanto alla dimensione economica, anche quella ambientale e chiesero alle Istituzioni europee di cominciare a riflettere su un documento programmatico ambientale. Conseguentemente, nel 1973, la Commissione adottò il primo programma di azione in materia ambientale e, a partire da quell'anno, numerosi programmi di azione

<sup>-</sup>

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> Il testo integrale è consultabile sul sito internet dell'UNEP, (*United Nations Environment Programme*), il programma delle Nazioni Unite per l'ambiente, istituito a seguito della conferenza di Stoccolma che rappresenta il primo organo internazionale dotato di competenze specifiche in materia ambientale: http://www.unep.org/.

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> Sul concetto di generazioni future, v. SCOVAZZI T., *Le azioni delle generazioni future*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1995, pp. 153 e ss.

pluriennali si succedettero nel tempo con lo scopo di delineare le proposte legislative e gli obiettivi della politica ambientale europea<sup>16</sup>. Quindi, è nel 1972 che si posero le basi per riflettere su una futura politica ambientale europea che, tuttavia, fino al 1987 non dispose di specifiche basi giuridiche per l'adozione dei relativi atti<sup>17</sup>.

### 1.3. Una base giuridica per la politica ambientale europea

Con l'Atto unico europeo del 1986 (AUE) si inserì nel Trattato di Roma il titolo VII relativo all'ambiente, fornendo in questo modo la prima base giuridica dell'azione europea in materia ambientale con l'obiettivo di salvaguardare la qualità dell'ambiente, tutelare la salute umana e utilizzare razionalmente le risorse naturali. Tale titolo includeva tre disposizioni, gli artt. 130 R, 130 S, 130 T, che oggi, numerose modifiche succedutesi nonostante le negli costituiscono ancora la solida disciplina che regola l'adozione degli atti dell'Unione europea nel settore ambientale (artt. 191-193, TFUE). Negli anni successivi, le diverse modifiche dei Trattati hanno di volta in volta intensificato l'impegno dell'Unione europea per la protezione dell'ambiente<sup>18</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> Per una descrizione dettagliata dei programmi di azione in materia ambientale, cfr.: MONTINI M., *Unione europea e ambiente*, in NESPOR S., DE CESARIS A. L. (a cura di), *Codice dell'ambiente*, 3°ed., Roma, 2009, pp. 45-54; KRAMER L., *Manuale di diritto comunitario per l'ambiente*, Milano, 2002, p. 2 e ss. L'ultimo programma d'azione, il settimo, è stato adottato il 20 novembre 2013 e copre il periodo 2014-2020. Per un approfondimento, v. KRAMER L., *Un programme d'actions sans actions: le 7e programme d'action de l'Union européenne pour l'environnement*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, 1, 2014, p. 9 e ss.

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> Prima del 1987, anno in cui fu adottato l'Atto unico europeo, non esisteva una base giuridica specifica per la politica ambientale europea. Il legislatore europeo, pertanto, adottava gli atti normativi in materia ambientale utilizzando come base giuridica gli articoli 100 e 235 del TCE. In particolare, ai sensi del primo, era prevista la competenza generale della allora Comunità europea per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri con un'incidenza diretta sull'instaurazione o sul funzionamento del mercato comune. Con il secondo, invece, le Istituzioni comunitarie avevano la possibilità di adottare atti necessari per raggiungere uno degli scopi della Comunità, necessari al buon funzionamento del mercato comune, anche nel caso in cui il Trattato non prevedesse un esplicito potere di azione.

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> V. in particolare, MONTINI M., *Unione europea e ambiente*, in NESPOR S., DE CESARIS A.L. (a cura di), *Codice dell'ambiente*, cit., pp. 45-97.

Per brevi cenni, il Trattato di Maastricht, entrato in vigore nel 1993, introdusse per la prima volta nel TCE il richiamo all'esigenza della tutela dell'ambiente. In particolare, aggiunse, tra i fini della allora Comunità europea, la crescita sostenibile nel rispetto dell'ambiente (art. 2 TCE) e, tra le politiche, quella ambientale (art. 3 TCE). Si passò, dunque, da azione dell'Unione in materia ambientale, come espressamente previsto dall'Atto unico europeo, a vera e propria politica.

In seguito, con il Trattato di Amsterdam del 1997 fu aggiunto l'obbligo di integrare la tutela dell'ambiente in tutte le politiche settoriali dell'Unione europea, con lo scopo di promuovere lo sviluppo sostenibile (art. 6 TCE, oggi art. 11 TFUE). Tale disposizione mise in luce il carattere trasversale e fondamentale della tutela dell'ambiente 19.

Si può affermare, quindi, che le varie revisioni dei Trattati hanno permesso lo sviluppo progressivo sia della legislazione sia della giurisprudenza nel campo dell'ambiente che portano oggi a poter a affermare l'esistenza di un «diritto europeo dell'ambiente»<sup>20</sup>.

#### 1.4. Lo stato dell'arte alla luce del Trattato di Lisbona

Il Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007 ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009, ha recepito la disciplina del settore ambientale consolidatasi negli anni, collocando l'elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente tra gli obiettivi dell'Unione (art. 3, par. 3, comma 1, TUE)<sup>21</sup>. Inoltre, esso prevede,

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> Cfr. sentenza 15 novembre 2005, C-320/03, Commissione c. Austria, I-9871, punto 73.

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> ADAM R., TIZZANO A., Manuale del diritto dell'Unione europea, cit., p. 756.

Per una descrizione dettagliata degli effetti del Trattato di Lisbona sulla politica ambientale europea, v. VEDDER H., *The Treaty of Lisbon and European Environmental Law and Policy*, in *Journal of Environmental Law*, 22, 2, 2010, pp. 285-299. Per un'analisi invece del Trattato di Lisbona in relazione ai concetti di libera concorrenza ed economia sociale, v. DE PASQUALE P., *L'economia sociale di mercato nell'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, IX, 2014, pp. 265-278; DE PASQUALE P., *Libera concorrenza ed economia sociale nel Trattato di Lisbona*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1, 2009, pp. 81-90.

nella sua parte terza, un titolo interamente dedicato alla disciplina della materia ambientale (titolo XX, artt. 191-193 TFUE)<sup>22</sup>.

Nello specifico, sono individuati gli obiettivi che la politica ambientale europea deve contribuire a perseguire: la salvaguardia, la tutela ed il miglioramento della qualità dell'ambiente; la protezione della salute umana; l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali; la promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici (art. 191, par. 1, TFUE)<sup>23</sup>.

Inoltre, la politica dell'Unione in materia ambientale, che deve mirare ad un elevato livello di tutela tenendo in considerazione la diversità delle varie regioni europee, si deve fondare su determinati principi, segnatamente: il principio di precauzione e dell'azione preventiva, il principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché il principio del «chi inquina paga» (art. 191, par. 2, TFUE).

Ora, il principio di precauzione, sancito inizialmente nei Trattati solo per la materia ambientale, oggi, grazie ai numerosi interventi della Corte di giustizia, è divenuto principio generale dell'ordinamento giuridico europeo. Esso impone alle autorità pubbliche di adottare misure precauzionali nel caso di minaccia o rischio di pregiudizio per l'ambiente o per la salute umana, senza la necessità di attendere la dimostrazione della realtà e della gravità dei rischi stessi<sup>24</sup>.

Invece, il principio di azione preventiva vuole tutelare l'ambiente mediante il monitoraggio delle Istituzioni su situazioni nelle quali il rischio di pregiudizio è comprovato. Rispondono a tale esigenza le

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> Al riguardo, v. ADAM R., TIZZANO A., *Manuale di diritto dell'Unione europea*, cit., pp. 755-764.

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> Per un accurato commento articolo per articolo del titolo XX del Trattato di Lisbona, v. Curti Gialdino C. (a cura di), *Codice dell'Unione Europea Operativo - TUE e TFUE commentati articolo per articolo, con la carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Napoli, 2012.

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> V. sentenza 5 maggio 1998, C-180/96, *Regno Unito c. Commissione*, I-2265, punto 99. L'esigenza di prevenire rischi per l'ambiente e la salute umana a volte è anteposta a quella di tutelare gli interessi economici, *ex multis*: sentenze 12 gennaio 2006, C-504/04, *Agrarproduktion Staebelow*, I-679, punti 38-40; 9 settembre 2003, C-236/01, *Monsanto Agricoltura Italia*, I-8105, punti 106 e ss.

direttive europee sulla valutazione di impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati che saranno menzionate più volte nel corso dei due capitoli successivi<sup>25</sup>.

Poi, il principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, postula l'intervento delle Istituzioni per evitare che il danno già verificatosi possa diffondersi o aggravarsi.

Infine, il principio del «chi inquina paga», com'è noto, è stato introdotto nell'ordinamento europeo con la direttiva 2004/35/CE sulla responsabilità ambientale e vuole evitare che i costi degli eventuali danni ambientali siano sopportati dalla collettività, ponendoli invece a carico dei soggetti responsabili<sup>26</sup>.

La politica in materia ambientale dell'Unione deve peraltro tener conto di alcuni parametri di riferimento: i dati scientifici e tecnici disponibili; le caratteristiche dell'ambiente nella diverse regioni europee; i benefici e i costi derivanti dalla sua azione o inazione; lo sviluppo socio-economico dell'intera Unione e lo sviluppo equilibrato delle singole regioni (art. 191, par. 3, TFUE).

Per l'esercizio delle indicate competenze, l'Unione europea agisce generalmente attraverso l'adozione di direttive<sup>27</sup>. Le azioni appropriate sono intraprese utilizzando la procedura legislativa ordinaria, cioè sono deliberate dal Parlamento europeo e dal Consiglio, previa consultazione del Comitato economico e sociale europeo e del Comitato delle Regioni (art. 192, par. 1, comma 1, TFUE). In alcune ipotesi è prevista anche una procedura legislativa speciale nella quale è il Consiglio a deliberare all'unanimità, previa

<sup>26</sup> Direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale (GU, L 143, 56). Per un'analisi dettagliata, v. CASSOTTA S., *La directive 2004/35/CE sur la responsabilité environmentale: affinement des concepts et enjeux économiques*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, 2, 2012, pp. 233-250.

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup> Direttiva 2011/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011 concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (GU L 26, 1). Questa direttiva ha raccolto insieme diverse precedenti direttive in materia.

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> Sulla qualità delle direttive europee in materia ambientale v. Beijen B., *The Implementation of European Environmental directives: Are problems Caused by the Quality of the Directives?*, in *European Energy and Environmental Law Review*, agosto 2011, pp. 150-163. Inoltre, sul recepimento delle direttive ambientali europee, v. Jans J., Vedder H., *European Environmental Law*, 3° ed., Groningen, 2008, pp. 127-164.

consultazione del Parlamento europeo, del Comitato economico e sociale europeo e del Comitato delle Regioni (art. 192, par. 2, comma 1, TFUE).

Inoltre, il legislatore europeo può adottare, con procedura legislativa ordinaria, i programmi generali di azione di cui si è già accennato, a condizione che le misure di attuazione siano adottate in conformità con le procedure stabilite ai paragrafi 1 e 2 dello stesso articolo 192 (art. 192, par. 3, TFUE). I programmi d'azione, contenuti per lo più in decisioni, fissano gli obiettivi prioritari da raggiungere, ma non sono vincolanti<sup>28</sup>.

Come si è visto poc'anzi in relazione all'art. 191, par. 1, TFUE, l'Unione europea «contribuisce» a perseguire gli obiettivi della politica ambientale. Invero, la competenza in esame è una competenza concorrente con quella degli Stati membri (art. 4, par. 2, lett. *e*), TFUE). In altri termini, gli Stati membri possono esercitare la loro competenza nella misura in cui l'Unione non ha già esercitato la propria, nel rispetto del principio di sussidiarietà. Tuttavia, non sono impediti dal mantenere e prendere provvedimenti per una protezione ancora maggiore, purché compatibili con i Trattati e notificati alla Commissione (art. 193 TFUE). In tale contesto, è prevista anche una clausola di salvaguardia che, nei casi opportuni, autorizza gli Stati membri ad adottare, per motivi ambientali di natura non economica, misure provvisorie soggette ad una procedura di controllo dell'Unione (art. 191, par. 2, comma 2, TFUE)<sup>29</sup>.

Sempre in relazione al rapporto tra l'Unione e gli Stati membri, questi ultimi provvedono al finanziamento e all'esecuzione della politica ambientale europea. Inoltre, fatto salvo il principio del «chi inquina

<sup>&</sup>lt;sup>28</sup> La Corte di giustizia ha precisato che i programmi d'azione tendono a «fornire una cornice per la definizione e la messa in atto della politica [dell'Unione] nel settore dell'ambiente, ma non comporta[no] norme giuridiche vincolanti» (Sentenza 12 dicembre 1996, C-142/95 P, *Associazione agricoltori della Provincia di Rovigo e a. c. Commissione e a.*, punto 32).

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup> Questa procedura di controllo è stata puntualmente precisata dalla Corte di giustizia la quale ha chiarito che la Commissione deve controllare «il rispetto delle garanzie conferite dall'ordinamento giuridico comunitario nelle procedure amministrative», e segnatamente, «esaminare in modo accurato e imparziale tutti gli elementi rilevanti della fattispecie» (Sentenza 6 novembre 2008, C-405/07 P, *Paesi Bassi c. Commissione*, I-8301, punto 56).

paga», nel caso in cui una misura adottata *ex* art. 192, par. 1, TFUE, risulti sproporzionata per le pubbliche autorità, questa deve prevedere disposizioni adeguate, quali deroghe temporanee o sostegno finanziario del Fondo di coesione (art. 192, par. 5, TFUE).

Da ultimo, per quanto riguarda le relazioni esterne, l'Unione e gli Stati membri cooperano con i paesi terzi e le pertinenti organizzazioni internazionali, sulla base di accordi che possono essere stipulati sia dall'Unione europea che dai singoli Stati membri, nel rispetto del diritto europeo (art. 191, par. 4, commi 1 e 2, TFUE)<sup>30</sup>.

Ora, gli articoli 191, 192, 193 TFUE, insieme all'art. 11 TFUE sul principio di integrazione di cui sopra accennato, costituiscono oggi le norme fondamentali per l'adozione di atti in materia ambientale da parte delle Istituzioni europee. Tra questi meritano senz'altro di essere segnalati: il regolamento (CEE) n. 1210/90 che istituisce l'Agenzia europea dell'ambiente e la Rete europea d'informazione e di osservazione in materia ambientale<sup>31</sup>, successivamente sostituito dal regolamento (CE) n. 401/2009<sup>32</sup>; la già citata direttiva 2004/35/CE sulla responsabilità per danno ambientale<sup>33</sup>; la direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente<sup>34</sup>; e la già citata direttiva 2011/92/UE sulla valutazione di impatto ambientale<sup>35</sup>.

Protection Under European Community, in Journal of Consumer Policy, 23, 2000, pp. 25-61.

In relazione al profilo della difesa dell'ambiente nella società contemporanea globalizzata, v. Hedemann-Robinson M., Defending the Consumer's Right to a Clean Environment in the Face of Globalisation. The case of Extraterritorial Environmental

<sup>&</sup>lt;sup>31</sup> Regolamento (CEE) n. 1210/90 del Consiglio, del 7 maggio 1990, sull'istituzione dell'Agenzia europea dell'ambiente e della rete europea d'informazione e di osservazione in materia ambientale (GU L 120, 1). L'Agenzia europea dell'ambiente, con sede a Copenaghen, supporta i paesi membri a prendere decisioni in merito al miglioramento dell'ambiente, integrando considerazioni di carattere ambientale nelle politiche economiche. Inoltre, coordina la rete europea di informazione ed osservazione ambientale (*Eionet*).

Regolamento (CE) n. 401/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009 sull'Agenzia europea dell'ambiente e la rete europea d'informazione e di osservazione in materia ambientale (GU L 126, 13).

<sup>&</sup>lt;sup>33</sup> V. *supra*, nota 26.

<sup>&</sup>lt;sup>34</sup> Direttiva 2008/99/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 sulla tutela penale dell'ambiente (GU L 328, 28).

<sup>&</sup>lt;sup>35</sup> V. *supra*, nota 25.

Un'ultima considerazione merita la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (di seguito, la Carta) che, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, «ha lo stesso valore giuridico dei trattati»<sup>36</sup>.

Tra le numerose disposizioni, infatti, se ne segnala una particolarmente rilevante per la materia ambientale, l'art. 37 della Carta.

Quest'ultimo stabilisce che: «[u]n livello di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile», riprendendo in buona sostanza quanto disposto dall'articolo 11 TFUE. Tuttavia, la funzione dell'articolo 37 della Carta non è ancora ben chiara e si discute oggi in dottrina se questo costituisca una mera espressione di principio oppure un vero e proprio diritto fondamentale alla tutela dell'ambiente<sup>37</sup>.

Ora, dopo aver tracciato brevemente le linee essenziali dell'evoluzione della politica ambientale europea e del relativo contesto giuridico, occorre concentrarsi sul tema specifico oggetto di questo primo capitolo, quello dell'accesso alla giustizia in materia ambientale.

-

<sup>&</sup>lt;sup>36</sup> Ai sensi dell'art. 6, par. 1, TUE: «L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati».

<sup>&</sup>lt;sup>37</sup> V. DE SADELEER N., EU Environmental Law and the Internal Market, cit., pp. 109-111; BÀNDI G., Right to Environment – Procedural Guarantees, in BÀNDI G., Environmental Democracy and Law, Public Participation in Europe, Groningen, 2014, pp. 79-93; PITEA C., Diritto di accesso alla giustizia in materia ambientale e Convenzione europea dei diritti umani, in TANZI A., FASOLI F., IAPICHINO L. (a cura di), La Convenzione di Aarhus e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, Padova, 2011, p. 31 e ss.; KISS A., Does the European Charter of Fundamental Rights and Freedoms guarantee a right to environment?, in POSTIGLIONE A., The role of the judiciary in the implementation and enforcement of environment law, Brussels, 2008, pp. 161-182; MULARONI A., The right to a safe environment in the case-law of the European Court of Human Rights, in POSTIGLIONE A., The role of the judiciary in the implementation and enforcement of environment law, cit., pp. 231-239.

### 2. IL LENTO CAMMINO DEL DIRITTO AD UN RICORSO EFFETTIVO IN MATERIA AMBIENTALE

#### 2.1. Il diritto alla tutela giurisdizionale nell'Unione europea

Nel momento in cui si affronta il tema dell'accesso alla giustizia in materia ambientale, innanzitutto si deve chiarire che cosa si intenda per accesso alla giustizia. In breve, quest'ultima espressione implica il diritto di ciascun individuo, che abbia un interesse sufficiente o lamenti la violazione di un diritto, di accedere ad una procedura di ricorso dinanzi ad un giudice istituito per legge, indipendente e imparziale. Pertanto, accesso alla giustizia è sinonimo di tutela giurisdizionale<sup>38</sup>.

All'interno dell'ordinamento giuridico europeo, ci sono due disposizioni che richiamano questo concetto.

In primo luogo, occorre menzionare il testo della Carta, all'interno del quale, sotto il titolo VI «Giustizia», è posto l'art. 47, comma 1, secondo cui:

«[o]gni persona i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto ad un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, nel rispetto delle condizioni previste nel presente articolo». In altre parole, alla luce del diritto europeo l'espressione «accesso alla giustizia» significa avere il diritto ad un ricorso effettivo.

Poi, l'art. 47, comma 2 della Carta recita le condizioni che devono essere rispettate:

«[o]gni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge. Ogni persona ha la facoltà di farsi consigliare, difendere e rappresentare».

27

<sup>&</sup>lt;sup>38</sup> FRANCIONI F., *Il diritto di accesso alla giustizia nel diritto internazionale generale*, in FRANCIONI F., GESTRI, RONZITTI N., SCOVAZZI T. (a cura di), *Accesso alla giustizia dell'individuo nel diritto internazionale e dell'Unione europea*, Milano, 2008, p. 3.

Ed infine, al comma 3 dello stesso articolo, a conferma di quanto detto sopra, vale a dire il fatto che accesso alla giustizia e tutela giurisdizionale sono concetto analoghi, è utilizzata l'espressione «accesso effettivo alla giustizia». Nello specifico, l'articolo 47, comma 3 della Carta stabilisce che:

«[a] coloro che non dispongono di mezzi sufficienti è concesso il patrocinio a spese dello Stato, qualora ciò sia necessario per assicurare un accesso effettivo alla giustizia».

Si può, pertanto, affermare che l'art. 47 della Carta costituisce la pietra miliare del diritto all'accesso alla giustizia all'interno dell'Unione europea<sup>39</sup>.

Giova richiamare, in aggiunta, un'altra disposizione rilevante ai fini del presente elaborato. Invero, l'art. 19, par. 1, comma 2, TUE dispone che «[g]li Stati membri stabiliscono i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione».

Questa disposizione completa l'art. 47 della Carta stabilendo che il diritto europeo si tutela all'interno degli ordinamenti degli Stati membri nei quali i giudici nazionali agiscono come giudici europei. Infatti, in ossequio al principio di leale collaborazione previsto dall'art. 4 TUE, i giudici nazionali hanno il compito di assicurare la tutela giurisdizionale dei diritti di cui i soggetti del loro ordinamento sono titolari in virtù del diritto europeo<sup>40</sup>. Di conseguenza, è bene da subito precisare che, nel valutare il sistema giurisdizionale dell'Unione europea, si dovrà tenere conto non solo delle garanzie stabilite espressamente dai Trattati ma anche di quelle conferite dagli Stati membri. Spetta infatti a questi ultimi, in mancanza di una disciplina dell'Unione in materia, designare i giudici competenti e stabilire le modalità procedurali dei ricorsi intesi a garantire la tutela dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto europeo<sup>41</sup>.

<sup>40</sup> V. sentenza 15 settembre 2011, C-310/09, *Accor*, I-8115, punto 78

<sup>&</sup>lt;sup>39</sup> V. ROLANDO F., La tutela del diritto di accesso alla giustizia in materia ambientale nell'Unione europea, in Scritti in onore di Giuseppe Tesauro, 2, 2014, pp. 1219-1243.

<sup>&</sup>lt;sup>41</sup> V. sentenza 3 ottobre 2013, C-583/11 P, Inuit Tapiriit Kanatami e a. c. Parlamento e Consiglio, punto 102.

Un'ultima considerazione, infine, merita la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), in particolare gli artt. 6, par. 1 e 13 CEDU<sup>42</sup>, dai quali l'articolo 47 della Carta ha tratto gran parte del suo contenuto<sup>43</sup>.

Il primo afferma il diritto ad un equo processo. L'art. 6 CEDU, infatti, dispone che «[o]gni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile o sulla fondatezza di ogni accusa penale formulata nei suoi confronti».

Il secondo, l'art. 13 CEDU, menziona il diritto ad un ricorso effettivo, secondo cui «[o]gni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati, ha diritto a un ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali».

Dall'insieme delle disposizioni summenzionate emerge quel nucleo di diritti e condizioni che ogni sistema di tutela giurisdizionale, di

\_

<sup>&</sup>lt;sup>42</sup> Il diritto alla tutela giurisdizionale e ad un equo processo si è affermato inizialmente in campo internazionale. Innanzitutto, nella dichiarazione universale dei diritti umani, proclamata dall'Assemblea generale delle Nazioni unite il 10 dicembre 1948. Invero, l'art. 10 della dichiarazione afferma che «Ogni individuo ha diritto, in posizione di piena uguaglianza, ad una equa e pubblica udienza davanti ad un tribunale indipendente e imparziale, al fine della determinazione dei suoi diritti e dei suoi doveri, nonché della fondatezza di ogni accusa penale che gli venga rivolta». Poi occorre ricordare anche l'art. 14 del patto delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici (1966) secondo cui «(...) [o]gni individuo ha diritto ad un'equa e pubblica udienza dinanzi a un tribunale competente, indipendente e imparziale, stabilito dalla legge, allorché si tratta di determinare la fondatezza dell'accusa penale che gli venga rivolta, ovvero di accertare i suoi diritti ed obblighi mediante un giudizio civile». Infine, si segnala l'art. 13 della Convenzione interamericana dei diritti umani (1969), in virtù del quale «[o]gni persona ha diritto ad essere ascoltato, con le dovute garanzie e entro un termine ragionevole, da un tribunale competente, indipendente e imparziale, precostituito per legge, per la determinazione di qualunque accusa di natura penale presentata contro di lui o per la determinazione dei suoi diritti o obblighi in materia civile, di lavoro, fiscale o di ogni altra natura».

<sup>&</sup>lt;sup>43</sup> CANTILLO G., L'accesso alla giustizia in materia ambientale nell'ordinamento dell'Unione a seguito dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona: problematiche attuali e prospettive de jure condendo, in ROSSI L.S., La protezione dei diritti fondamentali, Napoli, 2010, p. 271.

carattere internazionale, europeo o nazionale deve garantire, nel pieno rispetto del principio di effettività.

### 2.2. Il principio europeo di effettività

Dalla lettura dell'art. 47 della Carta, si nota che il concetto di accesso alla giustizia è strettamente legato al principio di effettività<sup>44</sup>. Infatti, ai sensi di questa norma, il ricorso e l'accesso alla giustizia devono essere effettivi.

Questo principio si è affermato a seguito di una lenta evoluzione giurisprudenziale, poiché non era originariamente previsto da alcuna norma di diritto primario.

A partire dalla nota sentenza *Rewe-Zentralfinanz e Rewe-Zentral* del 16 dicembre 1976, tale principio è entrato a far parte dell'ordinamento giuridico europeo. Da ciò discende che le modalità procedurali dei ricorsi che garantiscono la tutela dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto europeo non devono rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti stessi<sup>45</sup>.

Ora, il sistema di tutela giurisdizionale europeo, come ogni sistema di controllo giurisdizionale, necessita di norme procedurali chiare affinché possa rendere effettivo il sistema giuridico nel suo complesso e possa realizzare quella «Comunità di diritto» più volte richiamata nelle pronunce della Corte di giustizia, a partire dalla sentenza *Les Verts c. Parlamento* del 23 aprile 1986<sup>46</sup>. A tal proposito, occorre ricordare che l'Unione europea, oltre ad essere una Comunità economica, è soprattutto una Comunità di diritto<sup>47</sup>, nel senso che né i

<sup>&</sup>lt;sup>44</sup> Sul principio di effettività, v. ADAM R., TIZZANO A., *Manuale di diritto dell'Unione europea*, cit., pp. 372-374.

<sup>&</sup>lt;sup>45</sup> V. sentenze del 16 dicembre 1976, 33/76, *Rewe-Zentralfinanz e Rewe-Zentral*, I-1989; 14 dicembre 1995, C-312/93, *Peterbroeck*, I-4599, punto 12; 15 gennaio 2013, C-416/10, *Križan* e a., punto 85.

<sup>&</sup>lt;sup>46</sup> V. sentenza 23 aprile 1986, 294/83, Les Verts c. Parlamento, 1339.

<sup>&</sup>lt;sup>47</sup> Per un'interessante riflessione sulla trasformazione dell'Unione europea da mercato a comunità di cittadini e diritti, v. MOCCIA L., *European Law, From 'Market' to 'Citizenship'*, in MOCCIA L. (a cura di), *The Making of European Private Law: Why, How, What, Who*, Munich, 2013, pp. 47-64. Inoltre, sulla differenza tra diritto comunitario e

suoi Stati membri né le sue Istituzioni sono sottratti al controllo della conformità dei loro atti alla carta costituzionale fondamentale costituita dai Trattati. Questi ultimi, inoltre, hanno istituito un sistema completo di rimedi giuridici e di procedimenti inteso ad affidare alla Corte di giustizia il controllo della legittimità degli atti delle Istituzioni europee<sup>48</sup>.

Detto ciò, norme procedurali chiare devono servire per individuare: il soggetto abilitato a chiedere la tutela giurisdizionale, l'oggetto e l'ambito di applicazione del ricorso, i rimedi esperibili di fronte ad una corte o ad un tribunale ed i relativi costi.

In sintesi, per essere effettivo un sistema di tutela giurisdizionale deve assicurare a chiunque vanti un interesse sufficiente o faccia valere la violazione di un diritto l'accesso a una procedura di ricorso di fronte ad un giudice istituito per legge, indipendente ed imparziale, al fine di contestare la legittimità sostanziale o procedurale di atti od omissioni di soggetti privati o autorità pubbliche.

### 2.3. Dalla Dichiarazione di Rio delle Nazioni Unite ai tre pilastri della Convenzione di Aarhus

La definizione di regole chiare e precise è la base su cui poter costruire un ampio accesso alla giustizia in materia ambientale. Infatti, da un lato, tali regole contribuiscono alla tutela dell'ambiente, dall'altro, permettono di dare certezza al quadro giuridico in cui i cittadini e le autorità pubbliche lavorano nonché gli operatori economici investono. Va evidenziato, già da queste prime riflessioni, lo stretto legame che esiste tra protezione dell'ambiente e crescita

31

diritto europeo, v. MOCCIA L., *Droit communautaire et droit européen, in Revue internationale de droit comparé*, 3, 2014, pp. 773-790. Inoltre, sul rapporto tra diritto europeo e diritto italiano, cfr. PISTOIA E., *Una nuova pronuncia della Corte costituzionale sui rapporti tra diritto nazionale e diritto europeo*, in *Rivista di diritto internazionale*, 94, 1, pp. 79-102.

<sup>&</sup>lt;sup>48</sup> V. sentenze *Les Verts c. Parlamento*, cit., punto 23; 25 luglio 2002, C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores c. Consiglio dell'Unione europea*, I-6677, punto 38; 3 settembre 2008, C-402/05 e C-415/05 P, *Kadi e Al Barakaat International Foundation c. Consiglio e Commissione*, I-6351, punto 281.

economica e, di conseguenza, il delicato compito che hanno le Istituzioni, nel caso di specie europee. In altri termini, esse devono individuare, nel corso della loro attività amministrativa e giurisdizionale, il giusto equilibrio tra queste due esigenze, entrambe meritevoli di eguale attenzione.

Nel caso del diritto ambientale, l'accesso alla giustizia è un tema ricco di spunti di riflessione per il giurista poiché l'interesse da tutelare non è un interesse privato, come potrebbe essere un interesse economico di un soggetto privato, ma un interesse diffuso e collettivo<sup>49</sup>. Infatti, il principio generale secondo cui una controversia giudiziaria possa essere avviata soltanto quando un diritto soggettivo sia stato violato oppure quando esista un interesse legittimo, trova i suoi limiti nel caso della legislazione ambientale, la quale è indirizzata principalmente all'insieme di soggetti privati che vivono all'interno di tutta la società civile, e non a singoli individui o categorie di individui. Tale delicata questione è stata ben sintetizzata dall'espressione «the fish cannot go to the Court» che sarebbe stata utilizzata dall'Avvocato Generale Sharpston nel corso di una causa giudiziaria discussa dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea<sup>50</sup>. In altre parole, l'ambiente non può proteggere se stesso, se minacciato o danneggiato<sup>51</sup>.

Ora, il primo riconoscimento a livello internazionale dell'accesso alla giustizia mediante ricorsi ambientali si è avuto con l'adozione del principio n. 10 della c.d. Dichiarazione di Rio, la quale rappresenta il

\_\_\_

<sup>&</sup>lt;sup>49</sup> Più precisamente, la denominazione interesse diffuso comprende quegli interessi che, privi di un titolare individuale distinto (detti anche interessi adespoti), sono comuni ad una collettività complessivamente intesa. Un interesse diffuso diviene collettivo quando il gruppo che ne è portatore possiede un'organizzazione di tipo associativo (il c.d. ente esponenziale). Per un approfondimento sul tema v. SATTA F., *Introduzione all'ambiente*, in www.apertacontrada.it, 22 febbraio 2010; ROSSI G., *Diritto amministrativo*, Milano, 2005, pp. 73-77; CORSO G., *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, 2004, pp. 129-130.

<sup>&</sup>lt;sup>50</sup> V. sentenza 12 maggio 2011, C-115/09, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV contro Bezirksregierung Arnsberg, I-3673.

<sup>&</sup>lt;sup>51</sup> Nella dottrina italiana questo delicato profilo è stato affrontato da FRACCHIA F., *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, 2010. Per una interessante chiave di lettura di questo aspetto in relazione al sistema giurisdizionale statunitense, v. STONE C., *Should trees have standing? Law, Morality and the Environment*, 3° ed., Oxford, 2011.

risultato ottenuto dalla conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo del 1992<sup>52</sup>. Tale principio stabilisce che:

«[e]nvironmental issues are best handled with participation of all concerned citizens, at the relevant level. At the national level, each individual shall have appropriate access to information concerning the environment that is held by public authorities, including information on hazardous materials and activities in their communities, and the opportunity to participate in decision-making processes. States shall facilitate and encourage public awareness and participation by making information widely available. Effective access to judicial and administrative proceedings, including redress and remedy, shall be provided»<sup>53</sup>.

L'accesso alla giustizia ambientale, pertanto, risulta strettamente connesso ad altri due diritti procedurali: il diritto ad avere accesso alle informazioni ambientali e il diritto a partecipare ai processi decisionali in materia ambientale.

Accesso alle informazioni, partecipazione ai processi decisionali e accesso alla giustizia, costituiscono i tre pilastri, i c.d. «diritti procedurali ambientali»<sup>54</sup>, su cui si fonda la costruzione della c.d. democrazia ambientale<sup>55</sup>.

Una tripartizione che ha trovato qualche anno più tardi completa attuazione grazie alla firma, sotto l'egida della Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite, della Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia ambientale (d'ora in poi,

Per un'analisi approfondita della questione dell'accesso alla giustizia a livello internazionale, v. REST A., Access to justice in international environmental law for individuals and NGOs: efficacious enforcement by the permanent court of arbitration, in POSTIGLIONE A., The role of judiciary in the implementation and enforcement of environment law, cit., pp. 460-492.

<sup>&</sup>lt;sup>53</sup> Il testo integrale della dichiarazione di Rio de Janeiro sull'ambiente e lo sviluppo, del 3-14 giugno 1992, può essere consultato sul sito internet delle Nazioni Unite: http://www.un.org/en/.

<sup>&</sup>lt;sup>54</sup> PALLEMAERTS M., GOURITIN A., Environmental rights standards. The EU's self proclaimed global "green" leadership in question, in ROSSI L.S., La protezione dei diritti fondamentali, Napoli, 2010, pp. 97-98.

<sup>&</sup>lt;sup>55</sup> SICLARI D., *Profili di diritto processuale amministrativo: class actions e tutela degli interessi collettivi e diffusi*, in DELL'ANNO P., PICOZZA E., *Trattato di diritto dell'ambiente (volume primo)*, *Principi generali*, Milano, 2012, p. 404.

la Convenzione di Aarhus)<sup>56</sup>. Infatti, il 25 giugno 1998, nella cittadina danese di Aarhus, l'Unione europea, i suoi Stati membri e altri Paesi terzi hanno stipulato questo importante accordo internazionale sul tema dell'ambiente. Esso si fonda su due idee principali che contribuiscono congiuntamente al miglioramento della qualità dell'ambiente ed alla sua tutela. Da una parte, una maggiore trasparenza delle autorità pubbliche che devono essere più vicine ai cittadini, secondo quella impostazione dell'amministrazione pubblica che trova le sue radici principalmente nei Paesi scandinavi. Dall'altra, una migliore sensibilizzazione dei cittadini verso il delicato tema dell'ambiente.

In particolare, come si legge nel preambolo della Convenzione di Aarhus, « (...) ogni persona ha il diritto di vivere in un ambiente atto ad assicurare la sua salute e il suo benessere e il dovere di tutelare e migliorare l'ambiente, individualmente o collettivamente, nell'interesse delle generazioni presenti e future». Per poter esercitare tale diritto e adempiere a tale obbligo, i cittadini devono avere accesso alle informazioni, essere ammessi a partecipare ai processi decisionali e avere accesso alla giustizia in materia ambientale.

Sulla base di tali obiettivi, tra loro strettamente connessi, la Convenzione, che comprende oggi quarantasette parti contraenti, tra le quali l'Unione europea e tutti i suoi Stati membri, si articola sostanzialmente in tre pilastri.

Il primo attribuisce al pubblico il diritto di accesso alle informazioni ambientali (primo pilastro)<sup>57</sup>, il secondo garantisce il diritto di partecipare ai processi decisionali (secondo pilastro)<sup>58</sup> e il terzo l'accesso alla giustizia, ossia il diritto di ricorrere in via amministrativa o giurisdizionale contro gli atti e le omissioni dei

<sup>&</sup>lt;sup>56</sup> Per un'attenta analisi della genesi della Convenzione di Aarhus, v. JENDROSKA J., Accès à la justice: remarques sur le statut juridique et le champ des obligations de la convention d'Aarhus dans le contexte de l'Union européenne, in Revue juridique de l'environnement, numero speciale, 2009, pp. 31-49.

<sup>&</sup>lt;sup>57</sup> Cfr. artt. 4-5 della Convenzione.

<sup>&</sup>lt;sup>58</sup> Cfr. artt. 6-8 della Convenzione.

privati e delle pubbliche autorità che violano le norme di diritto ambientale (terzo pilastro)<sup>59</sup>.

A partire dal giugno del 1998, pertanto, l'Unione europea, ed i suoi Stati membri<sup>60</sup>, si sono impegnati a rispettare gli obblighi previsti dalla Convenzione di Aarhus ma soprattutto ad assicurare al pubblico, inteso sia come persona fisica che giuridica<sup>61</sup>, un ampio accesso alle informazioni ed alla giustizia ambientale e una maggiore partecipazione ai processi decisionali. Tutto ciò con l'intento di contribuire a sensibilizzare l'opinione pubblica sulle tematiche ambientali, tenendo conto delle crescenti preoccupazioni provenienti dalla società civile in tema di tutela della salute pubblica. In altre parole, con la Convenzione di Aarhus, ogni cittadino europeo, può esercitare i diritti procedurali ambientali garantiti dall'accordo, indipendentemente dalla partecipazione a gruppi di interesse ambientale.

### 2.4. Cenni sull'attuazione del primo e del secondo pilastro nell'Unione europea

Premesso che in questa sede ci limiteremo ad approfondire esclusivamente il terzo pilastro, è utile tuttavia soffermarsi brevemente sulle azioni che l'Unione europea ha portato a termine al fine di attuare il primo ed il secondo pilastro che, come abbiamo visto, sono strettamente collegati con il tema dell'accesso alla giustizia ambientale.

In particolare, ci si chiede quali siano state le azioni che ad oggi l'Unione europea ha compiuto al fine di attuare gli obblighi derivanti

\_

<sup>&</sup>lt;sup>59</sup> Cfr. art. 9 della Convenzione.

<sup>&</sup>lt;sup>60</sup> In particolare in Italia è stata ratificata con la legge 16 marzo 2001, n. 108 «Ratifica ed esecuzione della Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, con due allegati, fatta ad Aarhus il 25 giugno 1998» (GU n. 85 del 11 aprile 2001, Suppl. Ordinario n. 80).

<sup>&</sup>lt;sup>61</sup> IAPICHINO L., *La Convenzione di Aarhus e il diritto dell'Unione europea*, in TANZI A., FASOLI E., IAPICHINO L., (a cura di ), *La Convezione di Aarhus e l'accesso alla giustizia in materia ambientale*, cit., p. 57.

dalla Convenzione di Aarhus, sia nei confronti dei propri Stati membri che delle proprie Istituzioni<sup>62</sup>.

L'accesso alle informazioni ambientali, è disciplinato dall'art. 4 della Convenzione di Aarhus, secondo cui le autorità pubbliche devono mettere a disposizione del pubblico le informazioni ambientali loro richieste, senza che si debba far valere uno specifico interesse al riguardo.

Invece, l'art. 6 della Convenzione di Aarhus disciplina la partecipazione del pubblico alle decisioni relative ad attività specifiche; l'art. 7, la partecipazione del pubblico a piani, programmi e politiche in materia ambientale; l'art. 8, la partecipazione all'elaborazione di regolamenti di attuazione e strumenti normativi giuridicamente vincolanti di applicazione generale.

Ora, in relazione ai primi due pilastri, l'azione dell'Unione europea è stata completa sotto entrambi i profili. Invero, adeguate misure sono state indirizzate sia nei confronti degli Stati membri che delle stesse istituzioni europee.

Segnatamente, l'attuazione dei primi due pilastri della Convenzione di Aarhus all'interno degli Stati membri è stata assicurata dall'emanazione di due direttive nel 2003: da un lato, la direttiva 2003/4/CE<sup>63</sup> che garantisce il diritto di accesso all'informazione ambientale detenuta dalle autorità pubbliche e stabilisce condizioni e modalità pratiche per il suo esercizio<sup>64</sup>; dall'altro, la direttiva

<sup>&</sup>lt;sup>62</sup> Per un esame approfondito dell'attuazione della Convenzione di Aarhus da parte dell'Unione europea, v. OLIVER P., *Access to Information and to Justice in EU Environmental Law: The Aarhus Convention,* in *Fordham International Law Journal*, 36, 5, luglio 2013, pp. 1423-1470; KRAMER L., *EC Environmental Law,* 6° ed., London, 2007, pp. 147-193.

<sup>&</sup>lt;sup>63</sup> Direttiva 2003/4/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2003, sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale e che abroga la direttiva 90/313/CEE del Consiglio (GU L 41, 26).

<sup>&</sup>lt;sup>64</sup> Per approfondire il tema dell'accesso alle informazioni ambientali, v. MASON M., Information Disclosure and Environmental Rights: the Aarhus Convention, in Global Environmental Politics, 10, 3, agosto 2010, pp. 10-28; KRAMER L., Access to environmental information in an open European society – Directive 2003/4/EC, in Yearbook of European environmental law 2004 (2005), 4, 2005, pp. 1-27; SCHRAM F., Public Access to EU Environmental Documents – Regulation (EC) No. 1049/2001, in Yearbook of European environmental law 2004 (2005), 5, 2005, pp. 23-65; Jos J., Recent Developments on Access to Environmental Information: Transparency in Decision – Making, in European Environmental Law Review, 7, 10, ottobre 1998, pp. 268-276.

2003/35/CE<sup>65</sup> che prevede la partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale, modificando le direttive 85/337/CEE<sup>66</sup> e 96/61/CE<sup>67</sup>. La direttiva 85/337/CEE è stata poi abrogata dalla citata direttiva 2011/92/UE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati<sup>68</sup>.

In relazione, invece, all'azione dell'Unione europea nei confronti delle proprie Istituzioni, nel 2006 è stato adottato il regolamento (CE) n. 1367/2006<sup>69</sup> (d'ora in avanti il regolamento Aarhus) che prevede specifiche regole per applicare le disposizioni della Convenzione d'Aarhus alle Istituzioni e agli organi europei, in relazione ai tre pilastri<sup>70</sup>.

In aggiunta, per quanto riguarda l'accesso alle informazioni ambientali, occorre menzionare anche le norme previste dal regolamento (CE) n. 1049/2001 che disciplina l'accesso del pubblico ai documenti delle Istituzione europee<sup>71</sup>.

In conclusione, si può affermare che l'attuazione del primo e del secondo pilastro della Convenzione di Aarhus è avvenuta in modo completo all'interno dell'ordinamento giuridico dell'Unione, sia verso gli Stati membri, mediante l'adozione delle direttive 2003/4/CE e

<sup>69</sup> Regolamento (CE) n. 1367/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 settembre 2006, sull'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della Convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (GU L 264, 13).

<sup>&</sup>lt;sup>65</sup> Direttiva 2003/35/CE 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 L 156, 17).

<sup>&</sup>lt;sup>66</sup> Direttiva 85/337/CEE del Consiglio del 27 giugno 1985 concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (GU L 175, 40).

<sup>&</sup>lt;sup>67</sup> Direttiva 96/61/CE del Consiglio del 24 settembre 1996 sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento (GU L 254, 26).

<sup>&</sup>lt;sup>68</sup> V. *supra*, nota 35.

<sup>&</sup>lt;sup>70</sup> Il regolamento Aarhus si approfondirà nel terzo capitolo.

<sup>&</sup>lt;sup>71</sup> Regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (GU L 145, 43). Su tale regolamento, v. LEINO P., *Just a little sunshine in the rain: the 2000 case law of the European Court of Justice on Access to documents*, in *Common Market Law Review*, 48, 2011, pp. 1215-1252.

2003/35/CE, siano nei confronti delle stesse istituzioni con il regolamento Aarhus.

Occorre ora analizzare nel dettaglio quali sono gli obblighi derivanti dal terzo pilastro della Convenzione di Aarhus, quello relativo all'accesso alla giustizia, per individuarne successivamente le modalità di attuazione all'interno dell'ordinamento giuridico europeo.

# 3. IL TERZO PILASTRO DELLA CONVENZIONE DI AARHUS SULL'ACCESSO ALLA GIUSTIZIA AMBIENTALE

#### 3.1. La ratio del terzo pilastro

L'art. 9 della Convenzione di Aarhus contiene le disposizioni relative al c.d. terzo pilastro, quello sull'accesso alla giustizia. Esso è suddiviso in cinque commi, che saranno analizzati nel dettaglio nel corso di questa sezione. I primi tre disciplinano rispettivamente tre distinte ipotesi di accesso alla giustizia, inteso come accesso a procedure amministrative o giurisdizionali per contestare atti o omissioni di privati o pubbliche autorità. Invece, i commi 4 e 5 elencano le condizioni che le procedure devono rispettare.

In via preliminare, occorre ricordare che le disposizioni contenute all'interno dell'art. 9 della Convenzione sono destinate a due categorie di soggetti.

Da un lato, i «membri del pubblico», vale a dire una o più persone fisiche o giuridiche e, ai sensi della legislazione o della prassi nazionale, associazioni, organizzazioni o gruppi costituiti da tali persone<sup>72</sup>. Dall'altro, «i membri del pubblico interessato», in altri termini il pubblico che subisce o può subire gli effetti dei processi decisionali in materia ambientale o che ha un interesse da far valere al riguardo, considerandosi titolari di tali interessi le organizzazioni non governative che promuovono la tutela dell'ambiente e che rispettano i requisiti prescritti dal diritto nazionale<sup>73</sup>.

La *ratio* dell'art. 9 della Convenzione è quella di dare la possibilità di avviare procedure di ricorso per la tutela di diritti in materia ambientale. In particolare, si tratta di quelli sanciti dalla Convenzione: l'accesso alle informazioni ambientali, la partecipazione ai processi decisionali, così come il rispetto della legislazione nazionale ambientale. Il terzo pilastro, dunque, contribuisce a creare condizioni

<sup>&</sup>lt;sup>72</sup> Cfr. art. 2, par. 4 della Convenzione.

<sup>&</sup>lt;sup>73</sup> Cfr. art. 2, par. 5 della Convenzione.

di parità per i cittadini che desiderino far rispettare il diritto dell'ambiente, i quali con il loro intervento possono aggiungere importanti risorse agli sforzi dei governi nazionali. In altri termini, si richiama lo spirito della storica sentenza *Van Gend en Loos* del 5 febbraio 1963 nella quale i cittadini sono considerati soggetti attivi dell'«ordinamento giuridico "di nuovo genere», e pertanto possono partecipare e collaborare alle attività dell'Unione<sup>74</sup>.

Tuttavia, come portato alla luce da numerosi studi condotti nel corso degli ultimi anni, in molti Paesi vi sono attualmente diversi ostacoli all'accesso alla giustizia<sup>75</sup>. Ad esempio, in alcuni Paesi è spesso negato ai membri del pubblico, comprese le organizzazioni non governative ambientali, l'interesse ad agire al fine di contestare atti o omissioni che si presuma violino le norme di diritto ambientale. In altri casi, le procedure di ricorso, sebbene formalmente esistenti, sono troppo costose e nella pratica non possono essere sostenute da un comune cittadino o da un'associazione che tutela l'ambiente. Un altro ostacolo è costituito dal fatto che gli organi giudiziari spesso non dispongono del potere di adottare provvedimenti ingiuntivi, o altri rimedi adeguati, per attuare in modo efficace le loro decisioni. Queste ed altre barriere indeboliscono la capacità del pubblico, inteso come singolo privato o gruppo di interesse, di presentare ricorso nel momento in cui ritenga che le autorità pubbliche o i privati non rispettino i diritti sanciti dalla Convenzione o dalla legislazione ambientale nazionale.

L'art. 9, pertanto, è stato inserito nel testo della Convenzione per affrontare tali delicate questioni e migliorare il sistema di accesso alla

\_

<sup>&</sup>lt;sup>74</sup> V sentenza 5 febbraio 1963, 26/62, Van Gend en Loos, 3.

<sup>&</sup>lt;sup>75</sup> Per uno studio comparato sull'accesso alla giustizia in materia ambientale nei vari Stati membri, v.: ELIANTONIO M., BACKES CH. W., VAN RHEE C.H., SPRONKEN T., BERLEE A., Standing up for your right(s) in Europe: a comparative study on legal standing (locus standi) before the EU and Member States'courts, Cambridge, 2013; DE SADELEER N., ROLLER G., DROSS M., Access to justice in environmental matters and the role of NGO's: empirical findings and legal appraisal, Groningen, 2005.

giustizia ambientale all'interno degli Stati parti contraenti, tra cui l'Unione europea e tutti i suoi Stati membri<sup>76</sup>.

#### 3.2. L'articolo 9 osservato dall'alto

Prima di trattare nel dettaglio le disposizioni contenute nei cinque commi dell'art. 9 della Convenzione, è utile riportare di seguito una tabella nella quale sono sintetizzati in modo schematico gli obblighi derivanti dalla Convenzione, in particolar modo quelli sull'accesso alla giustizia.

OD 1 1	1 1			- 4
Tabel	Ш	2	n	
1 and	Ш	ш	11.	

Norma Obbligo Si richiede alle

ciascun individuo l'accesso ad una procedura di ricorso Art. 9 (1) in relazione alla richiesta di accesso alle informazioni ambientali. formulata ai sensi dell'art. 4 della Convenzione.

> Si richiede alle parti contraenti di assicurare ai membri del pubblico interessato l'accesso ad una procedura di ricorso in relazione a decisioni, atti o omissioni soggetti all'art. 6 altre pertinenti ed della disposizioni Convenzione.

contraenti di garantire a

parti

Si richiede alle parti contraenti di garantire ai membri del pubblico l'accesso ad una procedura di ricorso per il riesame di atti o omissioni di privati o

Art. 9 (2)

Art. 9 (3)

<sup>&</sup>lt;sup>76</sup> Per uno studio approfondito dell'intera Convenzione di Aarhus, si veda: Aarhus Convention - An implementation guide, 2°ed., giugno 2014: disponibile sul sito web: www.unece.org.

pubbliche autorità compiuti in violazione del diritto ambientale nazionale.

Art. 9 (4)

Prevede parametri generali minimi relativi alle procedure di ricorso ed ai rimedi.

Art. 9 (5)

Richiede alle parti contraenti di facilitare l'effettivo accesso alla giustizia riducendone gli ostacoli, in particolare quelli finanziari.

Dalla lettura della tabella sopra riportata si osserva che i primi tre paragrafi dell'art. 9 configurano tre diverse ipotesi di accesso alla giustizia, mentre i commi 4 e 5 si limitano a stabilire le condizioni generali da applicare alle procedure di ricorso ed ai rimedi stessi affinché l'accesso alla giustizia sia effettivo.

Quanto alle prime due ipotesi, previste dall'art. 9, commi 1 e 2 della Convenzione, si riconosce l'accesso alla giustizia nel caso in cui i primi due pilastri, l'accesso alla informazione ambientale e la partecipazione ai procedimenti decisionali, non siano stati garantiti in modo soddisfacente.

Per quanto riguarda la prima ipotesi, l'art. 9, comma 1 della Convenzione stabilisce che chiunque ritenga che la propria richiesta di informazioni 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, ha il diritto di accedere a una procedura di ricorso dinanzi a un organo giurisdizionale o a un altro organo indipendente e imparziale istituito per legge.

In relazione alla seconda ipotesi, invece, l'art. 9, comma 2 della Convenzione assicura la possibilità di ricorso per chi vanti un interesse sufficiente o lamenti la violazione di un diritto al fine di contestare la legalità sostanziale o procedurale di decisioni, atti o omissioni soggetti alle disposizioni dell'art. 6 della Convenzione, quello relativo alla partecipazione del pubblico interessato ai processi

decisionali in materia ambientale, oppure ad altre pertinenti disposizioni della Convenzione.

Ma è l'art. 9, comma 3 che costituisce l'elemento più innovativo per la maggior parte degli ordinamenti delle parti contraenti. Infatti, questa disposizione assicura ad individui o associazioni, che rispettino i criteri previsti dal diritto nazionale, un rimedio per contestare atti o omissioni, di privati o pubbliche autorità, che si presuma violino il diritto nazionale dell'ambiente.

Detto ciò, altri due corollari discendono dalla lettura dei commi 4 e 5 dell'articolo 9 della Convenzione.

L'art. 9, comma 4, infatti prevede che le procedure di cui sopra offrano rimedi adeguati ed effettivi, inclusi eventualmente provvedimenti ingiuntivi, e siano obiettive, eque, rapide e non eccessivamente onerose.

L'art. 9, comma 5, invece, prevede l'introduzione di appositi meccanismi di assistenza al fine di eliminare o ridurre gli ostacoli finanziari o gli altri ostacoli all'accesso alla giustizia.

In sintesi, questa breve panoramica dell'art. 9 della Convenzione di Aarhus, che sarà analizzato dettagliatamente nel prossimo paragrafo, ci porta ad affermare che il c.d. terzo pilastro costituisce lo strumento principale che obbliga le parti contraenti ad assicurare ai propri cittadini e associazioni rimedi processuali rapidi ed efficaci al fine di attivare azioni legali nel caso in cui ravvisassero una presunta violazione dei propri diritti di accesso alle informazioni ambientali o di partecipazione al processo decisionale oppure del diritto nazionale dell'ambiente<sup>77</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>77</sup> Un'influenza particolarmente importante della Convenzione di Aarhus sugli ordinamenti nazionali, si è avuta nel caso dell'ordinamento estone in cui le organizzazioni non governative ambientali sembrerebbero disporre del più ampio accesso alla giustizia in materia ambientale di tutta Europa. In proposito, v. VEINLA H., RELVE K., *Influence of the Aarhus Convention on Access to Justice in Environmental Matters in Estonia*, in *European Environmental Law Review*, 14, 12, 2005, pp. 326-331. Al contrario, in Spagna l'attuazione ha avuto anche esiti apparentemente paradossali. Cfr. AGUDO GONZALEZ J., *The implementation of the Aarhus Convention in Spain : progresses and paradoxes*, in *European public law*, 20, 1, 2014, pp. 39-62.

#### 3.3. L'articolo 9 alla lente di ingrandimento

Alla luce di quanto detto sopra, in questo paragrafo si studieranno nel dettaglio le singole disposizioni dell'art. 9 della Convenzione, utilizzando come linee guida, per ogni singolo comma le seguenti questioni chiave: che cosa può essere oggetto del riesame? chi può chiedere il riesame? chi si occupa del riesame? qual è l'ambito di applicazione del riesame?<sup>78</sup>.

### 3.3.1. Il primo comma: il ricorso in relazione all'accesso alle informazioni

Come abbiamo già avuto modo di accennare, l'art. 9, comma 1 della Convenzione configura la specifica ipotesi di accesso alla giustizia nel caso in cui la richiesta di informazioni formulata ai sensi dell'art. 4 non sia stata trattata in modo conforme alle disposizioni dello stesso articolo.

Infatti, l'articolo 9, comma 1 della Convenzione così dispone:

«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.

La Parte che preveda il ricorso dinanzi a un organo giurisdizionale dispone affinché l'interessato abbia anche accesso a una procedura stabilita dalla legge, rapida e gratuita o poco onerosa, ai fini del riesame della propria richiesta da parte dell'autorità pubblica o da

<sup>&</sup>lt;sup>78</sup> Come già ricordato la Convenzione di Aarhus è stata adottata sotto l'egida delle Nazioni Unite, in particolare la Commissione economica per l'Europa, e le traduzioni facenti fede del testo sono l'inglese, il francese ed il russo. I cinque paragrafi contenuti nell'articolo 9 della Convenzione sono stati analizzati riportando la traduzione italiana del testo che tuttavia non è quella facente fede.

parte di un organo indipendente e imparziale di natura non giurisdizionale.

Le decisioni definitive prese a norma del presente paragrafo sono vincolanti per l'autorità pubblica in possesso delle informazioni. Esse sono motivate per iscritto almeno quando l'accesso alle informazioni viene negato in forza del presente paragrafo» <sup>79</sup>.

In primo luogo, l'oggetto del riesame è la decisione adottata ai sensi dell'art. 4 della Convenzione. In linea di massima si tratta dell'atto della pubblica amministrazione con la quale si nega l'accesso alle informazioni ambientali richieste.

In secondo luogo, ai sensi dell'art. 9, comma 1, può chiedere il riesame della decisione il soggetto che abbia richiesto l'informazione e non sia soddisfatto della risposta o della gestione della sua richiesta.

In terzo luogo, il riesame deve essere effettuato dinanzi ad un organo giurisdizionale o a un altro organo indipendente e imparziale istituito dalla legge. Inoltre, nel caso in cui sia previsto un ricorso dinanzi ad un organo giurisdizionale, l'interessato ha accesso a una procedura stabilita dalla legge, rapida e gratuita o poco onerosa, affinché la sua richiesta possa essere riesaminata da parte dell'autorità pubblica o da parte di un organo indipendente e imparziale di natura non giurisdizionale. L'organo di riesame deve essere anche competente ad adottare decisioni vincolanti per l'autorità pubblica in possesso delle informazioni e le decisioni devono essere motivate per iscritto, almeno nel caso in cui l'accesso alle informazioni sia negato. Pertanto, eventuali decisioni che non siano vincolanti o siano solamente

<sup>&</sup>lt;sup>79</sup> «Each Party shall, within the framework of its national legislation, ensure that any person who considers that his or her request for information under article 4 has been ignored, wrongfully refused, whether in part or in full, inadequately answered, or otherwise not dealt with in accordance with the provisions of that article, has access to a review procedure before a court of law or another independent and impartial body established by law.

In the circumstances where a Party provides for such a review by a court of law, it shall ensure that such a person also has access to an expeditious procedure established by law that is free of charge or inexpensive for reconsideration by a public authority or review by an independent and impartial body other than a court of law.

Final decisions under this paragraph 1 shall be binding on the public authority holding the information. Reasons shall be stated in writing, at least where access to information is refused under this paragraph».

suggerimenti o direttive nei confronti dell'autorità pubblica non sarebbero sufficienti per rispettare la Convenzione di Aarhus.

Infine, per quanto riguarda l'ambito di applicazione del riesame, le parti contraenti devono prevedere una procedura di ricorso nel caso in cui la richiesta di informazioni formulata ai sensi dell'art. 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. Pertanto, anche se il richiedente abbia ricevuto una risposta alla sua richiesta, resta un margine di manovra per quest'ultimo per contestare la decisione della pubblica autorità. Infatti, l'art. 4 della Convenzione, a cui l'art. 9, comma 1 fa riferimento, contiene condizioni, sia sostanziali che procedurali, che le autorità pubbliche devono rispettare. Ad esempio, il termine entro cui le informazioni devono essere messe a disposizione (art. 4, comma 2), la forma in cui deve essere data la risposta (art. 4, comma 1, lett. b)) e i motivi per cui possono essere rifiutate le richieste (art. 4, commi 3 e 4)<sup>80</sup>, che devono tuttavia essere interpretati in modo restrittivo.

Da ultimo, l'art. 9, comma 1 della Convenzione prevede che le decisioni prese dall'organo di riesame devono essere vincolanti e scritte.

## 3.3.2. Il secondo comma: il ricorso in relazione alla partecipazione ai procedimenti

La seconda ipotesi relativa all'accesso alla giustizia ambientale concerne la possibilità di avviare una procedura di ricorso contro le decisioni, gli atti o le omissioni relative al diritto di partecipare ai processi decisionali, disciplinato dall'art. 6 della Convenzione.

L'art. 9, comma 2 della Convenzione così recita:

delle informazioni commerciali o industriali; riservatezza dei dati personali.

<sup>&</sup>lt;sup>80</sup> Tra i motivi di diniego, si menzionano i seguenti casi: mancata disponibilità delle informazioni; richiesta manifestamente irragionevole o formulata in termini troppo generici; documenti ancora in corso di elaborazione o comunicazioni interne; pregiudizio per la segretezza delle deliberazioni interne delle autorità pubbliche; pregiudizio arrecato alle relazioni internazionali; alla difesa nazionale o alla sicurezza pubblica; riservatezza

«2. Nel quadro della propria legislazione nazionale, ciascuna Parte provvede affinché i membri del pubblico interessato a) che vantino un interesse sufficiente o in alternativa b) che facciano valere la violazione di un diritto, nei casi in cui il diritto processuale amministrativo di detta Parte esiga tale presupposto abbiano accesso a una procedura di ricorso dinanzi a un organo giurisdizionale e/o ad un altro organo indipendente ed imparziale istituito dalla legge, per contestare la legittimità sostanziale o procedurale di decisioni, atti od omissioni soggetti alle disposizioni dell'articolo 6 e, nei casi previsti dal diritto nazionale e fatto salvo il paragrafo 3, ad altre pertinenti disposizioni della presente Convenzione.

Le nozioni di «interesse sufficiente» e di «violazione di un diritto» sono determinate secondo il diritto nazionale, coerentemente con l'obiettivo di offrire al pubblico interessato un ampio accesso alla giustizia nell'ambito della presente convenzione. A tal fine si ritiene sufficiente, ai sensi della lettera a), l'interesse di qualsiasi organizzazione non governativa in possesso dei requisiti di cui all'articolo 2, paragrafo 5. Tali organizzazioni sono altresì considerate titolari di diritti suscettibili di violazione ai sensi della lettera b). Le disposizioni del presente paragrafo non escludono la possibilità di esperire un ricorso preliminare dinanzi ad un'autorità amministrativa, né dispensano dall'obbligo di esaurire le vie di ricorso amministrativo prima di avviare un procedimento giudiziario qualora tale obbligo sia previsto dal diritto nazionale»<sup>81</sup>.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>81</sup> «2. Each Party shall, within the framework of its national legislation ensure that members of the public concerned

<sup>(</sup>a) Having a sufficient interest or, alternatively, (b) Maintaining impairment of a right, where the administrative procedural law of a Party requires this as a precondition, have access to a review procedure before a court of law and/or another independent and impartial body established by law, to challenge the substantive and procedural legality of any decision, act or omission subject to the provisions of article 6 and, where so provided for under national law and without prejudice to paragraph 3 below, of other relevant provisions of this Convention.

What constitutes a sufficient interest and impairment of a right shall be determined in accordance with the requirements of national law and consistently with the objective of giving the public concerned wide access to justice within the scope of this Convention. To this end, the interest of any non-governmental organization meeting the requirements referred to in article 2, paragraph 5, shall be deemed sufficient for the purpose of subparagraph (a) above. Such organizations shall also be deemed to have rights capable of

Quindi, anche questo secondo comma fa riferimento ad un caso di accesso alla giustizia relativo ad un diritto sancito nello stesso testo della Convenzione, quello della partecipazione ai processi decisionali, il secondo pilastro<sup>82</sup>.

Seguendo anche in questo caso la logica sviluppata nel paragrafo precedente, in primo luogo occorre evidenziare l'oggetto del riesame. A tal proposito, l'art. 9, comma 2 della Convenzione dispone che il pubblico interessato possa contestare la legittimità sostanziale o procedurale non solo di decisioni, atti od omissioni soggetti alle disposizioni dell'art. 6 ma anche di quelli relativi ad altre pertinenti disposizioni della Convenzione, nei casi previsti dal diritto nazionale. Ciò significa che le parti contraenti sono libere di estendere la procedura di riesame, prevista dall'art. 9, comma 2, per coprire altre disposizioni della Convenzione come ad esempio gli artt. 7 e 8 relativi rispettivamente alla partecipazione del pubblico ai piani, programmi e politiche ambientali e all'elaborazione di regolamenti di attuazione e strumenti normativi vincolanti di applicazione generale.

In secondo luogo, in relazione ai soggetti abilitati a richiedere la procedura di riesame, l'art. 9, comma 2 della Convenzione, richiede come requisiti minimi che il pubblico interessato abbia un interesse sufficiente o in alternativa faccia valere la violazione di un diritto, nei casi in cui il diritto processuale amministrativo della parte contraente esiga tale presupposto.

Come già anticipato, per pubblico interessato si intende una o più persone fisiche o giuridiche oppure associazioni, organizzazioni o gruppi che subiscono o possono subire gli effetti dei processi decisionali in materia ambientale o che hanno un interesse da far valere al riguardo.

being impaired for the purpose of subparagraph (b) above. The provisions of this paragraph 2 shall not exclude the possibility of a preliminary review procedure before an administrative authority and shall not affect the requirement of exhaustion of administrative review procedures prior to recourse to judicial review procedures, where such a requirement exists under national law».

<sup>&</sup>lt;sup>82</sup> Per un'analisi approfondita dell'art. 9, comma 2 della Convenzione, v. DARPO J., Article 9.2 of the Aarhus Convention and EU law: some remarks on CJEUs case-law on access to justice in environmental decision-making, in Journal for European environmental & planning law, 11, 4, 2014, pp. 367-391.

A questo punto, occorre aprire una breve parentesi sul ruolo delle associazioni ambientali. Infatti, la Corte di giustizia dell'Unione europea negli ultimi anni si è pronunciata più volte su tale argomento, chiarendo quale sia l'importanza di queste associazioni di cittadini alla luce della Convenzione di Aarhus. A tal riguardo, è utile soffermarsi su una sentenza in particolare: il c.d. caso *Trianel* su cui si approfondirà l'analisi nel corso del capitolo terzo.

Infatti, il giudice europeo, nell'interpretare l'art. 10 *bis* della già citata direttiva 85/337/CE<sup>83</sup>, ha affermato che, qualunque sia l'orientamento scelto dallo Stato membro con riferimento al criterio della ricevibilità di un ricorso, le associazioni a tutela dell'ambiente hanno diritto a proporre ricorso in sede giurisdizionale o dinanzi ad un altro organo indipendente e imparziale istituito dalla legge, allo scopo di contestare la legittimità, quanto al merito o alla procedura, delle decisioni, degli atti o delle omissioni previste dal detto articolo<sup>84</sup>. Inoltre, secondo la Corte di giustizia, gli Stati membri non possono privare le associazioni a tutela dell'ambiente della possibilità di svolgere il ruolo loro riconosciuto tanto dalla direttiva 85/337/CE quanto dalla stessa Convenzione di Aarhus<sup>85</sup>. In tale sentenza, dunque, la Corte di giustizia riconosce il ruolo rilevante che la Convenzione di Aarhus ha attribuito alle associazioni a tutela dell'ambiente in relazione all'accesso alla giustizia.

Chiusa questa breve parentesi, si osserva che, in relazione all'organo del riesame si riproducono gli stessi termini del comma 1. In altre parole, il ricorso deve essere formulato dinanzi ad un organo giurisdizionale o ad un altro organo indipendente ed imparziale istituito dalla legge. Tuttavia, a differenza del comma 1, si devono aggiungere due ulteriori considerazioni relative entrambe alla necessità di avere procedure di riesame celeri e efficaci. Infatti, l'art. 9, comma 2 della Convenzione, da una parte, prevede la possibilità di esperire un ricorso preliminare dinanzi ad un'autorità amministrativa,

<sup>83</sup> V. *supra*, nota 64.

<sup>&</sup>lt;sup>84</sup> V. sentenza 12 maggio 2011, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV contro Bezirksregierung Arnsberg*, cit., punto 42. <sup>85</sup> *Ibid.*, punto 44.

dall'altra, dispone che, prima di avviare un procedimento giudiziario, non si eluda l'obbligo di esaurire le vie di ricorso amministrativo qualora tale obbligo sia previsto dal diritto nazionale.

Infine, l'ambito di applicazione del riesame riguarda sia gli elementi sostanziali che procedurali della decisione.

## 3.3.3. Il terzo comma: la novità del ricorso per violazione del diritto ambientale

Accanto alle due prime ipotesi, l'articolo 9, comma 3 della Convenzione rappresenta sicuramente l'innovazione più rilevante<sup>86</sup>. Ai sensi di questa disposizione, i membri del pubblico possono avviare procedure amministrative o giurisdizionali al fine di impugnare gli atti o contestare le omissioni, sia dei privati che delle autorità pubbliche, che si presuma violino il diritto ambientale nazionale.

Il comma 3, così dispone:

«3. In aggiunta, e ferme restando le procedure di ricorso di cui ai paragrafi 1 e 2, ciascuna Parte provvede affinché i membri del pubblico che soddisfino i criteri eventualmente previsti dal diritto nazionale possano promuovere procedimenti di natura amministrativa o giurisdizionale per impugnare gli atti o contestare le omissioni dei privati o delle pubbliche autorità compiuti in violazione del diritto ambientale nazionale»<sup>87</sup>.

Pertanto, la suddetta disposizione crea un'ulteriore categoria di casi in cui i membri del pubblico possono fare ricorso ad organi amministrativi o giudiziari nel caso di violazione del diritto ambientale nazionale. Essa è applicabile ad una gamma molto più

<sup>87</sup> «3. In addition and without prejudice to the review procedures referred to in paragraphs 1 and 2 above, each Party shall ensure that, where they meet the criteria, if any, laid down in its national law, members of the public have access to administrative or judicial procedures to challenge acts and omissions by private persons and public authorities which contravene provisions of its national law relating to the environment».

<sup>&</sup>lt;sup>86</sup> L. IAPICHINO, La Convenzione di Aarhus e il diritto dell'Unione europea, cit., p. 58; M. MONTINI, Accesso alla giustizia per ricorsi ambientali, in F.FRANCIONI, M. GESTRI, N. RONZITTI, T. SCOVAZZI (a cura di), Accesso alla giustizia dell'individuo nel diritto internazionale e dell'Unione europea, cit., p. 402.

ampia di atti e omissioni rispetto a quella prevista ai commi 1 e 2 ma concede anche un maggiore margine di manovra alle parti contraenti nella fase dell'attuazione. Inoltre, l'art. 9, comma 3 della Convenzione prevede che i membri del pubblico possano far valere le proprie ragioni sia direttamente, cioè, portando il caso in tribunale affinché la legislazione ambientale venga applicata, sia in via indiretta avviando e partecipando a procedimenti amministrativi che mirino all'attuazione delle norme ambientali. In tal modo, si ribadisce quel ruolo attivo dei cittadini<sup>88</sup>, singoli o riuniti in associazioni per la tutela dell'ambiente, che non solo consente una migliore attuazione della legislazione ambientale ma costituisce anche un rilevante supporto al mondo delle istituzioni che molto spesso risentono di scarse risorse, umane e finanziarie, per affrontare i problemi relativi alla protezione dell'ambiente<sup>89</sup>.

Ora, *in primis*, per quanto riguarda l'oggetto della revisione, questo può essere rappresentato da qualsiasi atto od omissione che violi la legislazione ambientale nazionale, incluso il diritto dell'Unione europea.

In secondo luogo, l'art. 9, comma 3 della Convenzione impone alle parti di garantire ai membri del pubblico la possibilità di agire in giudizio per far rispettare il diritto ambientale, nell'osservanza dei criteri stabiliti da ciascun ordinamento nazionale. Tali criteri devono essere coerenti con l'obiettivo della Convenzione di Aarhus di assicurare un ampio accesso alla giustizia in materia ambientale.

In terzo luogo, a differenza dei commi 1 e 2, non sono indicati i tipi di organi dinanzi ai quali si può agire in giudizio. Si stabilisce soltanto che le parti contraenti devono garantire ai membri del pubblico l'accesso a procedure amministrative o giudiziarie. Pertanto, le parti contraenti dispongono di una larga discrezionalità e possono decidere quali siano le vie migliori per garantire l'accesso alla giustizia. Dalla possibilità di agire in giudizio di fronte ai tribunali ordinari nazionali,

<sup>89</sup> A tal riguardo, v. BERGLUND C., MATTI S., Citizen and Consumer, The Dual Role of Individuals in Environmental Policy, in Environmental Politics, 15, 4, 2006, pp. 550-571.

<sup>&</sup>lt;sup>88</sup> Cfr. L. MOCCIA, Cittadinanza europea e spazio di libertà, sicurezza e giustizia, in La cittadinanza europea, 7, 1-2, 2010, pp. 115-134.

alla costituzione di specifiche corti specializzate in diritto ambientale, a specifici *forum* o procedimenti attivabili dai cittadini. L'importante è che si tenga presente l'obbligo generale di cui all'art. 3, comma 1 della Convenzione, quello di «stabilire e mantenere un quadro normativo chiaro, trasparente e coerente» per l'attuazione della Convenzione.

Da ultimo, anche se la disposizione non fa alcun riferimento all'ambito di applicazione del ricorso, si presume che i cittadini possano impugnare un atto o contestare un'omissione sia per violazioni sostanziali che procedurali.

Prima di passare all'esame degli ultimi due commi dell'art. 9 della Convenzione, occorre aprire una breve parentesi su un'importante pronuncia della grande sezione della Corte di giustizia, che sarà analizzata ampliamente nel terzo capitolo, concernente l'art. 9, comma 3 della Convenzione. Si allude, in particolare, alla sentenza Lesoochranárske zoskupenie VLK dell' 8 marzo 2011 in cui la Corte di giustizia ha dichiarato che l'art. 9, comma 3 della Convenzione di Aarhus non ha efficacia diretta nel diritto dell'Unione europea<sup>90</sup>. Il giudice europeo ha ricordato che, affinché una disposizione di un accordo concluso dall'Unione e dai suoi Stati membri con Stati terzi abbia effetto diretto, questa deve stabilire un obbligo chiaro e preciso non subordinato all'intervento di alcun atto ulteriore<sup>91</sup>. Ciò non avviene nel caso dell'art. 9, comma 3 della Convenzione di Aarhus in quanto tale disposizione, secondo la Corte, non contiene un obbligo chiaro e preciso che regoli direttamente la situazione giuridica dei cittadini e non può avere effetto diretto. Chiusa questa breve ma necessaria parentesi sulla non efficacia diretta dell'art. 9, comma 3 della Convezione, si passa ora a descrivere gli ultimi due commi che indicano quali condizioni debbano essere soddisfatte per avere delle procedure amministrative giurisdizionali conformi alla Convenzione.

<sup>&</sup>lt;sup>90</sup> V. sentenza 8 marzo 2011, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-240/09, I-1255, punto 45

<sup>&</sup>lt;sup>91</sup> *Ibid.*, punto 44.

Come abbiamo visto, i commi 1, 2 e 3 dell'articolo 9 riguardano le specifiche situazioni in cui il pubblico può avvalersi di una procedura di ricorso.

L'art. 9, comma 4, della Convenzione, invece riporta i criteri qualitativi minimi che devono essere rispettati in tutte queste procedure, nonché il tipo di rimedi che deve essere fornito.

Nello specifico, esso dispone che:

«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.» <sup>92</sup>.

I rimedi, quindi, devono essere adeguati ed effettivi, e ciò deve essere garantito non solo per le procedure di ricorso relative all'accesso alle informazioni ambientali o alla partecipazione ai processi decisionali, ma anche per tutti gli altri atti e omissioni di cui al comma 3.

Ora, il criterio dell'adeguatezza significa che con il rimedio offerto si raggiunga l'effetto desiderato dalla procedura di riesame, ad esempio la compensazione di danni causati o la prevenzione di danni futuri, mentre il requisito dell'effettività implica che i rimedi siano in grado di provvedere ad una reale ed efficace attuazione delle norme ambientali.

Inoltre, l'art. 9, comma 4 della Convenzione di Aarhus dispone che le parti contraenti possano includere tra i rimedi i c.d. provvedimenti ingiuntivi. In altri termini, il provvedimento ingiuntivo è un rimedio concepito per prevenire o rimediare ad un danno, richiedendo al

\_

<sup>&</sup>lt;sup>92</sup> «4. In addition and without prejudice to paragraph 1 above, the procedures referred to in paragraphs 1, 2 and 3 above shall provide adequate and effective remedies, including injunctive relief as appropriate, and be fair, equitable, timely and not prohibitively expensive. Decisions under this article shall be given or recorded in writing. Decisions of courts, and whenever possible of other bodies, shall be publicly accessible».

destinatario o di interrompere un'attività o di cessare una violazione o di adottare determinate misure. Esso, infatti, permette ad un soggetto di ottenere un provvedimento nei confronti di un altro soggetto, richiedendo ad esempio di fornire l'accesso alle informazioni desiderate o l'accesso a un sito o di cessare determinate attività che si presumono illecite.

In aggiunta ai criteri dell'adeguatezza e effettività dei rimedi, l'art. 9, comma 4 della Convenzione dispone che le procedure devono essere obiettive, eque, rapide e non eccessivamente onerose.

L'obiettività delle procedure richiede che il processo per giungere alla sentenza definitiva sia imparziale e libero da pregiudizi, favoritismi o interessi. È importante segnalare che questo vale anche per qualsiasi procedimento di riesame amministrativo, destinato a soddisfare i requisiti dell'art.9, comma 3 della Convenzione.

Le procedure eque, invece, sono quelle che evitano l'applicazione della legge in una maniera eccessivamente tecnica.

Anche la tempestività è una condizione molto importante. Infatti, tale requisito rafforza l'obbligo di cui all'art. 9, comma 1 della Convenzione a che le parti assicurino un rapido processo di revisione. Ai sensi della Convenzione, le parti devono aderire al criterio della tempestività nel fornire qualsiasi procedura di riesame, sia essa effettuata da un tribunale sia da altro organo indipendente.

Inoltre, la disposizione in questione richiede che tutte le decisioni siano prese in forma scritta e devono essere vincolanti e accessibili al pubblico.

Infine, come abbiamo già visto, i costi delle procedure rappresentano una barriera rilevante all'accesso alla giustizia in materia ambientale in diversi Paesi. Per questo, il comma 4 indica tra le condizioni da rispettare, quella per la quale le procedure non devono essere eccessivamente onerose. Ciò implica che i costi della procedura non devono essere così alti da impedire che il pubblico, sia gli individui sia le organizzazioni non governative, rinunci ad intraprendere un'azione legale per questo motivo. Vari meccanismi possono essere individuati.

È proprio quest'ultimo elemento che, insieme con i rigidi parametri nazionali per dimostrare l'interesse ad agire, rappresenta l'ostacolo più difficile da superare per ottenere l'accesso alla giustizia in materia ambientale in diversi Paesi.

3.3.5. Il quinto comma: l'obbligo di eliminare gli ostacoli all'accesso alla giustizia

Ed è infine l'ultimo comma dell'articolo 9, il quinto per l'esattezza, che richiede alle parti contraenti di agire al fine di ridurre o di eliminare gli ostacoli, soprattutto di natura finanziaria, che impediscono un effettivo accesso alla giustizia.

L'art. 9, comma 5 della Convenzione, infatti, dispone che:

«5. Per accrescere l'efficacia delle disposizioni del presente articolo, ciascuna Parte provvede affinché il pubblico venga informato della possibilità di promuovere procedimenti di natura amministrativa o giurisdizionale e prende in considerazione l'introduzione di appositi meccanismi di assistenza diretti ad eliminare o ridurre gli ostacoli finanziari o gli altri ostacoli all'accesso alla giustizia» <sup>93</sup>.

In breve, il comma 5 contiene due obblighi principali.

In primo luogo, si richiede alle parti di fornire informazioni al pubblico sulle procedure di accesso alla giustizia. Questo rafforza il requisito di cui all'art. 3, comma 3 della Convenzione secondo cui le parti contraenti devono promuovere l'educazione e la sensibilizzazione del pubblico ai problemi ambientali.

Il secondo obbligo principale contenuto nell'art. 9, comma 5 della Convenzione impone alle parti di prendere in considerazione la creazione di appositi meccanismi di assistenza diretti ad eliminare o ridurre gli ostacoli finanziari o gli altri ostacoli all'accesso alla giustizia. Anche questa disposizione è strettamente collegata ad una altra norma della Convenzione, l'art. 3, comma 2, ai sensi della quale

55

<sup>&</sup>lt;sup>93</sup> «In order to further the effectiveness of the provisions of this article, each Party shall ensure that information is provided to the public on access to administrative and judicial review procedures and shall consider the establishment of appropriate assistance mechanisms to remove or reduce financial and other barriers to access to justice».

ciascuna parte contraente agisce affinché le autorità pubbliche forniscano assistenza e orientamento al pubblico, agevolandone l'accesso alle informazioni, la partecipazione ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia.

Si conferma anche in questo paragrafo la presenza di quel filo rosso che collega tutte le disposizioni dell'art. 9 della Convenzione di Aarhus, vale a dire la cooperazione e il dialogo tra cittadini e autorità pubbliche per proteggere un bene, l'ambiente, che mai quanto oggi ha bisogno di essere tutelato per la salvaguardia del patrimonio naturale europeo e per la tutela della salute nostra e delle generazioni future.

Nel prossimo paragrafo, si cercherà di capire se l'attuazione del terzo pilastro all'interno dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea sia ad oggi completa o meno, cercando di portare alla luce eventuali aspetti problematici, che saranno approfonditi nel capitolo secondo e nel capitolo terzo.

# 3.4. Gli aspetti problematici dell'attuazione del terzo pilastro nell'Unione europea

L'adesione alla Convenzione di Aarhus obbliga le parti contraenti, tra cui l'Unione europea, ad allineare la propria legislazione ai requisiti della Convenzione stessa, approvata con la decisione 2005/370/CE<sup>94</sup>. Come abbiamo già visto, i primi due pilastri non hanno dato adito a particolari difficoltà, a differenza invece del terzo che deve essere approfondito maggiormente seguendo due linee direttive principali: la prima riguarda l'attuazione dell'art. 9 della Convenzione da parte dell'Unione europea verso i suoi Stati membri; la seconda concerne

<sup>&</sup>lt;sup>94</sup> Decisione 2005/370/CE del 17 febbraio 2005 del Consiglio relativa alla conclusione, a nome della Comunità europea, della Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (GU L 124, 1).

invece l'attuazione del terzo pilastro nei confronti delle stesse Istituzioni europee<sup>95</sup>.

Infatti, sembrerebbe che, da una parte, non sia stata ancora raggiunta una piena cooperazione tra l'Unione europea, gli Stati membri ed i soggetti interessati sull'emanazione di una legislazione europea che vincoli in modo efficace gli stessi Stati membri, dall'altra, la Corte di giustizia dell'Unione europea risulterebbe non essersi ancora conformata agli obblighi derivanti dall'art. 9, comma 3 della Convenzione<sup>96</sup>.

# 3.4.1. L'attuazione verso gli Stati membri e la mancata adozione della proposta di direttiva

Per quanto riguarda le misure indirizzate dall'Unione europea ai singoli Stati membri al fine di garantire un ampio accesso alla giustizia in materia ambientale, due sono gli elementi da portare alla luce.

In primo luogo, si deve sottolineare che non sono molte le norme europee che contemplino la possibilità, per i cittadini o le associazioni ambientali, di accedere ad una procedura di ricorso dinanzi ad un organo giurisdizionale o ad un altro organo indipendente per contestare la legittimità di decisioni che violino norme europee a tutela dell'ambiente<sup>97</sup>.

In secondo luogo, si deve rammentare che, nel 2003, la Commissione europea, aveva presentato una proposta di direttiva sull'accesso alla giustizia in materia ambientale<sup>98</sup>, con lo scopo di adeguare in modo completo e uniforme il diritto dell'Unione europea agli obblighi derivanti dal terzo pilastro della Convenzione di Aarhus. Tale

<sup>&</sup>lt;sup>95</sup> V. anche, Hedemann-Robinson M., EU Impementation of the Aarhus Convention's Third Pillar: Back to the Future over Access to Environmental Justice? – Part 1, in European Energy and Environmental Law Review, giugno 2014, pp. 102-114.

<sup>&</sup>lt;sup>96</sup> Cfr. M. ONIDA, Accesso alla giustizia ambientale nell'Unione europea: un percorso ancora incompiuto?, in Rivista Giuridica dell'Ambiente, 29, 3-4, 2014, pp. 441-449.

<sup>&</sup>lt;sup>97</sup> In particolare, si richiama l'art. 6 della direttiva 2003/4/CE, cit.; l'art. 10 *bis* della direttiva 2003/35/CE, cit., e gli artt. 12 e 13 della direttiva 2004/35/CE, cit..

<sup>&</sup>lt;sup>98</sup> Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'accesso alla giustizia in materia ambientale, COM(2003) 624 def. (GU L 156, 17).

proposta, approvata con emendamenti in prima lettura dal Parlamento europeo<sup>99</sup>, ha tuttavia incontrato notevoli ostacoli in sede di discussione al Consiglio dell'Unione europea. In particolare, diversi Stati membri hanno sollevato dubbi sull'adozione di una simile direttiva, affermando che la regolamentazione sull'accesso alle corti nazionali è di esclusiva competenza nazionale, l'Unione europea non avendo diritto di intervenire in questa materia. La proposta, dopo essere stata bloccata per più di un decennio al Consiglio, è stata ritirata nella primavera del 2014<sup>100</sup>.

Tutto ciò conferma che l'accesso alla giustizia da parte dei cittadini e delle associazioni ambientali è una questione estremamente importante sulla quale pesa il delicato rapporto tra competenze nazionali e competenze sovranazionali, queste ultime progressivamente aumentate nel tempo. L'Unione europea ha, dunque, l'oneroso compito di trovare un difficile quanto necessario equilibrio tra rivendicazioni statali e politiche sovranazionali europee affinché il diritto ambientale non rimanga soltanto sulla carta ma produca effetti all'interno degli Stati membri.

Tale profilo verrà approfondito nel secondo capitolo.

3.4.2. L'attuazione verso le Istituzioni europee ed il locus standi dinanzi al giudice dell'Unione europea in materia ambientale

Per quanto riguarda le misure prese dall'Unione europea nei confronti delle proprie Istituzioni, il recepimento dell'art. 9, comma 3 della Convenzione è avvenuto attraverso il titolo IV del già citato regolamento (CE) n. 1367/2006<sup>101</sup>, il regolamento Aarhus, che prevede la possibilità per le organizzazioni ambientali di presentare una richiesta di riesame interno all'istituzione che ha adottato un atto amministrativo ai sensi del diritto ambientale. Questa è tenuta a

\_

<sup>&</sup>lt;sup>99</sup> Posizione del Parlamento europeo definita in prima lettura il 31 marzo 2004 in vista dell'adozione della direttiva 2004/.../CE del Parlamento europeo e del Consiglio sull'accesso alla giustizia in materia ambientale (GU C 103, 626).

<sup>&</sup>lt;sup>100</sup> GU, C 153, 3.

<sup>&</sup>lt;sup>101</sup> V. *supra*, nota 67. Più puntualmente, si vedano gli artt. 10-12 del regolamento Aarhus.

rispondere per iscritto entro un determinato termine, e, nel caso ometta di agire, ha il diritto di proporre ricorso dinanzi alla Corte di giustizia a norma delle pertinenti disposizioni del trattato.

Tuttavia, come si vedrà nel terzo capitolo, diversi problemi emergono intorno all'aspetto della ricevibilità, sia delle domande di riesame interno sia dei ricorsi dei privati depositati presso la Corte di giustizia dell'Unione europea 102. In relazione a quest'ultimo aspetto, infatti, ad oggi non esiste un solo caso giurisprudenziale in cui un privato, cittadino o associazione ambientale, sia riuscito a far valere il proprio interesse ad agire per contestare dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea una decisione presa dalle Istituzioni concernente norme europee a tutela dell'ambiente. In particolare, gli organi giurisdizionali europei hanno per il momento sempre negato l'accesso alla giustizia alle associazioni o a singoli cittadini, non ritenendoli, nei vari casi sottoposti al loro esame, in grado di provare l'interesse diretto e individuale all'annullamento di un atto adottato dalle Istituzioni, riguardante il diritto ambientale europeo.

In questa sede merita anticipare alcuni degli aspetti essenziali che saranno trattati in modo più approfondito nel corso del terzo capitolo.

A tal riguardo, a norma dell'art. 263, comma 4, TFUE, qualunque persona fisica o giuridica può proporre ricorso al giudice europeo contro atti adottati nei suoi confronti o «che la riguardano direttamente e individualmente». Nel corso degli ultimi sessant'anni, però, la Corte di giustizia ha interpretato questa disposizione in senso restrittivo 103 e, conseguentemente, le associazioni a tutela dell'ambiente ed i cittadini

<sup>102</sup> Uno dei primi autori ad occuparsi della questione dell'attuazione del terzo pilastro della Convenzione di Aarhus da parte dell'Unione europea è stato il Prof. Marc Pallemaerts, scomparso precocemente nel 2014. Tra i suoi studi, v. PALLEMAERTS M., The Aarhus convention at ten: interactions and tensions between conventional international law and EU environmental law, Groningen, 2011. Inoltre, v. anche, lo studio per il WWF inglese sviluppato nel 2009, Compliance by the European Community with its obligations on access to justice as a party to the Aarhus Convention, An Ieep (Institute for European Environmental Policy) report for WWF-UK, giugno 2009, consultabile sul sito web: www.ieep.eu.

<sup>&</sup>lt;sup>103</sup> V. sentenza 15 luglio 1963, C-25/62, *Plaumann & Co. C. Commissione*, 197. Da questa sentenza ha tratto origine la c.d. formula Plaumann, ancora oggi utilizzata dai giudici di Lussemburgo per stabilire se un determinato soggetto ha interesse ad agire contro un atto delle Istituzioni europee.

europei non sono mai riusciti a superare l'esame di ricevibilità dei loro ricorsi. Pertanto, ad oggi, vi sono difficoltà quasi insormontabili per le associazioni ambientali o i singoli cittadini che vogliono impugnare una decisione delle Istituzioni europee che si presuma adottata in violazione delle norme europee a tutela dell'ambiente.

La domanda più volte sollevata riguarda come possa una persona fisica o giuridica distinguersi dalla generalità degli altri soggetti quando la decisione riguarda un interesse da tutelare che per sua natura è diffuso e collettivo.

Alla luce di quanto esposto finora, nei successivi due capitoli si approfondirà il tema dell'attuazione del terzo pilastro da parte dell'Unione europea, sia verso i suoi Stati membri (capitolo secondo) che verso le sue Istituzioni (capitolo terzo), soffermandosi da un lato, sulla proposta di direttiva sull'accesso alla giustizia in materia ambientale, dall'altro, sull' accesso alla Corte di giustizia.

Più in particolare, nel secondo capitolo, quello relativo alla mancata adozione della proposta di direttiva, si analizzerà nel dettaglio il testo della proposta, il suo *iter* legislativo, gli ostacoli sorti, cercando di capire quali siano stati i motivi dello stallo nella procedura legislativa. Inoltre, si descriveranno i risultati ottenuti dalla nuova consultazione pubblica dell'estate 2013, passando in rassegna gli interventi dei soggetti interessati intervenuti e cercando di anticipare quali possano essere le possibili strade da intraprendere nei prossimi mesi.

In relazione invece alla questione attinente alla Corte di giustizia dell'Unione europea, nel capitolo terzo, dopo un'analisi approfondita della giurisprudenza pertinente, dalla nota sentenza *Plaumann* del 1963 alle recenti sentenze nelle cause riunite *Vereniging Milieudefensie e Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrech* <sup>104</sup>, si cercherà di capire quali possano essere le soluzioni equilibrate per assicurare che anche di fronte al giudice europeo sia garantito un

<sup>&</sup>lt;sup>104</sup> V. sentenze del 13 gennaio 2015, C-401/12 P, C-402/12 P e C-403/12 P, Consiglio dell'Unione europea, Parlamento europeo, Commissione europea c. Vereniging Milieudefensie e Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht; 13 gennaio 2015 (grande sezione), C-404/12 P, C-405/12 P, Consiglio e a. c. Stichting Natuur en Milieu e a.

ampio accesso alla giustizia in materia ambientale. Anche in questo caso, dato che la questione non è stata ancora definitivamente risolta dai giudici europei, si avanzeranno alcune ipotesi affinché si possa trovare una soluzione equilibrata per l'attuazione dell'art. 9, comma 3 della Convenzione di Aarhus.

#### CAPITOLO II

#### L'ATTUAZIONE DEL TERZO PILASTRO VERSO GLI STATI MEMBRI

Sommario: Considerazioni preliminari. - 1. Il fallimento della proposta di direttiva del 2003 sull'accesso alla giustizia in materia ambientale. - 1.1. Il contesto giuridico. - 1.2. La proposta di direttiva nel dettaglio. - 1.2.1. Obiettivi e nozioni fondamentali. - 1.2.2. Le singole disposizioni. – 1.3. Dal Parlamento europeo alle sabbie mobili del Consiglio. – 1.3.1. La posizione in prima lettura del Parlamento europeo. - 1.3.2. Il silenzio del Consiglio e i dubbi degli Stati membri. - 1.3.3. Il parere del Comitato economico e sociale europeo. -1.3.4. La constatazione di un fallimento. - 2. Il lento cammino verso la consultazione del 2013 sull'accesso alla giustizia in materia ambientale. - 2.1. L'approvazione della Convenzione di Aarhus e l'adozione del regolamento 1367/2006/CE. - 2.2. Dal 2006 al 2012, la questione dell'accesso alla giustizia ambientale cade nel dimenticatoio. - 2.3. Il 2012, si riaccende il dibattito. - 2.4. Il 2013, il dibattito continua. - 2.5. La nuova consultazione pubblica sull'accesso alla giustizia in materia ambientale. - 3. La legislazione europea e l'attuazione a compartimenti stagni del terzo pilastro della Convenzione di Aarhus. - 3.1. La legislazione europea e l'approccio settoriale. - 3.2. L'attuazione dell'articolo 9, comma 1 della Convenzione. - 3.3. L'attuazione dell'articolo 9, comma 2 della Convenzione. - 4. L'attuazione dell'articolo 9, comma 3 della Convenzione. - 4. Le quattro proposte. - 4.1. Alcune precisazioni in via preliminare. - 4.2. L'adozione di orientamenti e linee guida?. -4.3. L'adozione di una nuova proposta di direttiva?. - 4.4. Il consolidamento dell'approccio settoriale?. - 4.5. Un maggior utilizzo delle procedure di infrazione?. - 4.6. La soluzione proposta.

#### Considerazioni preliminari

Nell'ottobre del 2003 la Commissione europea ha presentato una proposta di direttiva sull'accesso alla giustizia ambientale. L'obiettivo era duplice: attuare il terzo pilastro della Convenzione di Aarhus e rimediare a concrete carenze riscontrate nell'applicazione del diritto ambientale all'interno dell'Unione europea.

In effetti, gran parte della normativa europea in materia di tutela ambientale è adottata sotto forma di direttive che devono essere trasposte negli ordinamenti nazionali lasciando agli Stati membri la libertà di porre in vigore la normativa di recepimento nella forma più appropriata ai sistemi giuridici nazionali<sup>105</sup>.

Com'è noto, la Commissione europea è custode dei Trattati ed ha la responsabilità di garantire l'applicazione della normativa europea, esercitando il potere di avviare nei confronti degli Stati membri procedure di infrazione in forza dell'art. 258 TFUE.

Inoltre, la Commissione europea detiene, quasi esclusivamente, il potere di iniziativa legislativa (art. 17, par. 2, TUE) che esercita ogni qual volta ritenga necessario l'intervento dell'Unione europea in materie di sua competenza<sup>106</sup>.

La Commissione, nel 2003, dopo aver presentato le due proposte di direttiva sull'accesso alle informazioni (2003/4/CE) e sulla partecipazione ai procedimenti decisionali (2003/35/CE), ritenne necessario intervenire anche in tema di accesso alla giustizia ambientale. Sembrava opportuno, infatti, definire in sede europea un insieme di requisiti minimi che regolassero l'accesso dei cittadini europei a procedimenti di natura amministrativa o giurisdizionale, in conformità del terzo pilastro della Convenzione di Aarhus. In tal modo, il diritto di accesso alla giustizia poteva contribuire all'applicazione uniforme del diritto ambientale europeo e, di conseguenza, alla protezione e conservazione dell'ambiente in Europa<sup>107</sup>.

In verità, già da ben sette anni la Commissione europea si era interessata al problema dell'accesso alla giustizia. Infatti, nella Comunicazione «L'attuazione della normativa comunitaria in materia ambientale» del 1996 si ritrovano molte delle motivazioni principali della futura azione della Commissione in questo ambito<sup>108</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>105</sup> Ai sensi dell'art. 288, par. 3, TFUE «[1]a direttiva vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi».

<sup>&</sup>lt;sup>106</sup> In virtù dell'art. 17, par. 2, TUE, "[u]n atto legislativo dell'Unione può essere adottato solo su proposta della Commissione, salvo che i trattati dispongano altrimenti".

<sup>&</sup>lt;sup>107</sup> L'espressione «diritto di accesso alla giustizia" è utilizzata al considerando n. 14 della proposta».

<sup>&</sup>lt;sup>108</sup> Comunicazione «L'attuazione della normativa comunitaria in materia di ambiente» del 22 ottobre 1996 (COM (1996) 500 def.). V. anche, primo studio annuale sull'attuazione e sul controllo dell'applicazione del diritto ambientale comunitario, SEC(1999) 592 del

In particolare, in tale Comunicazione la Commissione fa delle considerazioni molto interessanti che permettono di evidenziare da subito alcuni aspetti che torneranno utili nel corso della trattazione <sup>109</sup>.

In primo luogo, premesso che il processo doveva essere la «soluzione di ultima istanza», secondo la Commissione la tutela dell'ambiente non aveva il necessario significato politico. Ciò per una semplice ragione, vale a dire l'assenza di un interesse economico privato a far rispettare l'ambiente (punto 36 della Comunicazione)<sup>110</sup>. Infatti, mentre in altri settori, come il mercato interno e la tutela della concorrenza, erano le stesse imprese che, volendo concorrere a pari condizioni di mercato, richiedevano la corretta applicazione delle norme vigenti, nell'ambito ambientale gli operatori economici non avevano alcun interesse finanziario alla diligente osservanza delle norme europee in materia ambientale. Di conseguenza, la vigilanza sul rispetto del diritto ambientale era una prerogativa delle autorità pubbliche che, tuttavia, spesso erano prive di idonei strumenti giuridici e risorse economiche in grado di garantire adeguatamente l'applicazione delle disposizioni ambientali (punto della Comunicazione).

Occorre peraltro sottolineare che ad un'esigenza di natura prettamente ecologica sembra esservene una seconda di carattere economico, forse predominante nei piani della Commissione. Invero, l'incapacità di garantire il concreto rispetto delle norme ambientali all'interno dell'Unione poteva creare condizioni di concorrenza inique e provocare distorsioni nel funzionamento del mercato interno. Segnatamente, un operatore economico che non adempiva ai propri

<sup>27.4.1999;</sup> secondo studio annuale sull'attuazione e sul controllo dell'applicazione del diritto ambientale comunitario, SEC(2000) 1219 del 13.7.2000; terzo studio annuale sull'attuazione e sul controllo dell'applicazione del diritto ambientale comunitario, SEC(2002) 1041 dell'1.10.2002. Inoltre, v. la decisione n. 1600/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 luglio 2002, che istituisce il sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente (GU L 242, 1).

<sup>&</sup>lt;sup>109</sup> V. in particolare i punti 36-43 della Comunicazione.

Sulla stessa linea sembra essere il Consiglio dell'Unione europea, che in una risoluzione del 7 ottobre 1997 afferma che la protezione dell'ambiente deve tener conto del fatto che l'ambiente è un bene comune sovente non legato ad un interesse privato. In particolare v. la risoluzione del Consiglio del 7 ottobre 1997 sulla formulazione, l'attuazione e il rispetto del diritto comunitario dell'ambiente, punto 3 (GU C 321, 1).

obblighi ambientali ricavava notevole vantaggio rispetto a chi invece osservava la normativa europea a tutela dell'ambiente.

In aggiunta, l'importanza politica attribuita alla tutela dell'ambiente variava notevolmente a seconda dei singoli Stati membri, traducendosi in differenti livelli di tutela ambientale.

Alla luce di ciò, la Commissione europea già nel 1996 intendeva esaminare la necessità di orientamenti su un accesso agli organi giurisdizionali aperto alle organizzazioni rappresentative a tutela dell'ambiente per incoraggiare ad applicare e a far applicare la normativa europea in materia di ambiente, alla luce del principio di sussidiarietà e tenendo conto dei diversi sistemi giuridici degli Stati membri (punto 43 della Comunicazione).

Ancor di più nel 2003, a seguito della firma della Convenzione di Aarhus, l'adozione di una direttiva europea era considerata un necessario passo per assicurare ai cittadini europei l'effettiva applicazione del diritto ambientale e conformarlo al terzo pilastro.

La proposta di direttiva sull'accesso alla giustizia in materia ambientale, come già detto, fu presentata il 24 ottobre 2003 dalla Commissione europea.

Tuttavia, occorre preliminarmente accennare che, l'*iter* legislativo di questa proposta non è stato molto fortunato. Tutt'altro.

Riassumendo ora per somme linee ciò che sarà esaminato in seguito in modo più approfondito, si deve anticipare che il Parlamento europeo, ricevuto il testo dalla Commissione, dopo aver adottato la propria posizione in prima lettura, ne ha trasmesso immediatamente il testo al Consiglio per l'approvazione o per l'adozione a sua volta della posizione in prima lettura. In seno al Consiglio, però, l'atto non ha riscontrato il consenso degli Stati membri, ritenendo in buona sostanza la proposta contraria al principio di sussidiarietà e lesiva del principio di autonomia procedurale. Senza entrare nei dettagli, che saranno riportati in un secondo momento, è sufficiente ricordare che per più di un decennio la proposta è rimasta pendente al Consiglio, in attesa della posizione in prima lettura, per poi essere ritirata nel 2014<sup>111</sup>,

\_

<sup>&</sup>lt;sup>111</sup> GU C 153, 3.

pochi mesi dopo l'avvio da parte della Commissione europea di una nuova consultazione pubblica sul tema dell'accesso alla giustizia ambientale.

In altri termini, allo stato attuale non esiste all'interno dell'ordinamento giuridico europeo una normativa europea, destinata agli Stati membri, che attui il terzo pilastro della Convenzione di Aarhus.

Dopo aver brevemente delineato le fasi succedutesi tra la presentazione della proposta nel 2003 ed il suo ritiro nel 2014, occorre in primo luogo approfondire in questa sezione il testo della proposta al fine di comprenderne l'oggetto, la ratio, le disposizioni più innovative, e, in seconda battuta, passare all'esame delle relative posizioni assunte dalle istituzioni europee e dagli Stati membri . In secondo luogo, si descriveranno le tappe che hanno portato la Direzione generale ambiente della Commissione europea ad avviare nel 2013 una nuova consultazione pubblica e a ritirare la proposta qualche mese più tardi nel 2014, per poi soffermarsi sull'analisi dei risultati della consultazione stessa (paragrafo secondo). Infine, dopo aver descritto quali siano gli strumenti giuridici europei attualmente vigenti, in relazione alla questione dell'accesso alla giustizia in materia ambientale (paragrafo terzo), saranno enucleate quattro ipotesi di azioni future della Commissione europea per garantire l'attuazione del terzo pilastro della Convenzione di Aarhus (paragrafo quarto).

# 1. Il fallimento della proposta di direttiva del 2003 sull'accesso alla giustizia in materia ambientale

#### 1.1. Il contesto giuridico

Tra la primavera e l'autunno del 2002, la Direzione generale ambiente ha pubblicato e trasmesso alle parti interessate (Stati membri, organizzazioni non governative, associazioni di imprenditori, enti locali e regionali) due documenti di lavoro contenenti i principi, gli obiettivi e l'oggetto di quella che sarebbe stata la futura proposta di direttiva sull'accesso alla giustizia ambientale.

Esattamente un anno dopo, nell'ottobre del 2003, la Commissione stessa, a seguito del preliminare processo di consultazione con le parti interessate che caratterizza l'adozione della maggior parte degli atti europei<sup>112</sup>, ha presentato un proposta di direttiva che si articolava in quindici considerando e quattordici articoli.

Punto di partenza, la convinzione che il diritto ambientale europeo potesse produrre risultati effettivi soltanto se ne fosse stata assicurata l'uniforme osservanza da parte delle autorità pubbliche in tutto il territorio dell'Unione europea. In altri termini, per una concreta applicazione del diritto ambientale era necessario che il rispetto delle norme ambientali potesse essere oggetto di controllo giurisdizionale nei singoli ordinamenti nazionali ispirati da comuni parametri processuali, cristallizzati in sede europea.

Prima di studiare nel dettaglio le disposizioni più rilevanti, occorre descrivere brevemente il contesto giuridico in cui è stata presentata la proposta.

Invero, nei primi anni del 2000 era in corso un processo di ripensamento delle Istituzioni europee volto a favorire una maggior

68

A tal proposito, per un'analisi specifica del modo in cui la Commissione europea ha condotto le c.d. valutazioni di impatto ambientale negli ultimi anni in materia di legislazione ambientale, v. KRAMER L., *Impact Assessment and Environmental Costs in EU Legislation*, in *Journal for European Environmental & Planning Law*, 11, 2014, pp. 201-231.

apertura e trasparenza di queste e a consentire una migliore partecipazione dei cittadini al processo decisionale, garantendo una maggiore legittimità, efficienza e responsabilità dell'amministrazione europea.

Nello specifico settore della politica ambientale si riteneva che i cittadini dovessero essere coinvolti nelle attività concernenti la conoscenza e l'applicazione di questa politica. Pertanto, nel corso soprattutto dell'ultimo decennio, la Commissione europea, spinta principalmente dall'obbligo di conformare il diritto ambientale europeo ai doveri assunti in sede internazionale, si è adoperata per rafforzare l'accesso all'informazione ambientale, la partecipazione dei cittadini ai processi decisionali ambientali e l'accesso alla giustizia.

Su tutti, è sufficiente menzionare il già citato regolamento (CE) n. 1049/2001 relativo all'accesso del pubblico ai documenti delle Istituzioni europee<sup>113</sup>; la già citata direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale; la già citata direttiva 2003/35/CE sulla partecipazione del pubblico all'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale; infine, il già citato regolamento 2006/1367/CE, il c.d. regolamento Aarhus.

Nel settore ambientale, questa evoluzione è stata particolarmente incentivata dalla firma nel 1998 della Convenzione di Aarhus con la quale la allora Comunità europea affermava sostanzialmente l'impegno negli anni a venire ad accrescere il coinvolgimento dei cittadini europei sui temi ambientali per una migliore tutela dell'ambiente e per la promozione dello sviluppo sostenibile all'interno dello spazio europeo.

Soffermandosi esclusivamente sulla questione dell'accesso alla giustizia in materia ambientale, la firma della Convenzione di Aarhus imponeva alla Unione europea due tipi di interventi.

Da un lato, l'adozione di uno strumento legislativo che consentisse l'applicazione delle disposizioni della Convenzione di Aarhus alle

-

<sup>&</sup>lt;sup>113</sup> Regolamento (CE) n. 1049/2001, cit.

Istituzioni europee. Vale a dire un regolamento, che effettivamente è stato adottato nel 2006<sup>114</sup>.

Dall'altro, e questo è il profilo che più interessa in questo capitolo, era necessaria l'adozione di un secondo strumento legislativo che contenesse disposizioni rivolte agli Stati membri. In altri termini, una direttiva nella quale fosse inserita soltanto la parte relativa all'accesso alla giustizia, dato che i profili dell'informazione e della partecipazione ai processi decisionali erano già stati recepiti dalle direttive 2003/4/CE e 2003/35/CE. Questo duplice intervento avrebbe consentito all'Unione europea di ratificare successivamente la Convenzione di Aarhus, mediante un terzo strumento giuridico, una decisione sulla conclusione della Convenzione di Aarhus. Questi tre atti, il regolamento, la direttiva e la decisione avrebbero costituito il c.d. pacchetto di Aarhus con il quale la Unione europea avrebbe completato l'attuazione della Convenzione.

Ed in effetti, nell'ottobre del 2003 la Commissione ha presentato al Parlamento europeo ed al Consiglio il «pacchetto Aarhus» che annoverava: la proposta di regolamento sull'applicazione alle Istituzioni e organi comunitari delle disposizioni della Convenzione di Aarhus; la proposta di decisione relativa alla conclusione, a nome dell'Unione, della Convenzione di Aarhus; la proposta di direttiva sull'accesso alla giustizia ambientale.

La presente analisi si soffermerà su quest'ultima proposta, dato che sia il regolamento che la decisione sono state successivamente adottate, mentre, come già accennato più volte, la proposta di direttiva si è arenata ed è stata recentemente ritirata.

Ora, soltanto assicurando un complesso minimo di regole comuni applicabili a tutti gli Stati membri, l'Unione europea poteva adempiere ai suoi obblighi di garantire ai cittadini e alle organizzazioni non governative il necessario accesso alla giustizia.

Pertanto, per la Commissione europea la soluzione più efficace era quella di adottare uno strumento giuridico europeo, una direttiva, che

\_

<sup>&</sup>lt;sup>114</sup> Il regolamento (CE) n. 1367/2006, già menzionato.

delineasse un quadro comune di norme procedurali da applicare uniformemente in tutti gli Stati membri.

In primo luogo, un intervento a livello europeo era necessario a causa del diverso grado di osservanza e rispetto del diritto ambientale nei singoli Stati membri. In secondo luogo, si metteva in luce la natura transfrontaliera dei problemi ambientali e la necessità di un'applicazione uniforme del diritto ambientale. Infine, il rispetto del principio di sussidiarietà richiedeva di disciplinare in via generale l'accesso alla giustizia ambientale, in tal modo lasciando liberi gli Stati membri di intervenire nel dettaglio<sup>115</sup>.

Un'eventuale inerzia da parte dell'Unione, inerzia che effettivamente si è avuta in seguito, avrebbe portato a due conseguenze. Da un lato, la perdita di credibilità a livello internazionale e, dall'altro, si sarebbero sviluppati nei vari Stati membri diversi livelli di tutela ambientale e gradi di osservanza del diritto ambientale, falsando le condizioni di concorrenza e distorcendo il mercato interno. Non da ultimo, si sarebbero potute creare controversie tra Stati membri, soprattutto di natura internazionale, relativamente alla protezione dei corsi d'acqua internazionali, la qualità dell'aria o le emissioni transfrontaliere di sostanze inquinanti.

Per raggiungere l'obiettivo stabilito dalla Convenzione di Aarhus in tema di accesso alla giustizia, i servizi della Commissione valutarono tre possibili strade: nessun intervento, l'adozione di una raccomandazione oppure la presentazione di una proposta di direttiva. La scelta cadde su quest'ultima soluzione perché soltanto un strumento giuridicamente vincolante permetteva all'Unione europea di ratificare la Convenzione di Aarhus e garantire la concreta applicazione del diritto ambientale.

Una direttiva infatti consentiva di definire condizioni minime per la promozione di procedimenti amministrativi o giurisdizionali con il minore impatto possibile sugli apparati amministrativi e giudiziari degli Stati membri.

71

 $<sup>^{115}</sup>$  V. il testo della relazione allegata alla proposta che contiene le motivazioni principali della Commissione europea (in particolare, par. 3.3).

Di interesse particolare sono le considerazioni che la Commissione sviluppa in relazione ai costi di attuazione della proposta per gli Stati membri<sup>116</sup>.

Da un lato, le strutture giudiziarie e amministrative già presenti negli Stati membri non avrebbero dovuto sopportare particolari costi aggiuntivi ma un lieve incremento, soltanto nella fase iniziale di recepimento della direttiva, del carico processuale di lavoro. Dall'altro, vi sarebbero stati invece notevoli benefici economici perché un più ampio accesso alla giustizia da parte dei cittadini e delle associazioni non governative avrebbe spinto gli operatori e le autorità pubbliche ad una più attenta osservanza delle norme ambientali al fine di evitare costi supplementari dovuti ad ingiunzioni o ordinanze. Ciò avrebbe avuto effetti positivi sulle spese di bilancio dello Stato grazie alla riduzione dei costi sociali derivante dal minor numero di danni ambientali da riparare o risarcire.

Naturalmente la Commissione, prima di presentare la proposta, ha tenuto in considerazione le opinioni espresse dalle parti interessate durante le consultazioni, cioè gli Stati membri, le organizzazioni non governative, il mondo dell'industria, gli enti locali e regionali<sup>117</sup>.

Nello specifico, gli Stati membri si sono preoccupati principalmente dell'eventuale violazione del principio di sussidiarietà, ritenendo che vari aspetti della proposta incidessero sulle loro competenze nazionali. Queste preoccupazioni sono state in buona sostanza le stesse espresse dagli enti locali e regionali che hanno partecipato alla consultazione.

Al contrario, le organizzazioni non governative hanno tenuto una posizione diametralmente opposta a quella degli Stati membri, affermando anzi che la bozza di testo contenuta nei documenti di lavoro restringesse il campo di applicazione della Convenzione di Aarhus.

Infine, la maggiore preoccupazione del settore dell'industria concerneva la possibilità, successivamente espunta dal testo della proposta, di ricorrere contro gli atti e le omissioni dei privati.

72

<sup>&</sup>lt;sup>116</sup> Par. 4 della relazione allegata alla proposta di direttiva.

<sup>&</sup>lt;sup>117</sup> Par. 5 della relazione allegata alla proposta di direttiva.

Ecco pertanto delineato, nei passaggi essenziali, il contesto e le tappe principali che portano alla presentazione della proposta di direttiva sull'accesso alla giustizia ambientale il 24 ottobre del 2003.

### 1.2. La proposta di direttiva nel dettaglio

La proposta di direttiva, che si articola in quindici considerando e quattordici articoli, fissa le condizioni minime per promuovere ricorsi amministrativi e giurisdizionali in materia ambientale affinché sia assicurata una concreta ed uniforme applicazione del diritto ambientale all'interno dell'Unione europea.

Le norme, da una lato, sono destinate ad attuare le relative disposizioni della Convenzione di Aarhus, in particolare l'art. 9, dall'altro, sono volte ad armonizzare i requisiti minimi di accesso alla giustizia ambientale in tutti gli Stati membri, al fine di evitare la creazione di condizioni concorrenziali inique.

#### 1.2.1. Obiettivi e nozioni fondamentali

L'obiettivo della Commissione europea è quello di «garantire l'accesso alla giustizia in materia ambientale ai membri del pubblico e ai soggetti abilitati» (art. 1, comma 1). Infatti, il cuore della proposta risiede nel riconoscimento ai «membri del pubblico» e ai «soggetti abilitati» della legittimazione ad agire, vale a dire la capacità di promuovere procedimenti di natura amministrativa o giurisdizionale contro gli atti o le omissioni delle pubbliche autorità che violano il diritto ambientale.

In via preliminare, occorre riportare alcune definizioni essenziali per l'interpretazione della proposta, in particolare chi sia «membro del pubblico», chi sia «soggetto abilitato» e che cosa si intenda per «diritto ambientale» nonché per «ricorsi in materia ambientale».

Ai sensi della proposta, con l'espressione «membro del pubblico» si intende una o più persone fisiche o giuridiche e le associazioni, le organizzazioni o i gruppi formati da queste persone (art. 2, par. 1, lett. b)). Il «soggetto abilitato» è, invece, qualsiasi associazione, organizzazione o gruppo, che abbia come obiettivo la tutela dell'ambiente e che, rispettando alcuni criteri stabiliti dalla proposta, sia stato riconosciuto dallo Stato membro mediante una specifica procedura (art. 2, par. 1, lett. c)).

La definizione di «diritto ambientale» è fornita in termini generali per una precisa ragione. Infatti, trattandosi di una disciplina costantemente in evoluzione, la redazione di un elenco esaustivo sarebbe stata problematica perché avrebbe comportato l'esigenza di stabilire una procedura di aggiornamento periodico. Pertanto, i servizi della Commissione hanno previsto un elenco indicativo che comprendesse gli obiettivi della politica europea in materia ambientale, nello specifico la protezione e il miglioramento dell'ambiente, inclusa la salute umana e l'uso razionale delle risorse naturali (art. 2, par. 1, lett. g))<sup>118</sup>.

Per «ricorsi in materia ambientale» si intendono le procedure di ricorso di natura amministrativa o giurisdizionale in materia ambientale, diverse da quelle penali, attivate al cospetto di un organo giurisdizionale o di un altro organo indipendente istituito *ex lege* che si pronunci con decisione vincolante (art. 2, par. 1, lett. f)). Gli Stati membri sono, inoltre, liberi di scegliere l'organo dinanzi al quale è possibile presentare un ricorso in materia ambientale, purché le relative decisioni abbiano carattere vincolante.

Infine, occorre chiarire quale sia l'oggetto dei ricorsi in materia ambientale, cioè che cosa si possa impugnare con la presentazione di un tale ricorso. Qualora in contrasto con il diritto ambientale, si può impugnare l'atto amministrativo o l'omissione amministrativa. Per «atto amministrativo» si intende ogni provvedimento che abbia effetti esterni e giuridicamente vincolanti adottato da un'autorità pubblica sulla base del diritto ambientale. Per «omissione amministrativa»,

<sup>&</sup>lt;sup>118</sup> Si noti che anche la Convenzione di Aarhus non prevede una definizione di diritto ambientale.

invece, si considera l'inerzia dell'autorità pubblica di fronte ad un obbligo di agire previsto dal diritto ambientale.

### 1.2.2. Le singole disposizioni

Dopo aver descritto il contesto giuridico in cui è stata presentata la proposta di direttiva sull'accesso alla giustizia ambientale e averne analizzato gli obiettivi e le definizioni principali, si devono ora approfondire le singole disposizioni.

La norma di apertura è l'art. 3, sugli atti e omissioni dei privati, la cui analisi permette a prima vista di intuire i motivi della resistenza da parte degli Stati membri.

In buona sostanza, la disposizione si limita a recepire l'obbligo previsto dall'art. 9, comma 3 della Convenzione di Aarhus, nella parte in cui si prevede che le parti contraenti debbano assicurare ai membri del pubblico la possibilità di promuovere procedimenti amministrativi o giurisdizionali contro atti o omissioni dei privati compiuti in violazione del diritto ambientale.

Ora, se per l'obbligo relativo agli atti e omissioni delle pubbliche autorità, anch'esso contenuto nell'art. 9, comma 3 della Convenzione, la Commissione definisce nel dettaglio le relative disposizioni, ciò non accade per quanto riguarda quelli dei privati. Infatti, la possibilità per i privati di agire in giudizio contro gli atti di altri privati costituisce una delicata materia di stretta competenza nazionale nella quale, come abbiamo già avuto modo di notare, gli Stati membri non accettano ingerenze da parte dell'Unione europea. La Commissione pertanto, in ossequio al principio di sussidiarietà, riserva agli Stati membri l'adozione della normativa di dettaglio stabilendo che questi ultimi devono garantire l'accesso ai ricorsi in materia ambientale ai membri del pubblico «che soddisfino i criteri eventualmente stabiliti dal diritto nazionale». L'art. 3 della proposta sembra quasi avvertire l'interprete che la materia in cui si sta addentrando, l'accesso alla giustizia ambientale, è una materia delicata in cui l'equilibrio tra prerogative nazionali e intervento europeo può essere facilmente infranto.

Dopo aver citato la deroga specifica che vige per gli atti e le omissioni dei privati, si esamina ora la questione principale della proposta: la legittimazione ad agire, dei membri del pubblico (art. 4) e dei soggetti abilitati (art. 5), nei confronti degli atti o delle omissioni delle autorità pubbliche soggette alla direttiva.

In via preliminare, per «autorità pubblica» si intende la pubblica amministrazione degli Stati membri, a livello nazionale, regionale o locale, ad esclusione dei pubblici ministeri e delle amministrazioni che agiscono nell'esercizio del potere giudiziario o legislativo (art. 2, par. 1, lett. a)).

Per quanto riguarda i membri del pubblico, l'art. 4 individua i criteri affinché questi ultimi possano proporre ricorso per contestare la legittimità, sia procedurale che sostanziale, di atti e omissioni posti in essere dalla autorità pubblica in violazione del diritto ambientale. In particolare, i membri del pubblico devono vantare un interesse sufficiente nei confronti dell'atto o dell'omissione in questione oppure, in alternativa, devono far valere la violazione di un diritto, nel caso in cui il diritto amministrativo nazionale lo richieda (art. 4, par. 1).

Nel rispetto del principio di sussidiarietà, la Commissione lascia gli Stati membri liberi di definire nel quadro della legislazione nazionale le nozioni di «interesse sufficiente» e di «violazione di diritto», invitando però gli stessi ad operare in coerenza con «l'obiettivo di assicurare un ampio accesso alla giustizia» (art. 4, par. 2).

La vera novità della proposta di direttiva sull'accesso alla giustizia ambientale è rappresentata però dalla legittimazione ad agire dei soggetti abilitati, disciplinata dall'art. 5. Questa disposizione va oltre quanto stabilito dal precedente art. 4, perché conferisce ai soggetti abilitati una posizione di privilegio. Infatti, gli Stati membri devono provvedere affinché questi ultimi abbiano accesso a ricorsi in materia ambientale «senza dover dimostrare un interesse sufficiente o far valere la violazione di un diritto», a condizione che l'oggetto del ricorso sia riconducibile alle attività previste dallo statuto e all'ambito territoriale di azione del ricorrente (art. 5, par. 1).

Naturalmente un accesso privilegiato alla giustizia ambientale deve passare per una procedura di valutazione nella quale siano prese in considerazione alcune caratteristiche qualificanti del soggetto interessato. Si tratta della procedura di riconoscimento (art. 9) nella quale si deve accertare che il soggetto interessato soddisfi determinati criteri (elencati all'art. 8) al fine di poter essere considerato come soggetto abilitato, esente, pertanto, dal dimostrare un interesse sufficiente o dal far valere una violazione di un diritto.

In primo luogo, le associazioni, organizzazioni o gruppi di interesse devono avere personalità giuridica e devono perseguire la tutela ambientale senza alcun fine di lucro (art. 8, comma 1, lett. a)). In secondo luogo, la loro struttura organizzativa deve garantire il perseguimento dei fini statutari (art. 8, comma 1, lett. b)). In terzo luogo, devono essere legalmente costituiti e devono aver agito per la tutela dell'ambiente per un determinato periodo di tempo, indicato da ciascuno Stato membro, ma non superiore a tre anni (art. 8, comma 1, lett. c)). Infine, devono aver fatto certificare il bilancio di esercizio da un revisore accreditato (art. 8, comma 1, lett. d)).

Tali criteri devono essere valutati nell'ambito di una procedura rapida che può consistere o in un riconoscimento caso per caso (riconoscimento *ad hoc*) o in un riconoscimento preventivo (art. 9, par. 1). La Commissione lascia liberi gli Stati membri di scegliere tra le due procedure, sottolineando però che se si opta per il riconoscimento preventivo si deve garantire l'accesso anche ad un procedura di riconoscimento caso per caso (art. 9, par. 2).

Una volta che l'organizzazione, l'associazione o il gruppo sia stato riconosciuto come soggetto abilitato, ha accesso alle procedure di ricorso in materia ambientale previste da ciascuno Stato membro. In virtù della proposta di direttiva, gli Stati membri hanno l'obbligo di istituire procedure che siano adeguate, efficaci, obiettive, eque, rapide e soprattutto non eccessivamente onerose (art. 10, comma 1). Inoltre, le decisioni adottate ai sensi della proposta devono essere scritte e, quando sia possibile, accessibili al pubblico (art. 10, comma 2). Con tale disposizione, pertanto, la Commissione invita gli Stati membri a

contribuire ad eliminare ogni ostacolo che impedisca l'accesso alla giustizia ambientale, come ad esempio gli elevati costi per l'accesso alle procedure o per l'assistenza legale, la complessità tecnica della materia ambientale che si ripercuote su una scarsa conoscenza da parte delle autorità pubbliche, la carenza nell'applicazione concreta delle decisioni amministrative o giudiziarie.

Alla luce di quanto esaminato finora, gli elementi di novità più rilevanti della proposta di direttiva sull'accesso alla giustizia ambientale sono essenzialmente due.

Da un lato, la posizione privilegiata delle associazioni, organizzazioni o gruppi giustificata dal ruolo sempre più rilevante che svolgono ai fini della tutela dell'ambiente, sia a livello nazionale che internazionale.

Dall'altro, il fatto che la Commissione per la prima volta si occupi di indicare requisiti minimi che garantiscano ai cittadini europei un accesso alla giustizia ambientale uniforme in tutto il territorio dell'Unione europea, in particolar modo intervenendo con alcune disposizioni sulla disciplina dei ricorsi in materia ambientale.

La proposta, pertanto, pone al centro le associazioni e le organizzazioni a tutela dell'ambiente che, attraverso lo strumento dei ricorsi in materia ambientale, si pongono accanto alle Istituzioni europee e nazionali nella lotta per la tutela dell'ambiente e per l'applicazione concreta del diritto ambientale. In altri termini, il cittadino europeo diventa cittadino attivo che, accanto alle autorità pubbliche, vigila e agisce per la protezione ed il miglioramento dell'ambiente in cui vive.

Prima di concludere questo paragrafo dedicato esclusivamente all'esame del testo della proposta di direttiva, un'ulteriore considerazione merita l'art. 6 , sulla richiesta di riesame interno, e l'art. 7, che si occupa del rapporto tra quest'ultimo e il ricorso in materia ambientale.

La richiesta di riesame interno rappresenta una procedura preliminare che deve essere presentata prima di poter proporre il ricorso in materia ambientale. Su questo punto è chiaro il tenore dell'art. 7 in virtù del quale si può promuovere un ricorso in materia ambientale "a posteriori", cioè nell'ipotesi in cui, a seguito di richiesta di riesame interno, l'autorità pubblica non abbia adottato alcuna decisione oppure questa si reputi essere «inadeguata ad assicurare il rispetto del diritto ambientale». La richiesta di riesame preliminare, dunque, sembrerebbe costituire una condizione necessaria per la proposizione di un ricorso in materia ambientale.

Nello specifico, con tale richiesta sia i membri del pubblico che i soggetti abilitati possono rivolgersi all'autorità pubblica, designata in base al diritto nazionale, per chiederle di riesaminare il suo operato, qualora ritengano che un atto o un'omissione amministrativa abbia violato il diritto ambientale (art. 6, par. 1). Si noti che anche in questo caso, in ossequio al principio di sussidiarietà, la Commissione non individua in via preventiva quale sia la autorità pubblica competente per il riesame al fine di non interferire con l'organizzazione amministrativa interna degli Stati membri. La Commissione si limita soltanto ad indicare alcuni requisiti minimi in relazione ai termini e alle modalità della richiesta.

In particolare, entro dodici settimane dalla richiesta, l'autorità pubblica deve adottare una decisione motivata, sia in senso positivo che negativo. La proposta tiene in considerazione anche un eventuale ritardo nell'emanazione della decisione che deve comunque essere comunicato al soggetto interessato e motivato, indicando inoltre la data in cui sarà adottata la decisione definitiva, rispettando il canone del «termine ragionevole».

Solo al termine della procedura di riesame interno, il richiedente potrà avvalersi del ricorso in materia ambientale disciplinato dall'art. 7 della proposta.

Alcune considerazioni poi sulle disposizioni finali della proposta, tenendo a mente quanto disposto dal considerando 13 secondo cui le disposizioni della direttiva lasciano comunque impregiudicato il diritto di ciascuno Stato membro di prevedere misure che assicurino «un più ampio accesso alla giustizia».

Si prevede un aggiornamento periodico alla Commissione da parte degli Stati membri sulla applicazione della direttiva (art. 11) le cui disposizioni sarebbero dovute entrare in vigore il 1° gennaio 2005 (art. 13).

Ebbene, sono passati più di dieci anni dalla data originariamente prevista dell'entrata in vigore della direttiva sull'accesso alla giustizia in materia ambientale ma nessun testo è stato ancora adottato. Infatti, la proposta di direttiva appena descritta è stata ritirata nel maggio 2014 dopo uno sfortunato *iter* legislativo che si analizzerà qui di seguito.

### 1.3. Dal Parlamento alle sabbie mobili del Consiglio

La proposta di direttiva sull'accesso alla giustizia in materia ambientale fu trasmessa immediatamente, a norma della procedura di co-decisione (oggi procedura legislativa ordinaria), dalla Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio dell'Unione europea. Il primo passo spettava al Parlamento europeo il quale doveva adottare la propria posizione in prima lettura e trasmetterla al Consiglio dell'Unione europea.

Si esamineranno ora le tappe che hanno caratterizzato l'iter legislativo della proposta cercando di desumere dai documenti ufficiali accessibili al pubblico le posizioni espresse dalle Istituzioni europee coinvolte, il Parlamento, il Consiglio e il Comitato economico e sociale europeo. In sintesi, di seguito si riportano i passaggi fondamentali:

- 24 ottobre 2003: la Commissione presenta la proposta;
- 31 marzo 2004: il Parlamento adotta la posizione in prima lettura;
- 29 aprile 2004: il Comitato economico e sociale europeo adotta il proprio parere;

- 10 giugno 2005: il Consiglio comunica lo stato dei lavori dichiarando che la maggioranza delle delegazioni degli Stati membri ritiene la direttiva non auspicabile;
- 21 maggio 2014: la Commissione ritira la proposta di direttiva sull'accesso alla giustizia in materia ambientale.

### 1.3.1. La posizione in prima lettura del Parlamento europeo

Con lettera del 24 ottobre 2003 la Commissione ha presentato al Parlamento la proposta di direttiva sull'accesso alla giustizia in materia ambientale, deferita per l'esame di merito alla commissione parlamentare per l'ambiente, la sanità pubblica e la politica dei consumatori (commissione ENVI) e, per parere, alla commissione parlamentare per le libertà e i diritti del cittadini, la giustizia e gli affari interni (commissione LIBE) nonché alla commissione giuridica e per il mercato interno (commissione JURI). In poco meno di cinque mesi, la commissione ENVI ha approvato il progetto di risoluzione legislativa con 18 voti favorevoli, 13 contrari e 1 astensione e nel marzo 2004 ha depositato la relazione con 23 emendamenti al fine di essere discussa lo stesso mese dal Parlamento europeo riunito in sessione plenaria a Strasburgo. Ai 23 emendamenti si sono aggiunti successivamente altri 21 emendamenti presentati dai gruppi politici. La seduta plenaria ha approvato 28 dei 44 emendamenti presentati e, successivamente, ha trasmesso la posizione del Parlamento al Consiglio e alla Commissione.

Dalla lettura della posizione del Parlamento europeo definita in prima lettura emergono gli aspetti più rilevanti degli interventi dei parlamentari europei, già a partire dai considerando.

Due sono le riflessioni da fare in relazione agli emendamenti che sono intervenuti sui considerando.

In primo luogo, è stato aggiunto il considerando n. 3 nel quale si affermava per la prima volta in un atto di diritto europeo l'esistenza del «diritto di vivere in un ambiente adeguato per la salute e il benessere, spettante a ciascun individuo delle generazioni presenti e

future» ricalcando espressamente quanto previsto dall'art. 1 della Convenzione di Aarhus.

In secondo luogo, occorre menzionare un ulteriore considerando, il n. 15, che è stato aggiunto a seguito dell'approvazione degli emendamenti da parte del Parlamento europeo. Tale considerando, richiamando l'attenzione del giudice nazionale, sottolineava il ruolo fondamentale della Corte di giustizia dell'Unione europea nell'interpretazione della legislazione europea ambientale. Infatti, la Corte di giustizia, se sollecitata dai giudici nazionali, poteva, attraverso il meccanismo del rinvio pregiudiziale, assicurare un'applicazione uniforme delle disposizioni contenute nella direttiva, contribuendo alla realizzazione degli obiettivi della stessa. Il Parlamento europeo, con questo emendamento, vuole porre l'attenzione sull'importanza del rinvio pregiudiziale. Infatti, l'art. 267 TFUE (ex art. 234 TCE) attribuisce ai giudici nazionali il diritto di rivolgersi alla Corte di giustizia quando dinanzi ad essi sia sollevata una questione di interpretazione dei Trattati o di validità e interpretazione degli atti compiuti dalle Istituzioni europee.

Qualora la questione sia sollevata dinanzi ad un giudice di ultimo grado, quest'ultimo ha l'obbligo di rivolgersi alla Corte di giustizia. In caso contrario, il giudice, non di ultimo grado, è libero di scegliere se presentare una domanda pregiudiziale alla Corte di giustizia o non. Questo diritto spetta esclusivamente al giudice nazionale e non ai cittadini che non hanno alcun rimedio nel caso in cui il giudice, non di ultimo grado, ritenga non necessario rivolgere la domanda pregiudiziale alla Corte di giustizia. In tal modo, il Parlamento europeo, inserendo il considerando n. 15, sottolinea l'importanza fondamentale dell'utilizzo del meccanismo del rinvio pregiudiziale da parte dei giudici nazionali affinché si possano assicurare ai cittadini europei gli stessi di diritti di minima in materia di controllo giurisdizionale nelle controversie ambientali.

Per quanto riguarda, invece, gli emendamenti relativi alle singole disposizioni della proposta, occorre sottolineare che sono stati numerosi e significativi, tutti mossi dalla volontà di rafforzare il diritto di accedere alla giustizia in materia ambientale.

In primo luogo, i parlamentari europei hanno specificato, all'art.1 della proposta emendata, che la direttiva stabiliva un quadro normativo minimo di accesso alla giustizia ambientale, lasciando impregiudicato il diritto di ciascuno Stato membro di continuare ad applicare o introdurre misure che prevedano un più ampio accesso alla giustizia ambientale. In secondo luogo, tra i soggetti abilitati erano inclusi anche «enti o persone giuridiche che, in un determinato momento, si trovino impegnati in un'azione concreta di tutela dell'ambiente in cui sono ubicati» (art. 8, comma 1, lett. a) della proposta emendata). Inoltre, per quanto concerne il rapporto tra riesame interno e ricorso in materia ambientale, si riconosceva ai soggetti abilitati il diritto di promuovere quest'ultimo anche in mancanza di un riesame interno (art. 7 della proposta emendata). Infine, in relazione alle condizioni che le procedure di ricorso in materia ambientale devono rispettare, i parlamentari europei hanno voluto applicare in modo più incisivo i paragrafi 4 e 5 dell'art. 9 della Convenzione di Aarhus, includendo specificamente nella direttiva alcune disposizioni di base relative ai costi, considerati come l'ostacolo cruciale all'accesso effettivo alla giustizia in materia ambientale. Nello specifico, si obbligava gli Stati membri a prendere in considerazione l'istituzione di idonei meccanismi di assistenza per rimuovere o ridurre le barriere finanziarie e o qualsiasi altro ostacolo all'accesso alla giustizia (art. 10, comma 5 della proposta emendata). Con tale ultimo emendamento, si nota come la volontà del Parlamento europeo sia quella di spingere gli Stati membri a cambiare approccio nei confronti della questione dell'accesso alla giustizia in materia ambientale, invitando le autorità pubbliche ad un comportamento attivo a favore dei cittadini europei, volto soprattutto all'eliminazione degli ostacoli.

Questo testo, così emendato, è stato trasmesso al Consiglio e alla Commissione esortandoli a ratificare il prima possibile la Convenzione di Aarhus e a pubblicare un quadro di valutazione per le convenzioni internazionali in materia ambientale al fine di esaminare periodicamente, in concomitanza con le riunioni del Consiglio, la tabella relativa ai risultati.

Ed è proprio in questo passaggio tra Parlamento e Consiglio che la proposta di direttiva emendata perde nel giro di pochi mesi tutta la sua forza per restare bloccata e pendente dieci anni in seno al Consiglio, in attesa della adozione della posizione in prima lettura. Posizione che non sarà mai presa.

### 1.3.2. Il silenzio del Consiglio e i dubbi degli Stati membri

Ricostruire quanto sia accaduto all'interno del Consiglio dell'Unione europea è un'operazione molto delicata che si può fare sulla base dei documenti resi accessibili al pubblico.

Dall'esame congiunto delle posizioni assunte dagli Stati membri nel corso della consultazione pubblica avviata prima della proposta della direttiva e dallo studio dei pochi ma significativi documenti pubblicati dal Consiglio in relazione a tale proposta, si evince che il problema principale è stato quello della presunta violazione del principio di sussidiarietà e dell'inutilità della direttiva.

Lo stato dei lavori del Consiglio dell'Unione in relazione alla proposta, datato 10 giugno 2005, costituisce l'ultimo intervento del Consiglio sulla proposta di direttiva, prima del ritiro nel 2014. Questo documento ci permette di sintetizzare i vari passaggi che si sono avuti al Consiglio in relazione alla proposta di direttiva in questione <sup>119</sup>.

Dallo studio del documento sullo stato dei lavori emerge che la proposta è stata inviata dalla Commissione al Consiglio congiuntamente con la proposta di regolamento sull'applicazione alle Istituzioni europee delle disposizioni della Convenzione di Aarhus nonché alla proposta di decisione relativa alla conclusione a nome dell'Unione europea della Convenzione di Aarhus. Inoltre, si evince chiaramente che il «gruppo ambiente», incaricato di esaminare il c.d.

1 .

<sup>&</sup>lt;sup>119</sup> Documento del Consiglio sullo stato dei lavori relativo alla proposta di direttiva del Parlamento e del Consiglio sull'accesso alla giustizia in materi ambientale del 10 giugno 2005, n. 9967/05.

pacchetto di Aarhus, ha dato la precedenza alla proposta di regolamento e alla proposta di decisione perché considerati entrambi «indispensabili alla ratifica della convenzione di Aarhus» (par. 2 del documento). In effetti, nel dicembre del 2004 il Consiglio aveva già raggiunto un accordo politico sia sulla posizione comune in vista dell'adozione del regolamento, emanato circa un anno dopo, sia sulla decisione, con la quale il 17 febbraio del 2005 si era ottenuta l'approvazione dell'Unione europea della Convenzione di Aarhus.

Alla luce di ciò, si può già desumere un dato oggettivo, vale a dire il fatto che, in seno al Consiglio dell'Unione europea, la proposta di direttiva sull'accesso alla giustizia in materia ambientale, non era considerata strumento indispensabile ai fini della ratifica.

Inoltre, nello stesso documento si dichiara che il gruppo ambiente si era riunito due volte, a marzo e ad aprile 2005, quindi un anno dopo la posizione in prima lettura del Parlamento europeo, per esaminare il testo della proposta, emergendo a tal proposito due posizioni (par. 3 del documento).

In relazione alla prima, la maggioranza delle delegazioni degli Stati membri ha ritenuto che l'adozione della direttiva non fosse auspicabile. In particolare, da un lato la proposta non era più necessaria perché la maggior parte degli Stati membri aveva ratificato la Convenzione di Aarhus e, conseguentemente, erano già vincolati giuridicamente a rispettare tutti i parametri della stessa. Dall'altro, non era stato dimostrato che l'adozione della direttiva avrebbe comportato una migliore attuazione del diritto ambientale senza ripercuotersi sul livello di accesso alla giustizia ambientale all'interno degli Stati membri.

Quest'ultima argomentazione riguarda in particolare i timori degli Stati membri relativi all'osservanza da parte dell'Unione europea del principio di sussidiarietà, in una materia, l'accesso alla giustizia, ritenuta di esclusiva competenza nazionale. In sintesi, l'armonizzazione a livello europeo non comportava alcun valore aggiunto.

Per quanto riguarda la seconda posizione, varie delegazioni e la Commissione europea invece affermavano che la proposta di direttiva aveva ancora la capacità di apportare un valore aggiunto. Da una parte, infatti, non tutti gli Stati membri avevano ancora ratificato la Convenzione di Aarhus. Dall'altra, essa poteva contribuire, come descritto nella motivazione allegata alla proposta della Commissione, ad una migliore applicazione della legislazione ambientale all'interno dell'Unione europea, in un modo non ancora assicurato dalla Convenzione di Aarhus,

Nulla più è dato sapere in relazione al dibattito sulla proposta che si è avuto all'interno del Consiglio, nello specifico all'interno del gruppo ambiente.

In sintesi, secondo la maggior parte degli Stati membri, la proposta non era necessaria e non apportava alcun valore aggiunto.

### 1.3.3. Il parere del Comitato economico e sociale europeo

Un'ulteriore testimonianza dell'impatto che ha avuto la proposta di direttiva sull'accesso alla giustizia ambientale sulle Istituzioni europee ci è data dal parere del Comitato economico e sociale europeo, parere richiesto dal Consiglio nel novembre del 2003, poche settimane dopo la presentazione della proposta da parte della Commissione.

Sul parere del Comitato sono tre le considerazioni rilevanti da portare alla luce<sup>120</sup>.

In primo luogo, il Comitato sottolineava che la nozione di soggetto abilitato non era contemplata dalla Convenzione di Aarhus che menzionava esclusivamente il «pubblico interessato», riconoscendo la condizione di interessato a tutti i soggetti che lavorano per la tutela dell'ambiente, senza pretendere che detta tutela sia l'obiettivo unico (par. 3.3.1.1.).

In secondo luogo, si faceva emergere il problema linguistico, ponendo particolare attenzione alla garanzia dell'identità concettuale

86

<sup>&</sup>lt;sup>120</sup> Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'accesso alla giustizia in materia ambientale, del 29 aprile 2004, NAT/223.

di tutti i settori del diritto ambientale, in particolar modo curando le corrispondenze con la proposta di regolamento (par. 3.3.1.3.).

Infine, il Comitato si soffermava sulla questione dei procedimenti penali, esclusi dal testo della proposta, che avrebbe potuto limitare le possibilità di ricorso in materia ambientale rispetto a quelle previste dagli Stati membri, nella maggior parte dei quali esistevano norme penali applicabili ai reati contro l'ambiente (par. 3.3.2.).

In breve, il parere del Comitato economico e sociale europeo, nonostante le necessarie precisazioni, sottolineava nell'aprile del 2004 il carattere positivo della proposta di direttiva.

### 1.3.4. La constatazione di un fallimento

Nonostante la proposta di direttiva sull'accesso alla giustizia in materia ambientale, abbia riscontrato il favore di tre Istituzioni su quattro, includendo tra queste anche la Commissione europea, il suo testo è stato riposto nel dimenticatoio. Infatti, ad eccezione di qualche iniziativa sporadica della Commissione europea o di qualche riferimento del Parlamento europeo durante i dibattiti parlamentari, non si è riusciti più a rianimare il dibattito sulla proposta di direttiva che non è stata mai adottata.

Soltanto negli ultimi anni, sollecitata dalle pressioni della società civile, dalle decisioni, non vincolanti, del comitato di controllo della Convenzione di Aarhus e dalle sentenze della Corte di giustizia europea, la Commissione europea ha deciso di riprendere in mano la questione dell'accesso alla giustizia ambientale. In particolare, nell'estate 2013, la Direzione generale ambiente ha avviato una consultazione pubblica che si è conclusa nel settembre 2013. Successivamente, sono stati pubblicati i risultati che hanno dimostrato che l'interesse sul tema è ancora vivo e che l'attuazione del terzo pilastro è una questione che prima o poi dovrà essere affrontata dalle Istituzioni europee. Al momento, in attesa di un intervento da parte della Commissione europea, ci si può basare su un dato di fatto. La proposta di direttiva sull'accesso alla giustizia in materia ambientale è

stata ritirata nel maggio 2014. Da qui, si deve ripartire. Ma soprattutto si deve ripartire dai risultati della consultazione, i quali saranno analizzati nella sezione successiva.

## 2. Il lento cammino verso la consultazione del 2013 sull'accesso alla giustizia in materia ambientale

### 2.1. L'approvazione della Convenzione di Aarhus e l'adozione del regolamento 1367/2006/CE

Alla luce di quanto approfondito finora, la situazione appare chiara. Dei tre provvedimenti legislativi che costituivano il c.d. pacchetto di Aarhus, soltanto due sono stati definitivamente adottati, la decisione ed il regolamento, mentre la proposta di direttiva dal giugno del 2005 non è stata più presa in considerazione.

Prima di esaminare quali siano state le tappe successive sulla questione dell'accesso alla giustizia in materia ambientale, è utile soffermarsi brevemente sia sulla decisione che sul regolamento.

Con la prima, del 17 febbraio 2005, si approvava a nome dell'Unione europea la Convenzione di Aarhus. A questa decisione è allegata una dichiarazione molto rilevante ai fini della presente ricerca. La allora Comunità europea, dopo aver dichiarato di aver già adottato gli strumenti giuridici vincolanti per i propri Stati membri per l'applicazione delle disposizioni della Convenzione di Aarhus, afferma che «gli strumenti giuridici in vigore non contemplano completamente l'attuazione degli obblighi derivanti dall'articolo 9, paragrafo 3, della convenzione». Infatti, secondo quanto si legge nell'allegato della decisione, gli Stati membri sono responsabili dell'adempimento di tali obblighi, salvo intervento dell'Unione nell'esercizio delle competenze attribuite dai Trattati. dichiarazione che delega il problema dell'attuazione del terzo pilastro esclusivamente agli Stati membri senza prendere minimamente in considerazione la proposta di direttiva a quel tempo pendente. Infine, la dichiarazione ribadisce la volontà dell'Unione europea di applicare le disposizioni della Convenzione alle stesse Istituzioni europee.

In effetti, ciò fu fatto, con l'adozione nel settembre del 2006, del regolamento (CE) n. 1367/2006 sull'applicazione alle Istituzioni

europee delle disposizioni della Convenzione di Aarhus (il c.d. regolamento Aarhus) Il regolamento Aarhus, in primo luogo, garantisce al pubblico il diritto di accesso alle informazioni ambientali ricevute o elaborate dalle Istituzioni europee; in secondo luogo, prevede la partecipazione del pubblico circa l'elaborazione di piani e programmi in materia ambientale; infine, dispone, a determinate condizioni stabilite dallo stesso regolamento, l'accesso alla giustizia in materia ambientale a livello europeo. In buona sostanza, con il regolamento Aarhus, si attuano all'interno delle Istituzioni europee le disposizioni relative ai tre pilastri della Convenzione di Aarhus.

Nel settembre del 2006 l'attuazione dei tre pilastri della Convenzione era, pertanto, quasi completa. Per un'attuazione definitiva mancava all'appello l'adozione della proposta di direttiva. Tuttavia, il regolamento di Aarhus sarà, ad oggi, l'ultimo atto adottato dalle Istituzioni europee per attuare le disposizioni della Convenzione di Aarhus.

### 2.2. Dal 2006 al 2012, la questione dell'accesso alla giustizia ambientale cade nel dimenticatoio

Come si è avuto modo di osservare, l'ultimo incontro in seno al Consiglio in cui si è discusso sulla proposta di direttiva sull'accesso alla giustizia in materia ambientale risale al 2005. Successivamente, ad eccezione dell'adozione della decisione di approvazione della Convenzione e del regolamento Aarhus, per diversi anni la questione dell'accesso alla giustizia ambientale a livello europeo non è stata più sollevata, almeno a livello istituzionale.

In breve, dal 2006 al 2012 le Istituzioni europee, salvo la Corte di giustizia con le sue pronunce che saranno analizzate nel terzo capitolo, non si sono occupate dell'attuazione del terzo pilastro della Convenzione di Aarhus all'interno dell'Unione europea, lasciando la materia esclusivamente nelle mani degli Stati membri.

Tuttavia, nell'arco di questo tempo, occorre evidenziare l'entrata in vigore nel dicembre 2009 del Trattato di Lisbona, che ha sicuramente rafforzato il diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva. In particolare, come abbiamo già visto, l'art. 19, par. 1, comma 2, TUE obbliga gli Stati membri a stabilire i necessari rimedi giurisdizionali «per assicurare un tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione». Un vero e proprio diritto, "il diritto ad un ricorso effettivo dinanzi ad un giudice", il quale è enunciato in questi termini dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (art. 47, comma 1), che proprio dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona ha lo stesso valore giuridico dei Trattati (v. art. 6, par. 1, TUE).

#### 2.3. Il 2012, si riaccende il dibattito

La situazione muta a partire dal 2012, anno in cui le Istituzioni europee si riavvicinano alla questione dell'accesso alla giustizia in materia ambientale, spinti sia dalle pronunce della Corte di giustizia, sia dalle decisioni non vincolanti del Comitato di controllo di Aarhus<sup>121</sup>.

Occorre, pertanto, vedere nello specifico quali siano state le azioni poste in essere dalle Istituzioni europee.

L'attore principale, evidentemente, è stata la Commissione europea con l'adozione, nel marzo 2012, della Comunicazione intitolata «Trarre il massimo beneficio dalle misure ambientali dell'UE: instaurare la fiducia migliorando le conoscenze e rafforzando la capacità di risposta»<sup>122</sup>. Le idee esposte nella Comunicazione hanno l'obiettivo principale di rafforzare l'attuazione e il controllo del

Comunicazione «Trarre il massimo beneficio dalle misure ambientali dell'UE: instaurare la fiducia migliorando le conoscenze e rafforzando la capacità di risposta» del 7 marzo 2012 (COM(2012)95 def.).

<sup>&</sup>lt;sup>121</sup> Al fine di garantire una migliore attuazione delle proprie disposizioni, la Convenzione di Aarhus prevede al suo interno un c.d. meccanismo di *compliance*, vale a dire un sistema di controllo al cui vertice si trova un comitato di esperti in diritto ambientale le cui decisioni sulle singole attuazioni da parte degli Stati contraenti tuttavia non sono vincolanti.

rispetto del diritto ambientale europeo al fine di migliorare lo stato dell'ambiente e assicurare condizioni di parità. Uno degli obiettivi specifici individuati dalla Comunicazione è «migliorare l'accesso alla giustizia».

In primo luogo, la Commissione prende atto che la proposta di direttiva del 2003 non ha registrato progressi e che le disposizioni specifiche che garantiscono un accesso adeguato alla giustizia sono poche e attualmente riguardano limitati ambiti della normativa europea ambientale.

In secondo luogo, si attesta il cambiamento del contesto. In particolar modo, si richiama la giurisprudenza della Corte di giustizia secondo cui i giudici nazionali devono interpretare le norme relative all'accesso alla giustizia in conformità alla Convenzione Aarhus, riportando il disagio degli stessi giudici nazionali, ma anche dei gruppi di interesse economici e ambientali, che operano nell'incertezza. A tal proposito, proprio per assicurare una maggiore certezza per giudici nazionali e gruppi di interesse economici e ambientali, la Commissione valuta due soluzioni. Da un lato, la formulazione di orientamenti che tengano conto dell'abbondante giurisprudenza europea; dall'altro la definizione a livello europeo delle condizioni per un accesso efficiente ed effettivo ai giudici nazionali su tutti gli aspetti della normativa dell'Unione in materia ambientale.

In altri termini, viste le resistenze riscontrate per l'adozione della direttiva sull'accesso alla giustizia ambientale, la Commissione sembra cominciare a prendere in considerazione la possibilità di accantonare il progetto per passare ad un approccio morbido, l'adozione di strumenti giuridici non vincolanti per assicurare l'accesso effettivo alla giustizia. Quest'ultimo infatti è ritenuto «condizione necessaria ma non sufficiente» dovendosi tenere in considerazione, per assicurare l'attuazione della normativa ambientale europea, anche altre soluzioni, tra cui le attività di ispezione e di sorveglianza, i meccanismi di denuncia e la formalizzazione di partenariati.

Comunque, dopo più di cinque anni di silenzio, nel marzo del 2012 la Commissione decide di riattivare il dibattito sull'accesso alla giustizia ambientale, come strumento per garantire il rispetto dell'applicazione del diritto ambientale europeo.

Sempre nello stesso anno, la Direzione generale ambiente, incarica esperti di diritto ambientale di redigere studi su determinati aspetti della questione e organizza conferenze con accademici e giudici nazionali che si occupano di giustizia ambientale<sup>123</sup>.

Ma non è soltanto la Commissione europea che si fa sentire in tema di accesso alla giustizia ambientale.

Invero anche il Parlamento europeo, nella risoluzione del 20 aprile 2012 sulla definizione delle priorità per il settimo programma d'azione in materia di ambiente, fa sentire la propria voce sul tema. In primo luogo, gli europarlamentari sottolineano la necessità per il settimo programma di azione di prevedere la piena attuazione della Convenzione di Aarhus, in particolare per quanto concerne l'accesso alla giustizia. In secondo luogo, si evidenzia l'urgente necessità di adottare la direttiva sull'accesso alla giustizia, invitando il Consiglio ad adottare una posizione comune sulla corrispondente proposta della Commissione entro la fine del 2012<sup>124</sup>.

Anche il Comitato delle regioni interviene nel dibattito affermando che il miglior strumento per raggiungere l'attuazione del terzo pilastro della Convenzione di Aarhus sia la direttiva sull'accesso alla giustizia in materia ambientale. Nello specifico, in un parere del novembre 2012, il Comitato riafferma la necessità di riprendere i lavori sulla

<sup>&</sup>lt;sup>123</sup> Il 12 ed il 26 novembre 2012 la Commissione ha organizzato due riunioni con gruppi di esperti governativi nazionali per discutere sull'accesso alla giustizia ambientale. Successivamente, il 23 novembre, si è tenuto un seminario a Bruxelles sullo stesso tema per discuterne con giudici amministrativi nazionali di ogni Stato membro. A conferma del costante interesse della Commissione europea sulla questione dell'accesso alla giustizia ambientale si menziona anche la conferenza del 2 giugno 2008 (*«The Aarhus Convention: how are its access to justice provisions being implemented?»*). Tutte le attività svolte dalla Direzione generale ambiente della Commissione europea possono essere visualizzate consultando il sito *web*: www.ec.europa.eu/environment/.

<sup>&</sup>lt;sup>124</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 20 aprile 2012 sulla revisione del sesto programma d'azione in materia di ambiente e la definizione delle priorità per il settimo programma d'azione in materia di ambiente – Un ambiente migliore per una vita migliore (2011/2194(INI)), par. 68.

proposta di direttiva evidenziando come la comunicazione del 2012 non precisi in che modo la Commissione intendesse risolvere il problema<sup>125</sup>.

Infine, lo stesso Consiglio, nel giugno 2012 sembra interessarsi nuovamente all'accesso alla giustizia in materia ambientale. Infatti, nelle conclusioni relative alla definizione del settimo programma d'azione in materia di ambiente, il Consiglio incoraggia la Commissione, e se opportuno gli Stati membri, nel rispetto del principio di sussidiarietà, a migliorare l'accesso alla giustizia in linea con la Convenzione di Aarhus<sup>126</sup>.

Poste le basi del nuovo dibattito nel 2012, anche nel 2013 le Istituzioni europee si pronunciano sul tema dell'accesso alla giustizia ambientale.

### 2.4. Il 2013, il dibattito continua

Ad inizio anno, tuttavia, nessun passo in avanti è stato fatto verso l'adozione della proposta di direttiva.

Il Parlamento, pertanto, nel marzo 2013 richiama nuovamente l'attenzione sul problema, rammaricandosi del fatto che l'*iter* della proposta di direttiva sia ancora fermo in prima lettura ed invitando le Istituzioni europee interessate a rivedere le proprie posizioni al fine di uscire dall'impasse<sup>127</sup>.

Si giunge pertanto all'estate-autunno 2013, periodo nel quale la Commissione europea compie tre passi importanti.

In primo luogo, avvia una consultazione pubblica sull'accesso alla giustizia in materia ambientale (28 giugno – 23 settembre 2013), i cui

<sup>&</sup>lt;sup>125</sup> Parere del Comitato delle Regioni «Verso un settimo programma d'azione per l'ambiente: una migliore attuazione della legislazione dell'UE sull'ambiente», 98a sessione plenaria del 29 e 30 novembre 2012, ENVE-V-024, par. 37.

<sup>&</sup>lt;sup>126</sup> Conclusioni del Consiglio dell'Unione europea sulla definizione del quadro per il settimo programma di azione dell'UE in materia di ambiente del 11 giugno 2012, 11186/2012, par. 6.

<sup>&</sup>lt;sup>127</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 12 marzo 2013 su come trarre il massimo beneficio dalle misure ambientali dell'UE: instaurare la fiducia migliorando le conoscenze e rafforzando la capacità di risposta (2012/2104(INI)), par. 29.

risultati saranno esaminati in modo approfondito nel prossimo paragrafo.

In secondo luogo, nel mese di ottobre nella Comunicazione su «Adeguatezza ed efficacia della regolamentazione» (Comunicazione «REFIT») la Commissione europea annuncia la volontà di ritirare la proposta pendente sull'accesso alla giustizia in materia ambientale, specificando di voler individuare «modi alternativi di soddisfare gli impegni presi in virtù della convenzione di Aarhus»<sup>128</sup>.

Infine, alla luce di tutto ciò, il 20 novembre del 2013 adotta il settimo programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020 intitolato «Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta» <sup>129</sup>. Tra gli obiettivi prioritari del settimo programma di azione vi è quello di sfruttare al massimo i vantaggi della legislazione dell'Unione in materia di ambiente migliorandone l'attuazione. In particolare, nel programma si afferma che «i cittadini dell'Unione beneficeranno di un accesso effettivo alla giustizia per le tematiche ambientali e di una tutela giuridica efficiente, in linea con la Convenzione di Aarhus e gli sviluppi subentrati grazie all'entrata in vigore del trattato di Lisbona e della recente giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea» <sup>130</sup>. Per sfruttare al massimo i vantaggi della legislazione europea ambientale migliorandone l'attuazione, il settimo programma d'azione assicura che entro il 2020 sia facilitato il principio di una protezione giuridica efficace per i cittadini e le loro organizzazioni <sup>131</sup>.

A tal fine, si precisa, è necessario «garantire che le disposizioni nazionali sull'accesso alla giustizia siano in linea con la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea»<sup>132</sup>. In aggiunta, il programma prevede un'attenzione particolare per la promozione della risoluzione stragiudiziale delle controversie al fine

<sup>&</sup>lt;sup>128</sup> Comunicazione «Adeguatezza ed efficacia della regolamentazione (REFIT): Risultati e prossime tappe» del 2 ottobre 2013 (COM(2013) 685), p. 8.

Decisione n. 1386/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 novembre
 2013, su un programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020
 «Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta» (GU L 354, 171).

<sup>130</sup> Par. 62.

<sup>&</sup>lt;sup>131</sup> Par. 65, comma 1, lett. e).

<sup>&</sup>lt;sup>132</sup> Par. 65, comma 2, v).

di individuare soluzioni efficaci in via amichevole per le controversie ambientali<sup>133</sup>.

In un lasso di tempo di cinque mesi, dall'avvio della consultazione pubblica all'adozione del settimo programma d'azione dell'Unione europea in materia ambientale, la Commissione europea detta le linee della sua azione in tema di accesso alla giustizia ambientale.

Innanzitutto, aprire un dialogo con la società civile, cittadini, gruppi di interesse ambientale ed economico, pubbliche autorità e mondo accademico. Questo attraverso l'avvio della consultazione pubblica.

Secondariamente, constatare il fallimento della proposta di direttiva sull'accesso alla giustizia in materia ambientale, annunciandone il ritiro nell'ottobre del 2013 e passando ai fatti qualche mese dopo, nel maggio del 2014<sup>134</sup>.

Infine, tracciare le linee direttive per le successive tappe dimostrando da un lato la volontà di completare l'attuazione del pacchetto di Aarhus, dall'altro, facendo intravedere che la strada più probabile possa essere quella di un approccio morbido, attraverso l'emanazione di orientamenti o raccomandazioni nei confronti dei giudici nazionali e della società civile.

Quest'ultimo aspetto, quello di individuare quale sarà il prossimo passo della Commissione europea, non può essere approfondito se prima non si analizzano i risultati della consultazione pubblica che si è tenuta nell'estate del 2013. Risultati che la Commissione dovrà tenere in grande considerazione al fine di trovare la soluzione più equilibrata

11

<sup>&</sup>lt;sup>133</sup> Cfr. parr. 62 e 65. Attualmente esiste una direttiva europea sulla mediazione. Si tratta della direttiva 2008/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2008 relativa a determinati aspetti della mediazione in materia civile (GU L 136, 3).

<sup>&</sup>lt;sup>134</sup> Il Trattato non contiene delle disposizioni specifiche in relazione al ritiro di una proposta. Il diritto per la Commissione europea di ritirare una proposta si deve dedurre dal diritto di iniziativa legislativa. Infatti, sia l'uno che l'altro, sono espressione del ruolo della Commissione di guardiano dell'interesse europeo. La Commissione è libera di ritirare la proposta fino al momento in cui il Consiglio non si sia pronunciato (v. sentenza 14 luglio 1988, 188/85, *Fediol c. Commissione*, 4193, punto 37). Regolarmente la Commissione procede al ritiro delle proposte per motivi «tecnici», segnatamente nell'ipotesi in cui, per un cambiamento della situazione, queste non siano più di interesse europeo o diventino obsolete. La proposta ritirata non esiste più, ma la decisione di ritiro della Commissione europea può essere impugnata dal Consiglio o dal Parlamento europeo. Sul fondamento costituzionale e sull'essenza del potere di ritiro della Commissione, v. conclusioni 18 dicembre 2014, C-409-13, *Consiglio c. Commissione*, punti 33-66.

per attuare le disposizioni della Convenzione di Aarhus sull'accesso alla giustizia ambientale, mettendo sul piatto della bilancia sia le esigenze degli Stati membri sia le richieste che provengono costantemente dalla società civile, in particolar modo dai cittadini europei, individualmente o riuniti in associazioni per la protezione dell'ambiente, e di conseguenza, a tutela della salute umana.

### 2.5. La nuova consultazione pubblica sull'accesso alla giustizia in materia ambientale

Il 28 giugno 2013, la Direzione generale ambiente ha avviato una consultazione pubblica telematica intitolata «Consultation on Access to justice in environmental matters – options for improving access to justice at Member State level», invitando i soggetti interessati ad inviare i loro contributi. L'obiettivo era duplice. Da un lato, valutare se un intervento legislativo a livello di Unione europea costituisse un valore aggiunto per garantire l'accesso alla giustizia in materia ambientale all'interno degli Stati membri (prova di sussidiarietà). Dall'altro, identificare determinati settori nei quali circostanziati interventi legislativi europei fossero necessari per un migliore accesso alla corti nazionali nel caso di controversie ambientali (prova di proporzionalità).

I contributi raccolti sono stati 631 e hanno coperto tutti gli Stati membri dell'Unione europea, in particolare 137 dalla Francia (21.7%), 63 dalla Spagna (10%), 62 dall'Italia (9.8%), 59 dal Regno Unito (9.4%), 48 dalla Germania (7.6%)<sup>135</sup>.

I più attivi sono stati i singoli cittadini europei con 437 contributi (69.3%), poi le organizzazioni per lo più ambientali con 185 contributi (29.3%), infine, le autorità pubbliche nazionali, regionali e locali con soltanto 9 contributi (1.4%).

97

<sup>&</sup>lt;sup>135</sup> I dati possono essere visualizzati sul sito *web* della Direzione generale ambiente della Commissione europea (www. ec.europa.eu/environment/).

Le questioni sono suddivise in tre grandi gruppi e per ogni gruppo la Commissione europea prevede un questionario a risposta multipla al fine di capire quale sia l'importanza dell'argomento per il soggetto.

I risultati possono essere così riassunti.

Innanzitutto, si parte da un dato di fatto. La maggioranza dei partecipanti (62.4%) non è soddisfatta dell'attuale stato dell'accesso alla giustizia ambientale all'interno dei propri Stati membri (domanda n. 10). Inoltre, quasi tutti i partecipanti (86.7%) ritengono importante che vi siano uguali condizioni di partenza all'interno degli Stati membri dell'Unione europea, che si traducano in uguali condizioni minime di accesso alla giustizia in materia ambientale (domanda n. 1, lett. b)).

Per far fronte a questa necessità, i partecipanti (78.3%) ritengono che l'Unione europea debba adottare misure specifiche a livello di legislazione europea (domanda n. 12, lett. c)) nelle quali è molto importante che il Parlamento europeo ed il Consiglio operino congiuntamente come legislatori (domanda n. 13). Tuttavia, una buona parte dei partecipanti (77.7%) ritiene che un ulteriore strumento utile possano essere le procedure di infrazione della Commissione europea (domanda n. 12, lett. b))<sup>136</sup>.

Secondo la maggioranza dei partecipanti i vantaggi più importanti che si avrebbero dall'adozione di una specifica legislazione europea in tema di accesso alla giustizia ambientale riguarderebbero la garanzia del principio della certezza del diritto (80.4%, domanda n. 14, lett. d)) ed un'adeguata protezione dell'ambiente e della salute umana (82.7%, domanda n. 14, lett. e)). Inoltre, un chiaro e preciso quadro normativo sull'accesso alla giustizia nazionale è considerato dalla maggior parte

136 Per un esame approfondito dell'utilizzo della procedura di infrazione nell'attuazione del

decisioni su reclami relativi a procedure di infrazioni in materia ambientale. A tal proposito, cfr. TSADIRAS A., *Environmental Protection through Extra-judicial Means*, in *European* 

Energy and Environmental Law Review, agosto 2013, pp. 152-160.

diritto ambientale europeo, v. HEDEMANN-ROBINSON M., Enforcement of EU Environmental Law and the Role of Interim Relief Measures, in European Energy and Environmental Law Review, 19, 5, ottobre 2010, pp. 204-229. A sua volta, uno strumento che i cittadini hanno per indagare casi di cattiva amministrazione europea, ad esempio una procedura di infrazione in materia ambientale non condotta correttamente, è quello del mediatore europeo. Infatti, tra il 1995 ed il 2012 il mediatore europeo ha pubblicato ben 78

dei partecipanti importante nell'interesse della amministrazione pubblica (86.2%), nell'interesse degli organi giurisdizionali (86.2%) nonché nell'interesse dei soggetti deboli, vale a dire bambini, persone malate o affette da disabilità (86.2%).

Sul fatto che l'Unione europea debba intervenire sembra dunque essersi consolidato un significativo consenso nella società civile.

Chiaramente vi sono diverse sfumature relative alle modalità dell'intervento a seconda che il contributo provenga dal mondo dei cittadini e delle organizzazioni ambientali, dal settore dell'industria o dalle autorità pubbliche nazionali.

In particolare, i rappresentanti della società civile richiedono un intervento deciso attraverso strumenti giuridici vincolanti, su tutte l'adozione di una direttiva. Al contrario, gli Stati membri, nonostante constatino l'importanza di assicurare un effettivo sistema di accesso alla giustizia ambientale, esprimono il loro supporto in favore di atti non vincolanti, quali ad esempio comunicazioni, linee guida o raccomandazioni.

Alla luce di quanto approfondito finora, dall'adozione della proposta di direttiva nel 2003 al suo ritiro nel 2014, la Commissione europea si trova ora ad affrontare la questione di come intervenire per attuare il terzo pilastro della Convenzione di Aarhus.

Nel prossimo paragrafo, pertanto, si cercherà di ipotizzare quali possano essere le possibili soluzioni da adottare, cercando di valutarne aspetti positivi e negativi. Tuttavia, al fine di giungere ad una più corretta valutazione finale, prima di descrivere le opzioni possibili, si farà una panoramica delle disposizioni europee in vigore in specifici settori ambientali concernenti l'accesso alla giustizia.

# 3. LA LEGISLAZIONE EUROPEA E L'ATTUAZIONE A COMPARTIMENTI STAGNI DEL TERZO PILASTRO DELLA CONVENZIONE DI AARHUS

### 3.1. La legislazione europea e l'approccio settoriale

Nel corso delle due sezioni precedenti si è cercato di descrivere il tortuoso percorso affrontato in più di un decennio dalla proposta di direttiva sull'accesso alla giustizia in materia ambientale.

Oggi, qual è lo stato dell'arte?

*In primis*, si constata una lacuna nell'ordinamento giuridico europeo. Non essendo stato ancora adottato uno strumento giuridico, vincolante o meno, il terzo pilastro, a livello di Stati membri, non è stato attuato.

Secondo, la consultazione pubblica si è chiusa da un anno e mezzo ma la Commissione europea non ha fatto sapere nulla sulle azioni che vorrà intraprendere, se le intraprenderà. L'unica azione è stata il ritiro della proposta nel 2014.

Da questi due dati di fatto si deve cominciare per affrontare l'ultima parte di questo capitolo sull'attuazione delle disposizioni della Convenzione di Aarhus sull'accesso alla giustizia in materia ambientale.

Ora, prima di ipotizzare possibili soluzioni per risolvere la questione, è utile scandagliare l'ordinamento giuridico europeo al fine di individuare norme che si occupino, nel settore del diritto dell'ambiente, di accesso alla giustizia.

In questo paragrafo si esamineranno le norme europee vigenti in questo specifico ambito, e ciò aiuterà a capire se un intervento legislativo europeo sia davvero necessario, quale tipo di strumento sia meglio adottare in questo preciso momento storico, prendendo spunto dalla legislazione europea già adottata. Poi, alla luce di quanto approfondito finora e di quanto emergerà dall'ulteriore studio della legislazione europea vigente, sarà più semplice individuare le possibili soluzioni che la Commissione europea potrà proporre (paragrafo

quarto). Infine, non ci si esimerà dall'esprimere quale sia al momento la soluzione più equilibrata per attuare il terzo pilastro della Convenzione, tenendo in considerazione gli interessi di tutti gli attori in gioco, privati e pubblici.

Dunque, si procede ora ad una panoramica delle principali disposizioni vigenti sull'accesso alla giustizia ambientale derivanti dal c.d. *acquis* europeo. In particolare, si approfondiranno quelle norme che, singolarmente, hanno provveduto ad attuare l'art. 9 della Convenzione di Aarhus, specificamente i commi 1-3. Per rendere la descrizione più chiara si elencheranno le disposizioni seguendo l'ordine dei commi.

Nello specifico, il primo riguarda l'accesso alla giustizia in relazione all'accesso alle informazioni ambientali; il secondo, in relazione alla partecipazione del pubblico ai processi decisionali; il terzo comma, invece, riguarda l'accesso alla giustizia in relazione ad atti o omissioni che violano il diritto ambientale.

### 3.2. L'attuazione dell'articolo 9, comma 1 della Convenzione

La già citata direttiva 2003/4/CE sull'accesso alle informazioni ambientali include una disposizione, l'art. 6, che disciplina l'accesso alla giustizia in questo specifico ambito.

In buona sostanza, è prevista una celere e gratuita procedura di riesame della richiesta di informazioni nelle ipotesi in cui la autorità pubblica la abbia ignorata, abbia risposto in modo non adeguato o l'abbia respinta (art. 6, par. 1). Nel caso di rifiuto, i motivi della decisione devono essere specificati per iscritto (art. 6, par. 3).

Oltre alla suddetta procedura di riesame è prevista anche la possibilità per il richiedente di presentare un ricorso dinanzi ad un organo giurisdizionale o ad un altro organo indipendente e imparziale istituito dalla legge che si pronunci con decisioni definitive. Tali decisioni sono vincolanti per l'autorità pubblica che detiene l'informazione (art. 6, par. 2).

Pertanto, con questa disposizione l'Unione europea sembra attuare pienamente quanto disposto dall'art. 9, comma 1 della Convenzione di Aarhus. Invero, gli Stati membri hanno l'obbligo di provvedere a mettere a disposizione dei cittadini europei due procedure. La prima è una procedura amministrativa di riesame interno. La seconda è invece un vero e proprio ricorso di fronte ad una autorità giudiziaria. Interessante notare come, a differenza di quanto accadeva nella proposta di direttiva sull'accesso alla giustizia già esaminata, in questo caso non sembra esserci alcun collegamento tra l'esperimento della prima o della seconda. La *ratio* della norma sembra essere quella di attribuire ai cittadini due strumenti alternativi, lasciandoli liberi nella scelta.

Sempre in materia di accesso alla giustizia relativo alle informazioni ambientali, occorre menzionare una seconda disposizione in vigore.

Si tratta dell'art. 25 della direttiva 2010/75/CE relativa alle emissioni industriali<sup>137</sup>, anch'esso rubricato «accesso alla giustizia», e strettamente collegato al precedente art. 24 sull'accesso all'informazione e partecipazione del pubblico alla procedura di autorizzazione.

Premesso che la direttiva in questione stabilisce norme riguardanti la prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento proveniente da attività industriali, l'art. 25 della direttiva include sia aspetti di accesso alle informazioni sia profili riguardanti la partecipazione ai processi decisionali. Infatti, esso ricalca la struttura dell'art. 9, comma 2 della Convenzione di Aarhus. In particolare, l'art. 25 prevede che chi abbia un interesse sufficiente o vanti la violazione di un diritto abbia accesso ad una procedura di ricorso dinanzi ad un organo giurisdizionale o ad un altro organo indipendente ed imparziale istituito dalla legge, per contestare la legittimità sostanziale o procedurale di decisioni, atti od omissioni soggetti alle disposizioni dell'art. 24 (art. 25, par. 1).

\_

<sup>&</sup>lt;sup>137</sup> Direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 novembre 2010 relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento) (GU L 334, 17).

Tenendosi strettamente ancorato al dettato normativo dell'art. 9, comma 2 della Convenzione di Aarhus, il legislatore europeo trova il giusto equilibrio tra il rispetto del principio di sussidiarietà e la garanzia di un ampio accesso alla giustizia ambientale. Per quanto riguarda il primo aspetto, la direttiva 2010/75/CE lascia liberi gli Stati membri di stabilire in quale fase possano essere contestate le decisioni, gli atti o le omissioni nonché di determinare ciò che costituisce un interesse sufficiente e una violazione di un diritto (art. 25, parr. 2 e 3, comma 1).

In relazione invece al secondo aspetto, si garantisce un accesso privilegiato alla giustizia alle organizzazioni non governative che promuovono la protezione ambientale nel rispetto dei requisiti della legislazione nazionale. Queste ultime, invero, non devono dimostrare di avere un interesse sufficiente o di vantare una violazione di un diritto (art. 25, par. 3, commi 2 e 3).

L'art. 25, in combinato disposto con l'art. 24, rappresenta pertanto un esempio di piena attuazione degli obblighi derivanti dalla Convenzione di Aarhus in materia di accesso alla giustizia, in particolare quelli relativi all'art. 9, commi 1 e 2. Quest'ultimo comma infatti viene riportato completamente nel testo della direttiva 2010/75/CE. Una direttiva che già dalla lettura dei considerando sembra essere molto sensibile all'attuazione precisa della Convenzione di Aarhus, specificamente alla questione dell'accesso alla giustizia. A tal proposito, il legislatore europeo mette in evidenza lo stretto collegamento che esiste tra accesso alla giustizia e salvaguardia del diritto di ognuno a vivere in un ambiente atto a garantire la sua salute ed il suo benessere (considerando n. 27)<sup>138</sup>.

Si può, pertanto, affermare che nei due casi analizzati l'Unione europea ha dimostrato di seguire ed attuare pienamente gli obblighi derivanti dalla Convenzione di Aarhus in materia di accesso alla giustizia relativo ad una precedente richiesta di informazioni

103

<sup>&</sup>lt;sup>138</sup> «È opportuno che i cittadini interessati abbiano accesso alla giustizia per potere contribuire alla salvaguardia del diritto di ognuno a vivere in un ambiente atto a garantire la sua salute ed il suo benessere.» (considerando n. 27).

ambientali. In altri termini, ha attuato correttamente l'art. 9, comma 1 della Convenzione di Aarhus.

### 3.3. L'attuazione dell'articolo 9, comma 2 della Convenzione

In relazione, ora, al secondo comma dell'art. 9 della Convenzione, si richiamano due specifiche disposizioni, oltre al suddetto art. 25 della direttiva 2010/75.

Da un lato, l'art. 11 della già citata direttiva 2011/92/UE sulla valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, dall'altro l'art. 23 della direttiva 2012/18/UE<sup>139</sup>.

Entrambe riguardano in particolare l'accesso alla giustizia relativo alla partecipazione del pubblico ai processi decisionali in materia ambientale<sup>140</sup>.

L'art. 11 della direttiva 2011/92/UE ricalca esattamente il contenuto dell'art. 25 della direttiva 2010/75/UE già esaminato, che a sua volta si basava su quanto era stato inserito dalla direttiva 2003/35/CE, in particolar modo l'art. 15 *bis* che può essere considerato come la vera attuazione dell'art. 9, comma 2 della Convenzione di Aarhus all'interno dell'ordinamento europeo. Pertanto, chi vanti un interesse sufficiente o, in alternativa, faccia valere la violazione di un diritto deve avere accesso ad una procedura di ricorso dinanzi ad un organo giurisdizionale, per contestare la legittimità sostanziale o procedurale

Law, 4, 2007, pp. 270-277.

Direttiva 2012/18/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 4 luglio 2012 sul controllo del pericolo di incidenti rilevanti connessi con sostanze pericolose, recante modifica e successiva abrogazione della direttiva 96/82/CE del Consiglio (GU L 197, 1).

Per uno studio dettagliato di questo specifico argomento, vale a dire il legame tra partecipazione ai procedimenti decisionali e accesso alla giustizia, v. MATHIESEN A., Public Participation in Decision-making and Access to Justice in EC Environmental Law: the Case of Certain Plans and Programmes, in European Environmental Law Review, febbraio 2003, pp. 36-52. L'attuazione dell'art. 9, comma 2 della Convenzione di Aarhus e la conseguente adozione della direttiva 2003/35/CE hanno prodotto effetti molto rilevanti in tutti gli Stati membri. In Germania, in particolare, si è dovuto riflettere sulla riforma della c.d. "Schutznormtheorie" (teoria della norma di protezione), secondo la quale si ha accesso alla giustizia soltanto se si possa vantare la lesione di un proprio diritto. Su quest'ultimo argomento, v. SCHWERDTFEGER A., "Schutznormtheorie" and Aarhus Convention – Consequences for the German Law, in Journal for European Environmental and Planning

di decisioni, atti od omissioni soggetti alle disposizioni sulla partecipazione del pubblico stabilite dalla presente direttiva. Quindi, anche in materia di valutazione dell'impatto ambientale dei progetti pubblici e privati con un impatto ambientale significativo, il diritto europeo prevede l'obbligo per gli Stati membri di garantire l'accesso alla giustizia ai cittadini europei.

Tuttavia, in questo ambito specifico, dalla lettura del testo della direttiva, l'attenzione relativa all'attuazione della Convenzione di Aarhus sembra meno accentuata rispetto a quanto visto per la direttiva 2010/75/CE.

La direttiva 2012/18/UE sul controllo del pericolo di incidenti rilevanti connessi a sostanze pericolose prevede una specifica disposizione, l'art. 23, rubricata «accesso alla giustizia». La direttiva in questione stabilisce norme volte a prevenire gli incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose e a limitare le loro conseguenze per la salute umana e per l'ambiente.

L'art. 23, in particolare, si collega sia al tema dell'accesso alle informazioni ambientali sia a quello della partecipazione del pubblico ai procedimenti decisionali. E lo fa attraverso il rinvio a due norme già esaminate: l'art. 6 della direttiva 2003/4/CE e l'art. 11 della direttiva 2011/92/UE.

Per quanto riguarda il profilo dell'accesso alle informazioni ambientali la tutela viene garantita in via generale su tutte le informazioni conservate in applicazione della direttiva e nello specifico per le informazioni riguardanti i rapporti di sicurezza degli impianti e l'inventario delle sostanze pericolose (art. 23, comma 1, lett. a)).

In relazione invece alla partecipazione ai processi decisionali, l'accesso alla giustizia è garantito, con rinvio alle regole previste dall'art. 11 della direttiva 2011/92/UE, nel caso in cui siano violate le norme partecipative su: l'elaborazione dei progetti relativi a nuovi stabilimenti; le modifiche significative, di stabilimenti; i nuovi insediamenti attorno agli stabilimenti qualora l'ubicazione o gli

insediamenti possano aggravare il rischio o le conseguenze di un incidente (art. 23, comma 1, lett. b)).

Con questi due ulteriori interventi, l'Unione europea sembra pertanto confermare la sua volontà di garantire progressivamente l'accesso alla giustizia a compartimenti stagni, intervenendo settore per settore.

Inoltre, il rinvio a disposizioni di direttive già adottate, direttiva 2003/4/CE e direttiva 2011/92/UE evidenzia come nel corso del tempo si sia formato un solido consenso in relazione ai meccanismi da queste previste.

In sintesi, in relazione all'attuazione del primo e del secondo comma dell'art. 9 della Convenzione di Aarhus sono due le disposizioni di riferimento.

Per quanto riguarda l'accesso alla giustizia in relazione ad una preventiva richiesta di informazioni, si tratta dell'art. 6 della direttiva 2003/4/CE.

Invece, per quanto concerne l'accesso alla giustizia a seguito di mancata partecipazione al processo decisionale, si tratta ora dell'art. 11 della direttiva 2011/92/UE, che però trova origine nella direttiva 2003/35/CE (art. 10 *bis* per la direttiva 85/337/CE e art. 15 *bis* per la direttiva 96/61/CE).

Queste sono le due norme che garantiscono l'attuazione dell'articolo 9, commi 1 e 2 della Convenzione di Aarhus. Per ogni settore specifico, l'Unione europea ha deciso di rifarsi sostanzialmente a queste formulazioni.

Ora è il momento di individuare eventualmente disposizioni che, nell' ordinamento giuridico europeo, attuino in un modo o nell'altro l'art. 9, comma 3, della Convenzione di Aarhus, garantendo almeno una minima attuazione.

### 3.4. L'attuazione dell'articolo 9, comma 3 della Convenzione

È il caso di richiamare la già citata direttiva 2004/35/CE sulla responsabilità ambientale, adottata undici anni fa. In questo atto

sembrerebbero esserci alcune tracce di attuazione del comma 3 dell'art. 9 della Convenzione di Aarhus<sup>141</sup>.

La direttiva in questione istituisce un quadro per la responsabilità ambientale, basato sul principio del chi inquina paga, per la prevenzione e la riparazione del danno ambientale.

Ai fini del presente elaborato, ci si riferisce in particolare all'art. 13, rubricato «procedure di riesame», letto in combinato disposto con l'art. 12, rubricato «richiesta di azione». Quest'ultimo prevede la possibilità di presentare osservazioni e di richiedere l'intervento dell'autorità nel caso di danno ambientale o minaccia imminente di danno ambientale (art. 12, par. 1). Legittimate ad agire sono le persone fisiche o giuridiche colpite o potenzialmente colpite dal danno ambientale, oppure con un interesse sufficiente nel processo decisionale in materia di ambiente concernente il danno o, in alternativa, che facciano valere la violazione di un diritto (art. 12, par. 1, lett. a-c)).

Quanto prima l'autorità competente deve informare il richiedente della sua decisione di accogliere o rifiutare la richiesta di azione, indicandone i motivi (art. 12, par. 4).

Anche in questa ipotesi, la direttiva si muove tra il rispetto del principio di sussidiarietà e l'osservanza degli obblighi imposti dalla Convenzione di Aarhus. Da un lato, invero, lascia liberi gli Stati membri di determinare gli elementi costitutivi dell'interesse sufficiente e della violazione di un diritto (art. 12, par. 1, comma 2). Dall'altro concede, in linea con la Convenzione di Aarhus, un accesso alla giustizia privilegiato per le organizzazioni non governative che promuovono la protezione dell'ambiente e che sono conformi a tutti i requisiti previsti dal diritto nazionale. Queste, infatti, sono considerate automaticamente legittimate a presentare osservazioni e a richiedere l'intervento dell'autorità competente (art. 12, par. 1, comma 3).

Strettamente collegato a questa disposizione è l'articolo successivo, l'art 13 sulle procedure di riesame. Infatti, l'art. 13, par. 1, stabilisce

107

<sup>&</sup>lt;sup>141</sup> V. anche, HEDEMANN-ROBINSON M., EU Implementation of the Aarhus Convention's Third Pillar: Back to the Future over Access to Environmental Justice? – Part 2, in European Energy and Environmental Law Review, agosto 2014, pp. 151-170.

che: «Le persone di cui all'articolo 12, paragrafo 1 sono legittimate ad avviare procedimenti dinanzi a un tribunale, o qualsiasi altro organo pubblico indipendente e imparziale, ai fini del riesame della legittimità della procedura e del merito delle decisioni, degli atti o delle omissioni dell'autorità competente ai sensi della presente direttiva».

L'art. 13 attribuisce ai richiedenti la possibilità di presentare un ricorso dinanzi ad un organo giurisdizionale per riesaminare la decisione relativa alla richiesta di intervento, lasciando impregiudicate le disposizioni nazionali sull'accesso alla giustizia e quelle che autorizzano l'avvio di procedimenti giudiziari solo previo esperimento delle vie di ricorso amministrative (art. 13, par. 2).

In breve l'art. 13 della direttiva sulla responsabilità ambientale prevede, per determinate categorie di persone fisiche e giuridiche, la possibilità di riesaminare esclusivamente la decisione dell'autorità competente che eventualmente non accolga o ignori la richiesta di intervento ma non la possibilità di agire direttamente dinanzi ad un giudice nel caso di danno ambientale o imminente minaccia di danno ambientale.

Pertanto, tale disposizione non sembra sufficiente per essere considerata norma attuativa dell'art. 9, comma 3 della Convenzione di Aarhus.

Alla luce di quanto esaminato si possono fare le seguenti considerazioni.

All'interno dell'ordinamento giuridico europeo, i commi 1 e 2 dell'art. 9 della Convenzione di Aarhus sono stati attuati sia attraverso una legislazione generale, direttiva 2003/4/CE e direttiva 2003/35/CE (ora direttiva 2011/92/UE), sia mediante interventi settoriali quando necessario (direttiva 2010/75/UE, 2012/18/UE).

Invece, non è sufficiente l'art. 13 della direttiva 2004/35/CE per affermare che ci sia stata un'attuazione completa anche dell'art. 9, comma 3 della Convenzione di Aarhus.

Ora, un approfondimento di questo tipo era necessario per affrontare in modo più preciso l'ultimo paragrafo, dedicata ai possibili sviluppi che l'azione dell'Unione europea potrà seguire nei prossimi mesi al fine di attuare completamente il terzo pilastro di Aarhus all'interno dello spazio europeo.

In particolare, sulla base di quanto studiato finora e di quanto emerge dai più recenti documenti della Commissione europea in materia<sup>142</sup>, si formuleranno quattro ipotesi di cui saranno analizzati benefici e costi. Infine, si assumerà una posizione precisa sulla questione.

-

<sup>&</sup>lt;sup>142</sup> Per la lettura degli ultimi documenti della Commissione europea relativi alle prossime tappe (*roadmap*) in materia di accesso alla giustizia ambientale si consulti il sito *web* delle Istituzioni europee: http://ec.europa.eu/smart-regulation.

### 4. LE QUATTRO PROPOSTE

### 4.1. Alcune precisazioni in via preliminare

Nel testo descrittivo relativo alla consultazione pubblica avviata dalla Commissione europea, quest'ultima rende noto che a seguito di discussioni informali con gli Stati membri sono emerse sostanzialmente due opzioni<sup>143</sup>.

La prima consiste in un approccio morbido. In particolare, l'adozione di orientamenti o linee guida non vincolanti che spieghino agli operatori di diritto ed ai soggetti interessati come applicare la giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di accesso alla giustizia ambientale.

La seconda opzione prende in considerazione l'adozione di una nuova legislazione europea, o tramite una nuova proposta delle Commissione oppure mediante singoli interventi settoriali in ambiti non coperti dalla normativa vigente.

Infine, come si è visto analizzando i risultati della consultazione, i partecipanti hanno considerato anche la possibilità di un maggior utilizzo delle procedure di infrazione *ex* art. 258 TFUE affinché la Commissione possa coprire ogni lacuna presente negli ordinamenti dei singoli Stati membri.

Ricapitolando, le azioni possibili sembrerebbero quattro, suddivise in due gruppi.

Da un lato, il c.d. approccio morbido che riscontra in linea di massima il favore della maggioranza degli Stati membri e del settore industriale, che consiste nell'adozione di strumenti non vincolanti (4.2.). Dall'altro, un approccio più forte, supportato maggiormente dal mondo delle organizzazioni non governative che tutelano l'ambiente, che può prevedere: l'adozione di una nuova direttiva (4.3.); interventi

<sup>&</sup>lt;sup>143</sup> Par. 7 del testo. Il testo è accessibile attraverso il sito *web* della DG Ambiente della Commissione europea (http://ec.europa.eu/environment/index\_en.htm).

normativi settoriali (4.4.); maggior utilizzo delle procedure di infrazione (4.5.).

### 4.2. L'adozione di orientamenti e linee guida?

La prima soluzione è la più semplice da realizzare. In buona sostanza, si tratterebbe di pubblicare una sorta di documento guida, non vincolante, al fine di orientare tutti i soggetti interessati alla materia dell'accesso alla giustizia ambientale. Più precisamente, potrebbe essere diviso in più sezioni riguardanti le pertinenti norme della Convenzione di Aarhus e della legislazione vigente europea, la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, e le prassi nazionali più importanti. In sintesi, delle linee guida, ispirate ai principi della giurisprudenza europea in materia ambientale, che fungano da bussola per i giudici nazionali alle prese con la questione dell'accesso alla giustizia ambientale nei loro Stati membri. Benché non vincolanti, potrebbero comunque servire come riferimento comune in Europa per tutti gli operatori di diritto, i gruppi di interesse ambientali ed economici ed singoli cittadini che al momento sono privi di qualsiasi base comune in materia di accesso alla giustizia ambientale.

Alla pubblicazione di tale documento dovrebbe svolgersi parallelamente un'attività di promozione di periodi di formazione, incontri, conferenze, reti di scambio di informazioni ed esperienze a favore degli operatori del diritto, in particolare i giudici nazionali.

I benefici di questa prima soluzione sono essenzialmente la facilità e l'immediatezza di realizzazione poiché si evita di dover ottenere il consenso degli Stati membri. Inoltre, i costi sarebbero bassi. Tuttavia, il vero problema è costituito dalla non vincolatività delle linee guida che, di conseguenza, non assicurerebbero un accesso alla giustizia ambientale uniforme in tutto lo spazio europeo, ma piuttosto causerebbero incertezza e soluzioni variabili a seconda dello Stato membro interessato.

### 4.3. L'adozione di una nuova proposta di direttiva?

Chiaramente una delle soluzioni da considerare, soprattutto dopo il ritiro della proposta di direttiva nel 2014, è la possibilità di presentarne una nuova. Questa, con l'esperienza acquisita durante l'*iter* di quella vecchia, dovrebbe essere meglio calibrata sulle esigenze di tutti gli attori in gioco. In particolare, quelle degli Stati membri, che vogliono difendere la propria autonomia procedurale, e quelle della società civile che esige l'armonizzazione delle condizioni europee di accesso alla giustizia in materia ambientale.

Tuttavia, non è detto che debba essere obbligatoriamente adottata una direttiva. Si potrebbe anche considerare l'adozione di un regolamento. Ma, poiché l'accesso alla giustizia ambientale è una materia che necessita di tenere attentamente in considerazione gli ordinamenti giurisdizionali nazionali, flessibilità e rispetto del principio di sussidiarietà sono dovuti. Pertanto, la direttiva appare lo strumento più adatto per trovare il giusto equilibrio tra minime regole europee e contemporanea applicazione di regole procedurali nazionali.

Sulla base dei risultati della consultazione pubblica che sono stati precedentemente analizzati si può anticipare quali possano essere gli elementi assolutamente necessari che l'eventuale nuova proposta di direttiva debba individuare. I punti di riferimento, sia a livello concettuale che terminologico, nella redazione della nuova proposta devono essere le disposizioni della Convenzione di Aarhus e la relativa giurisprudenza europea che si è consolidata soprattutto negli ultimi anni. Ma anche la direttiva 2003/35/CE potrebbe costituire un ottimo documento di riferimento perché come si è visto ha introdotto un efficace meccanismo di accesso alla giustizia in materia di valutazione di impatto ambientale.

In primo luogo, la definizione precisa e completa di concetti comuni quali autorità pubblica, membro del pubblico, diritto ambientale, costi. In secondo luogo, individuare i soggetti legittimati ad agire in giudizio, le condizioni che devono soddisfare e l'oggetto delle azioni che hanno il diritto di esperire. Per quanto riguarda le organizzazioni

non governative per la tutela dell'ambiente, dato che la loro legittimazione è stato un punto di non ritorno per l'approvazione delle vecchia proposta, si potrebbe pensare di lasciare liberi gli Stati membri di identificarne i requisiti. A condizione, però, che si rispetti quanto stabilito dalla Convenzione di Aarhus, vale a dire assicurare il più ampio accesso alla giustizia.

In terzo luogo, provvedere ad inserire i parametri che i rimedi e le procedure devono rispettare, osservando il principio di autonomia procedurale. Anche in questo caso la giurisprudenza che si è formata nel tempo potrebbe essere di supporto sia per utilizzare il linguaggio giuridico adeguato sia per orientare le scelte del legislatore. Alcuni elementi nuovi potrebbe essere aggiunti, come ad esempio il riferimento alla mediazione o a meccanismi alternativi di risoluzione delle controversie<sup>144</sup>.

Infine, come approccio generale, sarebbe consigliabile avanzare con un basso profilo, ma avanzare, piuttosto che proporre soluzioni non fattibili, tenuto soprattutto il periodo storico di crisi economica e di identità che sta vivendo l'Unione europea negli ultimi anni.

Alla luce di ciò, l'adozione di una nuova direttiva è sicuramente la soluzione che permette una completa e corretta attuazione del terzo pilastro della Convenzione di Aarhus. In quanto strumento vincolante, gli Stati membri sarebbero obbligati a porre in essere le misure proposte dalla direttiva, contribuendo alla creazione di un minimo ma uniforme sistema giurisdizionale di protezione dell'ambiente all'interno dell'Unione europea. Inoltre, essendo norme vincolanti, si assicurerebbe il rispetto del principio della certezza del diritto, contribuendo ad abbassare i costi<sup>145</sup>.

Tuttavia, l'esperienza della proposta di direttiva del 2003 deve essere tenuta in grande in considerazione. Adottare una direttiva, comporta l'esigenza di trovare, in tempi ragionevoli, il consenso della

-

<sup>&</sup>lt;sup>144</sup> Cfr. L. GAROFALO, *ADR e diritto di accesso alla giustizia: il difficile raccordo tra modello europeo e modello italiano di media-conciliazione obbligatoria*, in *Studi sull'integrazione europea*, 9, 2014, pp. 247-263.

<sup>&</sup>lt;sup>145</sup> Per uno studio approfondito su costi e benefici di un'eventuale legislazione europea sull'accesso alla giustizia in materia ambientale, v. FAURE M., PHILIPSEN N., Access to Justice in Environmental Matters, A Socio-Economic Analysis, Maastricht, 2014, pp. 23-74.

maggioranza degli Stati membri, cosa che al momento attuale non appare semplice data la ritrosia a vedere intervenire l'Unione europea in una competenza, l'accesso alla giustizia, che essi ritengono esclusivamente nazionale. Questo fattore potrebbe portare ad un *iter* lento e ricco di ostacoli che danneggerebbe significativamente l'immagine dell'Unione europea. Sia al cospetto dei cittadini europei, molto sensibili alle tematiche ambientali, sia agli occhi della comunità internazionale.

### 4.4. Il consolidamento dell'approccio settoriale?

L'analisi svolta nel terzo paragrafo è servita per comprendere che all'interno della legislazione europea in materia ambientale, in particolar modo nei testi delle direttive adottate in seguito alla firma della Convenzione di Aarhus, sono presenti delle singole disposizioni relative all'accesso alla giustizia. Disposizioni che si applicano esclusivamente nelle materie o nei casi specifici indicati dalle direttive stesse. Si può pertanto affermare che, allo stato attuale, esiste un'attuazione del terzo pilastro a compartimenti stagni, vale a dire soltanto nei settori nei quali la disciplina dell'accesso alla giustizia ambientale è stata ritenuta essenziale. E limitatamente a diritti sostanziali sottostanti, in altre parole il diritto di accesso alle informazioni ambientale e il diritto di partecipare ai processi decisionali in materia ambientale. Al contrario, si è visto, come il progetto di una attuazione generale dell'accesso alla giustizia ambientale si sia arenato ben presto.

Pertanto, una soluzione possibile potrebbe concretizzarsi in un intervento settoriale dell'Unione europea che si limiterebbe a colmare le lacune di accesso alla giustizia lì dove necessario e segnalato. In pratica, utilizzando gli stessi parametri espressi nell'analisi della soluzione relativa ad una nuova direttiva, si aggiungerebbero specifiche disposizioni sull'accesso alla giustizia ambientale in settori dove mancano o dove saranno necessarie. Un approccio settoriale che

in passato è stato giù utilizzato, ad esempio per quanto riguarda la responsabilità ambientale o gli incidenti industriali.

Tuttavia, se da un lato si riparano le mancanze dell'Unione europea, dall'altro, si dovrebbero avviare diversi procedimenti legislativi contemporaneamente rischiando di adottare norme divergenti. Per non parlare del problema dei costi che sarebbero tante volte più alti quanti sono il numero delle proposte di modifica presentate.

### 4.5. Un maggior utilizzo delle procedure di infrazione?

Analizzando i risultati della consultazione è emerso come una buona parte dei partecipanti fosse favorevole ad un maggior coinvolgimento della Commissione europea attraverso l'avvio di procedure di infrazione ai sensi dell'art. 258 TFUE.

In breve, la procedura di infrazione, consente alla Commissione europea di richiamare l'attenzione di uno Stato membro spesse volte su un problema di recepimento di una direttiva ma può essere utilizzata anche per colmare le lacune degli ordinamenti nazionali che non sono in linea con la legislazione europea o con la giurisprudenza europea. La Commissione, guardiano dei Trattati, può agire di propria iniziativa, su reclamo dei cittadini o sulla base di una petizione di un membro del Parlamento europeo.

Tuttavia, questa opzione, se apparentemente sembra concretizzarsi in una maggior vigilanza della Commissione europea, non sembra essere molto adeguata. Invero, la Commissione non può in alcun modo sostituirsi alla responsabilità degli Stati membri di attuare la legislazione europea. Inoltre, è più facile che uno Stato membro rispetti regole scaturenti da un accordo politico con altri Stati membri, come avviene nel caso dell'adozione di una direttiva o di un regolamento, piuttosto che attraverso obblighi derivanti dall'azione della Commissione. La procedura di infrazione, infatti, comporta l'instaurazione di una causa dinanzi alla Corte, con relativi tempi

lunghi e costi elevati<sup>146</sup>. Da ultimo, nel caso di accesso alla giustizia in materia ambientale mancherebbe paradossalmente la legislazione europea da recepire.

In sintesi, ciascuna delle opzioni esaminate comporta vantaggi e svantaggi in relazione al delicato tema dell'attuazione del terzo pilastro della Convenzione di Aarhus.

Di seguito si cercherà di prendere posizione su quale possa essere l'opzione o l'insieme di opzioni più adeguate per garantire celermente all'interno dell'Unione europea un ampio accesso alla giustizia in materia ambientale.

### 4.6. La soluzione proposta

Come anticipato, al termine di questo capitolo si vuole esprimere quale possa essere la soluzione più adeguata oggi al fine di attuare il terzo pilastro della Convenzione di Aarhus.

Certamente la soluzione auspicabile sarebbe l'adozione di una nuova direttiva sull'accesso alla giustizia in materia ambientale, possibilmente approvata in un termine ragionevole.

Tuttavia, sulla base di quanto emerso finora, si ritiene che ciò non sia possibile per una serie di motivi.

Primo fra tutti, la proposta è stata ritirata. Il ritiro di una proposta è un atto significativo della Commissione europea con il quale implicitamente si ammette che la questione non sia più meritevole di interesse europeo e sia divenuta obsoleta. Formalmente avviene per «motivi tecnici» ma il ritiro nasconde sempre un motivo politico, vale a dire la pressione vittoriosa degli Stati membri che non desiderano interferenze in determinate competenze, come per esempio l'accesso alla giustizia.

In secondo luogo, non si vede come mai gli Stati membri oggi debbano aver cambiato posizione sulla questione, tanto più che ora

<sup>&</sup>lt;sup>146</sup> Sui tempi della procedura di infrazione europea in materia ambientale v., KRAMER L., Environmental judgments by the Court of Justice and their duration, in Journal for European Environmental & Planning Law, 5, 3, 2008, pp. 263-280.

di sono alcuni anni che la Convenzione Aarhus viene progressivamente recepita dai singoli Stati membri. Se dieci anni fa, gli Stati membri non vedevano il valore aggiunto di una comune legislazione europea in materia di giustizia ambientale, a fortiori oggi ne dovrebbero essere convinti.

Infine, non bisogna nascondere il fatto che l'Unione europea oggi stia vivendo una significativa crisi economica che ha spostato l'attenzione prevalentemente su temi quali economia e occupazione, mettendo in secondo piano l'esigenza di una maggiore protezione dell'ambiente<sup>147</sup>. Fatte queste premesse, e ricordando nuovamente che la soluzione più corretta sarebbe quella di una nuova direttiva europea, attualmente si considera la soluzione più adatta alla realtà quella relativa all'approccio morbido. In altri termini, sembrerebbe auspicabile l'adozione di un documento, possibilmente nella forma di una raccomandazione ai sensi dell'art. 288, par. 5, TFUE.

Tale raccomandazione dovrebbe, da un lato, costituire uno strumento utile per gli operatori di diritto degli Stati membri, in particolare i giudici nazionali, affinché questi possano far rispettare il diritto ambientale all'interno dei loro Stati membri<sup>148</sup>. Dall'altro, dovrebbe chiarire, le regole processuali di base per permettere ai cittadini europei o alle organizzazioni ambientali di poter accedere alla giustizia per poter impugnare un atto o contestare un'omissione delle pubbliche autorità che si presuma violi il diritto ambientale.

La raccomandazione dovrebbe basarsi sulla recente giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione che si analizzerà nel corso del prossimo capitolo.

Come si vedrà, se da una parte, la Corte di giustizia, attraverso il meccanismo del rinvio pregiudiziale dei, interpreta la legislazione europea e nazionale nel senso di garantire un più ampio accesso

quella della lotta al terrorismo internazionale.

<sup>&</sup>lt;sup>147</sup> Inoltre, ultimamente è riemersa con forza anche la questione dell'immigrazione nonché

<sup>&</sup>lt;sup>148</sup> La Corte di giustizia dell'Unione europea ha più volte affermato che «i giudici nazionali sono tenuti a prendere in considerazione le raccomandazioni ai fini della soluzione delle controversie sottoposte al loro giudizio, in particolare quando esse sono di aiuto nell'interpretazione di norme nazionali adottate allo scopo di garantire la loro attuazione, o mirano a completare norme comunitarie aventi natura vincolante» (sentenza 13 dicembre 1989, C-322/88, Grimaldi, 4407, punto 18).

possibile alla giustizia ambientale, dall'altra, tuttavia, adotta un'interpretazione restrittiva dei criteri di ricevibilità dei c.d. ricorsi diretti, rendendo molto difficile, se non impossibile, l'accesso alla giustizia europea in materia ambientale.

### CAPITOLO III

### L'ATTUAZIONE DEL TERZO PILASTRO NEI CONFRONTI DELLE ISTITUZIONI EUROPEE

Sommario: 1. Il regolamento di Aarhus e la procedura di riesame. - 1.1. Il regolamento 1367/2006/CE ed il meccanismo della procedura di riesame interno. – 1.2. Le recenti sentenze della Corte di giustizia sul regolamento di Aarhus. - 1.2.1. Le cause riunite 401-403/12 P. -1.2.2. Le cause riunite 404-405/12 P. - 2. La Corte di giustizia ed il blocco ai ricorsi diretti dei privati in materia ambientale. - 2.1. L'interesse individuale e la c.d. formula Plaumann del 1963. - 2.2. Le controversie ambientali europee dinanzi alla Corte di giustizia e al Tribunale. - 2.2.1. Il caso Greenpeace. - 2.2.2. Il caso UPA e le conclusioni dell'Avvocato Generale Jacobs. - 2.2.3. Il caso Jégo Quéré. - 2.2.4. I casi EEB e WWF. - 3. La Corte di giustizia e le questioni pregiudiziali sull'ampio accesso alla giustizia ambientale. - 3.1. Il profilo della legittimazione ad agire e l'effettività dei ricorsi. – 3.2. La questione dei costi non eccessivamente onerosi. - 3.3. L'invocabilità di vizi procedurali e sostanziali. - 3.4. La possibilità di richiedere provvedimenti ingiuntivi. - 3.5. Alcune riflessioni finali. - 4. L'atteggiamento bipolare della Corte di giustizia e le possibili soluzioni - 4.1. L'atteggiamento bipolare della Corte di giustizia dell'Unione europea. – 4.2. Come superare il blocco ai ricorsi diretti dei privati in materia ambientale. – 4.2.1. Analisi delle ragioni storiche e giuridiche del blocco. - 4.2.2. Prima soluzione, creazione di un Tribunale specializzato in materia ambientale?. - 4.2.3. Seconda soluzione, invitare gli Stati membri ad una revisione dei Trattati?. - 4.2.4. Terza soluzione, sollecitare la Corte di giustizia ad una nuova lettura del criterio dell'intesse individuale?. - 4.2.5. Quarta soluzione, avere fiducia nel lento ma progressivo operato della Corte di giustizia attraverso il meccanismo del rinvio pregiudiziale?.

#### Considerazioni preliminari

Dopo aver affrontato la questione dell'attuazione del terzo pilastro all'interno degli Stati membri, merita ora attenzione il sistema giurisdizionale dell'Unione europea. Un sistema che, nonostante alcune necessarie modifiche, ha mantenuto nel corso degli oltre sessant'anni di vita, una fisionomia ben precisa.

Oggi, la Corte di giustizia dell'Unione europea, in virtù dell'art. 19, par. 1, comma 1, TUE include la Corte di giustizia, il Tribunale ed i tribunali specializzati, tra cui il Tribunale della funzione pubblica.

In questo terzo capitolo ci si occuperà esclusivamente delle pronunce emanate dalla Corte di giustizia e dal Tribunale poiché il Tribunale della funziona pubblica si limita a giudicare le controversie tra funzionari ed Istituzioni europee.

La Corte di giustizia ha competenze di natura giurisdizionale, di tipo contenzioso, ma anche di tipo non contenzioso (v. il c.d. rinvio pregiudiziale)<sup>149</sup>.

Il Tribunale, invece, ha principalmente competenze di tipo contenzioso. E proprio quest'ultimo è molto importante ai fini della nostra questione, l'accesso alla giustizia in materia ambientale da parte di cittadini e organizzazioni non governative. Invero, qualora un cittadino dell'Unione presuma che un atto o un'omissione delle Istituzioni europee sia contrario al diritto ambientale europeo, è dinanzi al Tribunale, organo giurisdizionale europeo di "primo grado", che deve presentare il ricorso. Successivamente, la sentenza del Tribunale può essere impugnata, ma per soli motivi di diritto, dinanzi ai giudici della Corte di giustizia. In breve, a livello europeo sono previsti due passaggi.

In questo capitolo, in primo luogo si descriverà la procedura di riesame del regolamento Aarhus, utilizzando come punto di partenza la storica sentenza *Plaumann* del 1963 sulla ricevibilità dei ricorsi diretti dei privati fino ad arrivare alle recenti sentenze sulla stessa procedura nelle cause riunite C-401, 402, 403/13 P C-404,405/12 P del 13 gennaio 2015 (paragrafo primo).

In secondo luogo, si osserverà quanto sia difficile per un cittadino europeo o un'organizzazione non governativa ambientale riuscire a dimostrare il proprio interesse individuale nelle ipotesi di atto o omissione che violi il diritto ambientale europeo, alla luce dei rigidi criteri di ricevibilità stabiliti dalla Corte di giustizia dell'Unione europea. La trattazione si limiterà esclusivamente alle ipotesi di ricorso di annullamento (paragrafo secondo).

1

<sup>&</sup>lt;sup>149</sup> Per un'analisi specifica sul rinvio pregiudiziale, v. GORI G., *Il rinvio pregiudiziale e la collaborazione tra la Corte di giustizia delle Comunità europee e i giudici nazionali alla luce della giurisprudenza più recente*, in *Rivista di diritto europeo*, 4, 1998, pp. 721-743.

In questi primi due paragrafi, emergerà un atteggiamento rigido da parte delle Istituzioni europee, nello specifico la Corte di giustizia e la Commissione europea, nell'interpretare i criteri di ricevibilità rispettivamente dei ricorsi diretti, *ex* art. 263, comma 4, TFUE, e delle richieste di riesame interno, *ex* artt. 10-12 del regolamento di Aarhus.

In terzo luogo, si passerà in rassegna la più recente giurisprudenza europea sulla Convenzione di Aarhus (paragrafo terzo). In particolare, si studieranno le diverse pronunce della Corte di giustizia concernenti questioni pregiudiziali sollevate dai giudici nazionali fino alla recentissima sentenza *Gruber* del 16 aprile scorso. Dall'analisi di queste pronunce si dedurrà l'orientamento del giudice dell'Unione in materia di giustizia ambientale che sembra essere molto più flessibile e conforme alla Convenzione di Aarhus quando si tratta di giudicare i sistemi di accesso di giustizia ambientale dei singoli Stati membri.

Infine, come avvenuto nel capitolo secondo, nel paragrafo quarto si ipotizzeranno alcune soluzioni possibili al fine di rendere il sistema giurisdizionale europeo più in linea con gli obblighi derivanti dalla Convenzione di Aarhus, come anche evidenziato nel 2008 dallo Comitato di *compliance* della convenzione di Aarhus<sup>150</sup>, il quale ha espressamente dichiarato che « (...) a new direction of the jurisprudence of the EU Courts should be established in order to ensure compliance with the Convention»<sup>151</sup>.

\_

La convenzione di Aarhus, infatti, prevede un meccanismo di *compliance*, facoltativo di natura non contenziosa per verificare l'osservanza delle disposizioni della presente Convenzione (art. 15 della convenzione di Aarhus). Per un'analisi più approfondita del meccanismo di *compliance* della Convenzione di Aarhus, v.: MARSDEN S., *Direct Access to EU Courts, Upholding Public International Law via the Aarhus Convention Compliance Committee*, in *Nordic Journal of International Law*, 81, 2, 2012, pp. 175-204; ROMANIN JACUR F., *L'accesso alla giustizia nella prassi del meccanismo di compliance della convenzione di Aarhus*, in TANZI A., FASOLI E., IAPICHINO L. (a cura di), *La convenzione di Aarhus e l'accesso alla giustizia in materia ambientale*, cit., pp. 11-29.

<sup>151</sup> Comunicazione ACCC/C/2008/32, punto 97 della decisione del 14 aprile 2011. Per un esame approfondito della decisione v. BETAILLE J., Accès à la justice de l'Union européenne, le comité d'examen du respect des dispositions de la convention d'Aarhus s'immisce dans le dialogue des juges européens: à propos de la décision du ACCC/C/2008/32 du 14 avril 2011, in Revue juridique de l'environnement, E, 4, 2011, pp. 547-562.

### 1. IL REGOLAMENTO DI AARHUS E LA PROCEDURA DI RIESAME

## 1.1. Il regolamento 1367/2006/CE ed il meccanismo della procedura di riesame interno

Prima di iniziare l'analisi della giurisprudenza della Corte di giustizia in materia ambientale, è opportuno descrivere in via preliminare la procedura di riesame interno prevista dal regolamento Aarhus del 2006. Come già accennato, mediante l'adozione del regolamento Aarhus, le Istituzioni europee hanno recepito le disposizioni derivanti dai tre pilastri della Convenzione di Aarhus.

Nello specifico, l'accesso alla giustizia in materia ambientale è stato attuato con gli artt. 10-12 del regolamento di Aarhus, che si provvede ora a delineare nella sua essenza.

Si predilige esaminare preliminarmente il regolamento di Aarhus per un'unica ragione. Invero, esso prevede che la decisione scaturita all'esito della procedura di riesame da parte dell'Istituzione interessata possa essere impugnata dinanzi alla Corte di giustizia in conformità con le relative norme del Trattato, riferendosi in particolare, all'art. 263, comma 4, TFUE.

L'obiettivo del regolamento 1367/2006/CE è quello di contribuire all'adempimento degli obblighi derivanti dalla Convenzione di Aarhus, regolando l'applicazione delle disposizioni della stessa alle Istituzioni europee (art. 1, par. 1).

In relazione all'accesso alla giustizia, meritano un'attenzione particolare gli artt. 10-12 del regolamento di Aarhus, inclusi nel titolo IV sul «riesame interno e accesso alla giustizia».

L'art. 10 disciplina la richiesta di riesame interno degli atti amministrativi, l'art. 11 i criteri di legittimazione delle organizzazioni non governative, mentre l'art. 12 è rubricato «ricorsi dinanzi alla Corte di giustizia».

In sintesi, qualsiasi organizzazione non governativa che opera nel settore della tutela dell'ambiente, a condizione che soddisfi determinati parametri, è legittimata a chiedere un riesame interno all'Istituzione che ha adottato un atto o avrebbe dovuto adottarlo, nell'ambito del diritto ambientale. Una procedura molto simile a quella che abbiamo visto analizzando le norme sull'accesso alla giustizia comprese nei testi delle direttive 2003/4/CE e 2003/35/CE.

Per una corretta analisi del regolamento di Aarhus, giova fare riferimento ad alcune definizioni riportate nel testo dello stesso.

Innanzitutto, per «Istituzioni o organi europei» si intendono le Istituzioni, le agenzie o gli uffici pubblici istituiti dal Trattato, ad eccezione delle ipotesi in cui queste agiscano nell'esercizio del potere giudiziario o legislativo (art. 2, par. 1, lett. c)).

In secondo luogo, per «atto amministrativo» si intende ogni provvedimento di portata individuale adottato da un'Istituzione europea nell'ambito del diritto ambientale e avente effetti vincolanti (art. 2, par. 1, lett. g)), mentre la «omissione amministrativa» è la mancata adozione di un atto amministrativo da parte di un'Istituzione (art. 2, par. 1, lett. h)). Come si vedrà di seguito, specificamente quando esamineremo la giurisprudenza europea, la definizione di atto amministrativo ha dato adito ad un contenzioso molto rilevante dinanzi la Corte di giustizia dell'Unione europea, in particolar modo il riferimento alla «portata individuale» del provvedimento 152.

Infine, per «diritto ambientale», ai sensi del regolamento di Aarhus, si intende la normativa europea che, indipendentemente dalla base giuridica, contribuisce al raggiungimento degli obiettivi della politica ambientale europea fissati nel trattato (art. 2, par. 1, lett. f)).

Ora, l'organizzazione non governativa deve rispettare alcuni requisiti (art. 11, par. 1, lett. a-d)). In primo luogo, deve essere indipendente e senza fini di lucro; in secondo luogo, il suo obiettivo primario deve essere la promozione della tutela dell'ambiente e lo deve perseguire attivamente; in terzo luogo, deve essere costituita da più di due anni;

<sup>&</sup>lt;sup>152</sup> Su questo profilo, v. GARCON G., The Rights of Access to Justice in Environmental Matters in the EU – The Third Pillar of the Aarhus Convention, Validity and Scope of the Review Procedures under Regulation (EC) No 1367/2006, in European Food and Feed Law Review, 2, 2013, pp. 78-90.

infine, la richiesta di esame deve avere ad oggetto una materia che rientri nei suoi obiettivi e attività.

Un'organizzazione non governativa che soddisfi tali parametri può presentare all'Istituzione europea che abbia adottato un atto amministrativo di diritto ambientale o che, nell'ipotesi di presunta omissione, avrebbe dovuto farlo, una richiesta di riesame interno la cui procedura è disciplinata dall'art. 10 del regolamento di Aarhus.

La richiesta di esame deve essere motivata e formulata per iscritto non più di sei settimane dopo la data più recente tra quelle di adozione, notifica o pubblicazione dell'atto amministrativo. Nel caso di presunta omissione, invece, il termine delle sei settimane decorre dalla data in cui lo stesso avrebbe dovuto essere adottato (art. 10, par. 1). Se non chiaramente infondata, l'Istituzione interessata deve rispondere per iscritto entro dodici settimane dalla richiesta, con decisione motivata (art. 10, par. 2). Se, nonostante la dovuta diligenza, l'Istituzione non è in grado di rispondere, deve informare il richiedente dei motivi dell'impedimento e di quando intende porvi rimedio, comunque non oltre le diciotto settimane dal ricevimento della richiesta (art. 10, par. 3).

Alla luce di quanto descritto finora, emerge un dato molto evidente. Questa procedura, a differenza di quanto stabilito dalla Convenzione di Aarhus, si applica esclusivamente alle organizzazioni non governative ambientali, non ai singoli cittadini oppure ad altri gruppi di interesse. Una procedura di riesame di questo tipo, pertanto, sembrerebbe non conforme alla spirito della Convenzione di Aarhus che invita le parti contraenti ad assicurare un ampio accesso alla giustizia.

Detto ciò, molto interessante è l'ultima disposizione da analizzare, l'art. 12 del regolamento Aarhus.

Questa norma autorizza in via generale il richiedente a proporre ricorso dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea (art. 12, par. 1) nel caso specifico in cui l'Istituzione europea interessata non rispetti i parametri procedurali imposti dall'art. 10, parr. 2 e 3. In

entrambi casi l'art. 12 precisa che il ricorso deve essere presentato «a norma delle pertinenti disposizioni del trattato».

Questa espressione richiama implicitamente l'art. 263, comma 4, TFUE in virtù del quale qualsiasi persona fisica o giuridica può proporre un ricorso contro gli atti che la riguardano «direttamente ed individualmente»<sup>153</sup>.

Come vedremo nel corso di questo capitolo, in materia ambientale il criterio dell'interesse individuale è difficilmente dimostrabile per le organizzazioni non governative ambientali e per i singoli cittadini. Ciò è dovuto dal fatto che la Corte di giustizia, a partire dalla già citata sentenza *Plaumann* del 1963, ha preferito adottare un'interpretazione restrittiva di questo criterio.

Ad oggi, infatti, sembrerebbe non esistere un solo caso in cui un singolo cittadino o un'associazione ambientale sia riuscita a far valere il proprio interesse ad agire per annullare dinanzi al giudice europeo un atto delle Istituzioni europee, in particolare della Commissione, nell'ambito del diritto ambientale. Come vedremo, gli organi giurisdizionali europei hanno per il momento sempre negato l'accesso

L'intero art. 263 TFUE, norma cardine del sistema giurisdizionale europeo, così recita: «La Corte di giustizia dell'Unione europea esercita un controllo di legittimità sugli atti legislativi, sugli atti del Consiglio, della Commissione e della Banca centrale europea che non siano raccomandazioni o pareri, nonché sugli atti del Parlamento europeo e del Consiglio europeo destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi. Esercita inoltre un controllo di legittimità sugli atti degli organi o organismi dell'Unione destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi.

A tal fine, la Corte è competente a pronunciarsi sui ricorsi per incompetenza, violazione delle forme sostanziali, violazione dei trattati o di qualsiasi regola di diritto relativa alla loro applicazione, ovvero per sviamento di potere, proposti da uno Stato membro, dal Parlamento europeo, dal Consiglio o dalla Commissione.

La Corte è competente, alle stesse condizioni, a pronunciarsi sui ricorsi che la Corte dei conti, la Banca centrale europea ed il Comitato delle regioni propongono per salvaguardare le proprie prerogative.

Qualsiasi persona fisica o giuridica può proporre, alle condizioni previste al primo e secondo comma, un ricorso contro gli atti adottati nei suoi confronti o che la riguardano direttamente e individualmente, e contro gli atti regolamentari che la riguardano direttamente e che non comportano alcuna misura d'esecuzione.

Gli atti che istituiscono gli organi e organismi dell'Unione possono prevedere condizioni e modalità specifiche relative ai ricorsi proposti da persone fisiche o giuridiche contro atti di detti organi o organismi destinati a produrre effetti giuridici nei loro confronti.

I ricorsi previsti dal presente articolo devono essere proposti nel termine di due mesi a decorrere, secondo i casi, dalla pubblicazione dell'atto, dalla sua notificazione al ricorrente ovvero, in mancanza, dal giorno in cui il ricorrente ne ha avuto conoscenza».

alla giustizia alle associazioni o a singoli cittadini, non ritenendoli, nei vari casi sottoposti al suo esame, in grado di provare il loro interesse individuale all'annullamento di un atto adottato dalle Istituzioni, riguardante il diritto ambientale europeo.

Ora, prima di addentrarsi nell'esame della giurisprudenza europea in materia di ricorsi diretti dei privati in materia ambientale, occorre approfondire una recente controversia europea sull'ambito di applicazione del regolamento di Aarhus. Tale prima analisi ci permetterà da subito di intuire quanto sia delicata la questione dell'accesso alla giustizia in materia ambientale, in sede europea.

## 1.2. Le recenti sentenze della Corte di giustizia sul regolamento di Aarhus

La causa oggetto di esame riguarda nello specifico l'interpretazione dell'art. 2, par. 1, lett. g) il quale definisce l'atto amministrativo come «qualsiasi provvedimento di portata individuale» adottato da un'Istituzione europea nell'ambito del diritto ambientale. A prima vista, salta subito all'occhio il termine «individuale» che sembrerebbe non adeguato per una materia in cui la maggior parte degli atti hanno carattere generale.

Nello specifico si tratta di due cause separate. Da un lato, le cause riunite C-401/12 P, C-402/12 P, C-403/12 P<sup>154</sup>, dall'altro le cause riunite C-404/12 P, C-405/12 P<sup>155</sup>. Per rigore logico saranno esaminate separatamente ma si anticipa già che il giudizio della Corte di giustizia relativo alla prima ricalca precisamente quello della seconda. Le due sentenze, infatti, sono state emesse lo stesso giorno, il 13 gennaio 2015.

Consiglio e a. c. Vereniging Milieuaejensie e a.

155 V. sentenza 13 gennaio 2015 (grande sezione), C-404/12 P, C-405/12 P, Consiglio e a. c. Stichting Natuur en Milieu e a.

<sup>&</sup>lt;sup>154</sup> V. sentenza 13 gennaio 2015 (grande sezione), C-401/12 P, C-402/12 P, C-403/12, *Consiglio e a. c. Vereniging Milieudefensie e a.* 

### 1.2.1. Le cause riunite 401-403/12 P

La prima controversia oggetto di esame nasce da una decisione della Commissione europea sulla concessione di una deroga temporanea ai Paesi bassi per gli obblighi derivanti dalla direttiva 2008/50/CE, in materia di qualità dell'aria<sup>156</sup>. Tale decisione è stata oggetto di una richiesta di riesame interno da parte di due organizzazioni olandesi di tutela dell'ambiente, ai sensi dell'art. 10, par. 1, del regolamento Aarhus.

La Commissione europea ha respinto la richiesta in quanto irricevibile, motivando che la decisione di deroga non era un provvedimento di portata individuale e, pertanto, non poteva rientrare nell'ambito di applicazione del regolamento stesso.

Le organizzazioni ambientali hanno successivamente deciso di proporre ricorso dinanzi al Tribunale.

In breve, la settima sezione del Tribunale, da un lato, ha respinto i motivi delle organizzazioni che configuravano la decisione in questione come provvedimento individuale, qualificandola invece come «provvedimento di portata generale» Dall'altro, ha però accolto l'eccezione di illegittimità sollevata dalle organizzazioni olandesi in relazione all'art. 10, par. 1 del regolamento di Aarhus in combinato disposto con l'art. 2, par. 1, lett. g) dello stesso riguardante l'incompatibilità di tali disposizioni con la Convenzione di Aarhus In particolare, il Tribunale ha statuito che un procedimento di riesame

interno limitato soltanto ai provvedimenti di portata individuale avrebbe un utilizzo molto limitato, poiché gli atti adottati nel settore ambientale sono per lo più atti di natura generale<sup>159</sup>. Inoltre, una tale limitazione non è giustificata dalla Convenzione di Aarhus, che non

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

<sup>&</sup>lt;sup>157</sup> V. sentenza 14 giugno 2012, T-396/09, Vereniging Milieudefensie e a. c. Commissione.

<sup>&</sup>lt;sup>158</sup> L'eccezione di illegittimità, *ex* art. 277 TFUE, è espressione di un principio generale dell'ordinamento giuridico europeo che attribuisce a qualsiasi parte il diritto di contestare per via incidentale la validità di atti che costituiscono il fondamento giuridico della decisione impugnata in modo da ottenere il conseguente annullamento della decisione stessa.

<sup>&</sup>lt;sup>159</sup> V. sentenza 14 giugno 2012, T-396/09, cit., punto 65.

lascia margine di discrezionalità alle parti contraenti per quanto riguarda la definizione di atti impugnabili<sup>160</sup>.

Alla luce dell'oggetto e della finalità della Convenzione, il Tribunale ha considerato l'art. 10, par. 1 del regolamento 1367/2006/CE incompatibile con l'art. 9, comma 3 della Convenzione di Aarhus, in quanto limitante la nozione di «atti» ai soli provvedimenti di portata individuale<sup>161</sup>.

Di conseguenza, l'eccezione di irricevibilità è stata accolta e la decisione della Commissione europea annullata.

Quest'ultima ha successivamente impugnato la sentenza del Tribunale, chiedendo alla Corte di giustizia di annullarla e di respingere il ricorso di annullamento della decisione di irricevibilità, condannando le ricorrenti alle spese (C-403/12 P). Anche il Parlamento ed il Consiglio hanno impugnato la sentenza del Tribunale (rispettivamente, C-402/12P e C-401/12 P) e le tre cause sono state riunite.

Con sentenza del 13 gennaio del 2015, la grande sezione della Corte di giustizia si è pronunciata su questa causa, annullando la sentenza del Tribunale e respingendo nel merito il ricorso di annullamento della decisione controversa<sup>162</sup>.

Per quanto riguarda il primo aspetto, l'annullamento della sentenza del Tribunale, la Corte di giustizia ha affermato che questo è incorso in un errore di diritto poiché ha statuito che l'art. 9, comma 3 della Convenzione di Aarhus potesse essere invocato come parametro di legittimità dell'art. 10, par. 1 del regolamento di Aarhus<sup>163</sup>.

Le argomentazioni della Corte sono essenzialmente due.

In primo luogo l'art. 10, par. 1 del regolamento di Aarhus, «non compie un rinvio diretto a disposizioni precise della Convenzione di Aarhus né attribuisce un diritto ai singoli» 164. Mancando un tale rinvio

<sup>&</sup>lt;sup>160</sup> *Ibid.*, punto 66.

<sup>&</sup>lt;sup>161</sup> *Ibid.*, punto 69.

<sup>&</sup>lt;sup>162</sup> V. sentenza 13 gennaio 2015 (grande sezione), C-401/12 P, C-402/12 P, C-403/12, cit.

<sup>&</sup>lt;sup>163</sup> *Ibid.*, punto 61.

<sup>&</sup>lt;sup>164</sup> *Ibid.*, punto 58.

esplicito, la sentenza del Tribunale non è ritenuta pertinente nella specie.

In secondo luogo, l'art. 10, par 1 del regolamento di Aarhus non attua obblighi particolari derivanti dalla Convenzione di Aarhus, in quanto l'art. 9, comma 3 della Convenzione stessa lascia alle parti contraenti un ampio margine di discrezionalità quanto alla definizione delle modalità dei procedimenti di natura amministrativa e giurisdizionale<sup>165</sup>.

In buona sostanza, la Corte di giustizia conferma pertanto la già citata sentenza *Lesoochranárske zoskupenie*<sup>166</sup>, affermando che l'art. 9, comma 3, della Convenzione non contiene alcun obbligo incondizionato e sufficientemente preciso tale da disciplinare direttamente la situazione giuridica dei singoli<sup>167</sup>.

Dopo aver annullato la sentenza del Tribunale, la Corte di giustizia analizza nel merito il ricorso in primo grado respingendolo per gli stessi motivi fatti propri dal Tribunale e ribadendo che l'art. 9, comma 3 della Convenzione manca della chiarezza e della precisione richieste per poterlo invocare dinanzi al giudice dell'Unione come parametro di legittimità dell'art. 10, par. 1 del regolamento di Aarhus<sup>168</sup>.

#### 1.2.2. Le cause riunite 404-405/12 P

Anche la seconda controversia riguarda in buona sostanza la questione della portata individuale del provvedimento *ex* art. 2, par. 1, lett. g) del regolamento Aarhus. Tuttavia, a ciò si aggiungeva l'ulteriore profilo, che però è stato esaminato solo dal Tribunale, dell'interpretazione della nozione di esercizio del potere legislativo ai sensi dell'art. 9, comma 3, in combinato disposto con l'art. 2, par. 2, secondo comma della Convenzione di Aarhus. Come abbiamo visto, da tali disposizioni emerge che i singoli possono promuovere

166 V. sentenza 8 marzo 2011, C-240/09, Lesoochranárske zoskupenie, cit.

<sup>&</sup>lt;sup>165</sup> *Ibid.*, punto 59.

<sup>&</sup>lt;sup>167</sup> Sentenza 13 gennaio 2015 (grande sezione), C-401/12 P, C-402/12 P, C-403/12, cit., punto 55.

<sup>&</sup>lt;sup>168</sup> *Ibid.*, punto 68.

procedimenti di natura amministrativa o giurisdizionale per impugnare gli atti o contestare le omissioni compiuti in violazione del diritto ambientale nazionale. Tuttavia, gli atti delle autorità pubbliche adottati nell'esercizio del loro potere legislativo sono esclusi dall'ambito di applicazione dell'articolo 9, comma 3, della Convenzione di Aarhus. Tali disposizioni sono state attuate nel diritto dell'Unione dall'art. 10, par. 1, del regolamento (CE) n. 1367/2006.

Il caso di specie concerne le richieste avanzate da due organizzazioni di tutela ambientale olandesi le quali hanno chiesto alla Commissione di procedere al riesame interno del regolamento (CE) n. 149/2008<sup>169</sup>.

Tale regolamento, adottato in conformità alla cosiddetta procedura di regolamentazione, ai sensi della decisione 1999/468/CE sulla comitatologia<sup>170</sup>, definisce i livelli massimi di residui di antiparassitari nei prodotti alimentari. Con due separate decisioni la Commissione europea ha respinto le domande in quanto irricevibili, sulla base del rilievo che il regolamento non costituiva un provvedimento di portata individuale ai sensi del regolamento di Aarhus, né tantomeno un insieme di decisioni. Di conseguenza non poteva essere oggetto del procedimento di riesame interno.

Successivamente le due organizzazioni ambientali olandesi hanno proposto ricorso contro le decisioni di irricevibilità.

In primo luogo, il Tribunale ha ritenuto che il regolamento (CE) n. 149/2008 non potesse essere considerato un atto di portata individuale, confermando quanto stabilito dalla Commissione <sup>171</sup>. In secondo luogo, ha statuito che nel caso di specie, la Commissione, adottando il regolamento in questione, non aveva agito nell'esercizio di poteri legislativi ma nell'esercizio dei suoi poteri esecutivi <sup>172</sup>. Infine, passando ad esaminare la validità dell'art. 10, par. 1 del regolamento

<sup>&</sup>lt;sup>169</sup> Regolamento (CE) n. 149/2008 della Commissione, del 29 gennaio 2008, che modifica il regolamento (CE) n. 396/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio e definisce gli allegati II, III e IV, che fissano i livelli massimi di residui per i prodotti compresi nell'allegato I del suddetto regolamento (GU C 130, 4).

<sup>&</sup>lt;sup>170</sup> Decisione 1999/468/CE del Consiglio del 28 giugno 1999 recante modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione (GU L 184, 23).

<sup>&</sup>lt;sup>171</sup> V. sentenza 14 giugno 2012, T-338/08, *Stichting Natuur en Milieu e a. c. Commissione*, punto 48.

<sup>&</sup>lt;sup>172</sup> *Ibid*., punto 65.

(CE) n. 1367/2006 con riferimento alla Convenzione di Aarhus, ha accolto l'eccezione di illegittimità presentata dalle ricorrenti. Di conseguenza ha annullato le decisioni della Commissione europea.

In seguito, la Commissione, ed anche il Consiglio, hanno presentato ricorso dinanzi alla Corte di giustizia, chiedendo l'annullamento della sentenza del Tribunale.

Come si può notare, questa controversia, da un lato, è simile alla causa già analizzata perché riguarda anch'essa la problematica della invocabilità diretta dell'art. 9, comma 3, della Convenzione di Aarhus, dall'altro, se ne discosta (rectius, se ne sarebbe dovuta discostare) perché maggiormente incentrata su un ulteriore profilo. Vale a dire, la questione se la Commissione abbia agito nell'ambito dell'esercizio del potere legislativo ai sensi dell'art. 2, par. 2, della Convenzione di Aarhus, o meno. Tuttavia, quest'ultimo aspetto non viene esaminato dai giudici della Corte di giustizia che, con una pronuncia identica a quella relativa alla controversia precedente, emettono il loro verdetto a favore della Commissione europea. In altre parole, la Corte di giustizia annulla la sentenza del Tribunale perché ritenuta viziata da errore di diritto. Infatti, la Corte di giustizia ribadisce che non è possibile valutare la legittimità dell'art. 10, par. 1 del regolamento di Aarhus, utilizzando come parametro l'art. 9, comma 3 della stessa Convenzione. Le argomentazioni sono identiche a quelle della causa precedente (stesso testo), anche nell'analisi del ricorso nel merito.

La Corte, pertanto, annullando la sentenza del Tribunale, respinge il ricorso delle ricorrenti in quanto infondato.

Dall'esame di queste due controversie sull'interpretazione della nozione di atto amministrativo prevista dal regolamento di Aarhus, si possono tirare alcune conclusioni rilevanti ai fini della presente trattazione.

In primo luogo, l'ambito di applicazione della procedura di riesame interno è molto ridotto a causa della nozione di atto amministrativo come «provvedimento di portata individuale». Come già accennato, infatti, in materia ambientale la maggior parte degli atti delle pubbliche autorità hanno carattere generale.

In secondo luogo, sembra già intravedersi un atteggiamento restio della Corte di giustizia ad aprire le sue porte in materia ambientale. In effetti, essa sembra aver voluto evitare di trattare la questione più delicata relativa alle controversie analizzate, quella della validità o meno dell'art. 10 del regolamento di Aarhus rispetto all'art. 9, comma 3, della Convenzione. Lo ha fatto sembrerebbe quasi rifugiandosi dietro ai termini utilizzati nell'art. 9, comma 3 della Convenzione di Aarhus il quale mancherebbe della chiarezza e della precisione necessarie perché possa essere invocato dinanzi ad essa per valutare la legittimità dell'articolo 10, par. 1 del regolamento (CE) n. 1367/2006. In un periodo in cui si è riaperto il dibattito sulla questione dell'accesso alla giustizia in materia ambientale, ci si aspettava che la Corte di giustizia almeno non evitasse di affrontare il tema.

In ogni modo, questo atteggiamento prudente della Corte di giustizia a pronunciarsi sul sistema di giustizia europeo in materia ambientale trova le sue radici in una costante giurisprudenza che, dal 1963 in poi, ha dichiarato irricevibile ogni ricorso diretto dei privati presentato specificamente per annullare un atto delle Istituzioni europee in presunta violazione del diritto ambientale. Nel corso del prossimo paragrafo si analizzerà la relativa giurisprudenza della Corte di giustizia e del Tribunale, a partire dall'anno 1963 in cui, oltre alla storica pronuncia *Van gend en Loos*, vi fu la sentenza *Plaumann*. In quest'ultima fu coniata la c.d. formula *Plaumann* che costituisce ancora oggi il punto di riferimento per il giudice europeo quando debba valutare la ricevibilità di un ricorso di annullamento *ex* art. 263, comma 4, TFUE, presentato dai c.d. ricorrenti non privilegiati, persone fisiche e persone giuridiche.

### 2. LA CORTE DI GIUSTIZIA ED IL BLOCCO AI RICORSI DIRETTI DEI PRIVATI IN MATERIA AMBIENTALE

### 2.1. L'interesse individuale e la c.d. formula Plaumann del 1963

Nell'anno 1963 la Corte di giustizia ha emesso due sentenze molto importanti ai fini della presente disamina.

La prima è la già citata sentenza *Van Gend & Loos* nella quale si afferma che l'Unione europea è un «ordinamento giuridico di nuovo genere» nel campo del diritto internazionale, che riconosce come soggetti, non soltanto gli Stati membri ma anche i loro cittadini. Inoltre, si aggiunge che la vigilanza dei singoli, interessati alla salvaguardia dei loro diritti, rappresenta un efficace controllo in aggiunta a quello degli Stati membri e della Commissione<sup>173</sup>.

Vigilanza che, nel campo del diritto ambientale europeo, si concretizza non solo nella possibilità di accedere alle informazioni ambientali e di partecipare ai procedimenti decisionali ma anche, come ultima soluzione, nell'esercizio di azioni legali dinanzi alla Corte di giustizia, che ha sede a Lussemburgo.

Lo strumento che più ci interessa in materia ambientale è il ricorso di annullamento che, ai sensi dell'art. 263, comma 4, TFUE (*ex* art. 230 TCE) delimita il perimetro dell'analisi. Esso permette ai privati di sollecitare il controllo della Corte di giustizia sulla legittimità degli atti dell'Unione. Tuttavia, il ricorrente privato ha il diritto di impugnare l'atto soltanto quando ne sia direttamente e individualmente colpito.

Il ricorrente privato è direttamente colpito quando gli effetti in capo a quest'ultimo derivano direttamente dall'adozione dell'atto stesso senza la necessità di un intervento di altri soggetti o provvedimenti.

In relazione invece all'avverbio «individualmente» merita attenzione una ulteriore importante pronuncia del 1963, emessa nella causa *Plaumann & Co. c. Commissione*. Con questa sentenza la Corte di

1,

<sup>&</sup>lt;sup>173</sup> V. sentenza 5 febbraio 1963, 26/62, Van Gend en Loos, cit.

giustizia si è pronunciata per la prima volta sul concetto di interesse individuale, con un'interpretazione che è stata conservata fino ai nostri giorni.

In particolare, i giudici di Lussemburgo hanno statuito che:

«Chi non sia destinatario di una decisione può sostenere che questa lo riguarda individualmente soltanto qualora il provvedimento lo tocchi a causa di determinate qualità personali, ovvero di particolari circostanze atte a distinguerlo dalla generalità, e quindi lo identifichi alla stessa stregua dei destinatari» <sup>174</sup>.

In altre parole, sembrerebbe che un atto possa riguardare individualmente una persona fisica o giuridica quando questa non sia parte di una generalità di soggetti (come, ad esempio, un'associazione o una organizzazione non governativa per la tutela dell'ambiente).

Con questa sentenza ha origine la c.d. formula di *Plaumann*, ancora oggi utilizzata dal giudice europeo, in ogni settore, per stabilire se un determinato soggetto privato abbia interesse ad agire contro un atto delle Istituzioni europee.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>174</sup> V. sentenza 15 luglio 2013, 25/62, *Plaumann c. Commissione*, il cui insegnamento è stato ribadito a più riprese dalla giurisprudenza nel corso degli anni: v. ex multis, sentenze 19 maggio 1993, C-198/91, Cook c. Commissione, I-2487; 18 maggio 1994, C-309/89, Codurniu c. Consiglio, I-1853; 13 dicembre 2005, C-78/03 P, Commissione c. Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, I-10737. Tale interpretazione è stata riaffermata dalla Corte di giustizia anche dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona che ha innovato significativamente l'art. 263, comma 4, secondo periodo, TFUE. In particolare, per gli atti regolamentari che non comportano alcuna misura di esecuzione, il Trattato di Lisbona ha eliminato il riferimento all'avverbio individualmente. A tal proposito, v. sentenze 3 ottobre 2013, C-583/11 P, Inuit Tapiriit Kanatami e a. c. Parlamento e Consiglio, cit., e 19 dicembre 2013, C-274/12 P, Telefònica c. Commissione. Inoltre, sull'argomento cfr. MEIJ A., Standing in direct actions in the EU Courts after Lisbon, in De Rome à Lisbonne : les juridictions de l'Unione européenne à la croisée des chemins (Mélanges en l'honneur de Paolo Mengozzi), Bruxelles, 2013, pp. 301-312; ARNULL A., Arret "Inuit": la recevabilité des recours en annulation introduits par des particuliers contre des actes réglementaires, in Journal de droit européen, 205, gennaio 2014, pp. 14-16; MASTROIANNI R., PEZZA A., Access of the individuals to the European Court of Justice of the European Union under the new text of article 263, para. 4, TFEU, in Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario, 5, 2014, pp. 923-948; PEERS S., COSTA M., Judicial Review of EU Acts after the Treaty of Lisbon; Order of 6 September 2011, Case T-18/10 Inuit Tapiriit Kanatami and Others v. Commission & Judgment of 25 October 2011, Case T-262/10 Microban v. Commission, in European Constitutional Law Review, 8, 2012, pp. 82-104; JANS J., On Inuit and Judicial Protection in a Shared Legal Order, in European Energy and Environmental Law Review, agosto 2012, pp. 188-191.

Salta subito all'occhio come questa interpretazione, per lo più restrittiva, dell'avverbio individualmente sia difficilmente superabile per le organizzazioni non governative che tutelano l'ambiente o anche per il singolo cittadino che vuole attivarsi per proteggere l'ambiente in cui vive.

In effetti, tale interpretazione ha creato e crea difficoltà quasi insormontabili per le organizzazioni non governative a tutela dell'ambiente o per i singoli cittadini che vogliono impugnare una decisione delle Istituzioni che si presuma adottata in violazione delle norme europee a tutela dell'ambiente.

In che modo, infatti, una persona fisica o giuridica può distinguersi dalla generalità degli altri soggetti quando la decisione riguarda un interesse da tutelare che per sua natura è diffuso e collettivo?<sup>175</sup>

L'unico dato che al momento si può registrare si basa sui fatti: ad oggi l'accesso alla giustizia in materia ambientale è stato sempre negato dalla Corte di Giustizia a causa dell'interpretazione restrittiva dell'art. 263, comma 4, TFUE che rende difficile la tutela dell'interesse ambientale da parte di organizzazioni non governative ambientali o cittadini europei.

Detto ciò, esamineremo ora caso per caso la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in questa materia, concentrandoci esclusivamente sui ricorsi diretti dei privati in ambito ambientale. Non solo, alla luce della giurisprudenza europea si cercherà di comprendere le ragioni di questa interpretazione restrittiva del giudice europeo.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>175</sup> Per un'interessante analisi sul concetto di «Public Interest Litigation», v. SCHALL C., Public Interest Litigation Concerning Environmental Matters, before Human Rights Courts, A Promising Future Concept?, in Journal of Environmental Law, 20, 3, 2008, pp. 417-453.

# 2.2. Le controversie ambientali europee dinanzi alla Corte di giustizia e al Tribunale

#### 2.2.1. Il caso Greenpeace

Nei trent'anni successivi alla sentenza *Plaumann* nessun ricorso diretto da parte dei privati in materia ambientale è stato presentato dinanzi al giudice europeo. Tutto inizia nel 1993 con il noto caso *Greenpeace* in cui il Tribunale prima e la Corte poi si sono dovuti occupare del c.d. *locus standi* dei privati. Il privato, in questo caso, era rappresentato sia da singoli cittadini europei di nazionalità prevalentemente spagnola, sia da alcune organizzazioni non governative ambientali locali e regionali, tra cui *Greenpeace*.

Invero, il 21 dicembre 1993, *Greenpeace International*, insieme ad altri gruppi ambientali locali e agli abitanti dell'isola di Gran Canaria (Spagna), ha presentato un ricorso di annullamento contro una decisione della Commissione europea. Quest'ultima, in particolare, prevedeva un finanziamento, tramite il Fondo europeo di sviluppo regionale, al governo spagnolo per la costruzione di due centrali elettriche nelle isole Canarie. Nella fattispecie, i ricorrenti lamentavano l'assenza dell'obbligatorio studio di valutazione di impatto ambientale e pertanto ritenevano che la decisione violasse il diritto ambientale europeo.

Il Tribunale, che per la prima volta affrontava una causa di questo tipo, ha ritenuto il ricorso irricevibile perché nessuno dei ricorrenti aveva dimostrato di essere individualmente toccato dalla decisione, ai sensi dell'art. 263, comma 4, TFUE (*ex* art. 230, comma 4, TCE)<sup>176</sup>. In particolare, in primo luogo il Tribunale ha ricordato che un'associazione costituita per la tutela degli interessi collettivi di una categoria di soggetti singoli non può considerarsi individualmente lesa da un atto riguardante gli interessi generali della stessa categoria e, di conseguenza, non è legittimata ad agire per l'annullamento, qualora i

137

<sup>&</sup>lt;sup>176</sup> Ordinanza 9 agosto 1995, T-585/93, *Stichting Greenpeace Council e a. c. Commissione*, II-02205.

suoi membri non lo siano a titolo individuale. Tuttavia ha riconosciuto che l'esistenza di circostanze particolari, quale il ruolo avuto da un'associazione nell'ambito di un procedimento, può giustificarne la ricevibilità quando i membri non siano direttamente e individualmente interessati dall'atto controverso<sup>177</sup>.

Contro l'ordinanza di irricevibilità, *Greenpeace International* ha proposto ricorso in appello dinanzi la Corte di giustizia che, tuttavia lo ha respinto.

In buona sostanza, i giudici di Lussemburgo hanno affermato l'applicabilità della c.d. formula di *Plaumann* anche in materia ambientale.

Infatti, in via preliminare, la Corte di giustizia ha richiamato, a distanza di più di trent'anni, che i soggetti diversi dai destinatari di una decisione possono sostenere che essa li riguarda individualmente solo se questa li concerne a causa di determinate qualità e di una situazione di fatto che li caratterizza rispetto a chiunque altro e, dunque, li distingue in modo analogo ai destinatari.

Nella fattispecie né le persone fisiche né le associazioni sono state ritenute individualmente interessate dall'atto in questione. Invero, trattandosi di una decisione destinata a uno Stato membro e avente ad oggetto la concessione di un finanziamento, le persone fisiche la cui situazione particolare non è stata presa in considerazione al momento dell'adozione della decisione non sono individualmente riguardate dall'atto in questione. Lo stesso vale per quanto riguarda le associazioni che rappresentano questi soggetti e che motivavano la loro legittimazione ad agire affermando che i loro membri sarebbero stati individualmente interessati dalla decisione <sup>178</sup>. Inoltre, i ricorrenti non possono invocare i diritti in materia ambientale che deriverebbero dalla direttiva 85/337/CE sulla valutazione di impatto ambientale, perché è la decisione di costruzione delle due centrali che lede tali

.

<sup>&</sup>lt;sup>177</sup> *Ibid*. punto 59.

<sup>&</sup>lt;sup>178</sup> V. sentenza 2 aprile 1998, C-321/95, *Stichting Greenpeace Council (Greenpeace International) e a. c. Commissione*, I-1651, punti 28-29.

diritti, e non la decisione relativa al finanziamento europeo, avente un'incidenza solo indiretta<sup>179</sup>.

Infine, la Corte di giustizia aggiunge che i ricorrenti dispongono in ogni modo della facoltà di impugnare dinanzi ai giudici nazionali le autorizzazioni amministrative relative alla costruzione delle centrali e le dichiarazioni relative all'impatto ambientale dei progetti di costruzione. In questo modo i diritti derivanti per i singoli dalla direttiva 85/337/CE sono pienamente tutelati dai giudici nazionali, che possono eventualmente sottoporre alla Corte di giustizia una questione pregiudiziale, ai sensi 267 TFUE (*ex* art. 177 TCE)<sup>180</sup>.

Il primo ricorso presentato da associazioni a tutela dell'ambiente e cittadini europei per una presunta violazione della legislazione europea sull'ambiente viene pertanto respinto perché irricevibile, condannando i ricorrenti alle spese.

### 2.2.2. Il caso UPA e le conclusioni dell'Avvocato Generale Jacobs

Un secondo caso oggetto di esame è la causa *Union de Pequenos Agricoltores* (*UPA*), in cui il Tribunale prima e la Corte di giustizia poi seguono l'interpretazione restrittiva consolidatasi in seguito alla sentenza *Plaumann*.

In sintesi, questa causa concerne un ricorso di annullamento proposto da un'associazione di operatori economici (la *UPA*) avverso il regolamento (CE) n. 1638/98 sull'organizzazione comune dei mercati dell'olio d'oliva<sup>181</sup>.

Il Tribunale, con ordinanza, ha dichiarato il ricorso irricevibile, mancando sia il coinvolgimento diretto che individuale <sup>182</sup>.

-

<sup>&</sup>lt;sup>179</sup> *Ibid.*, punti 30-31.

<sup>&</sup>lt;sup>180</sup> *Ibid.*, punto 33.

<sup>&</sup>lt;sup>181</sup> Regolamento (CE) n. 1638/98 del Consiglio del 20 luglio 1998 che modifica il regolamento n. 136/66/CEE relativo all'attuazione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore dei grassi (GU L 210, 32).

<sup>&</sup>lt;sup>182</sup> V. ordinanza 23 novembre 1999, T-173/1998, *Unión de Pequeños Agricultores (UPA)* c. *Consiglio*, II-3357.

L'ordinanza di irricevibilità è stata impugnata in appello dinanzi alla Corte di giustizia, il ricorrente ritenendo che questa violasse il diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva.

In questa causa, come spesso accade nei processi che affrontano questioni giuridiche di particolare interesse, sono state richieste le conclusioni dell'Avvocato Generale Jacobs che meritano una breve analisi poiché propongono una nuova interpretazione del concetto di interesse individuale.

Invero, secondo l'Avvocato Generale, la formula di *Plaumann* porterebbe al paradosso che più elevato è il numero di individui toccati da un atto, più bassa è la loro possibilità di accesso alla giustizia ai sensi dell'art. 263, comma 4, TFUE (*ex* art. 230, comma 4, TCE). Secondo l'Avvocato Generale Jacobs, invece, un soggetto deve essere considerato individualmente riguardato da un atto delle Istituzioni europee nell'ipotesi in cui, a causa di circostanze di fatto a lui peculiari, tale atto arrechi un pregiudizio sostanziale, attuale o potenziale, ai suoi interessi<sup>183</sup>.

Successivamente, si elenca una serie di vantaggi che una nuova interpretazione dell'art. 263, comma 4 TFUE (ex art. 230, comma 4, TCE) comporterebbe.

In primo luogo, si rafforzerebbe significativamente la tutela giurisdizionale, evitandosi l'ipotesi di difetto totale di giustizia (*denì de justice*)<sup>184</sup>.

In secondo luogo, si renderebbe più chiara e uniforme la giurisprudenza in tema di *locus standi* di persone fisiche e giuridiche<sup>185</sup>.

In terzo luogo, diminuirebbero i casi di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, tuttavia aumentando lievemente il numero dei ricorsi diretti promossi dinanzi al Tribunale.

Infine, si sposterebbe il centro di gravità del sindacato giurisdizionale dalle questioni di ricevibilità all'esame del merito<sup>186</sup>.

140

<sup>&</sup>lt;sup>183</sup> V. conclusioni 21 marzo 2002, C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores c. Consiglio*, I-6677, punto 59.

<sup>&</sup>lt;sup>184</sup> *Ibid.*, punti 62-63.

<sup>&</sup>lt;sup>185</sup> *Ibid.*, punto 64.

Tuttavia, tale tesi non è stata accolta dalla Corte di giustizia, che nella sua pronuncia di quattro mesi dopo non ne fa alcun riferimento 187. I giudici di Lussemburgo, anzi, hanno confermato la giurisprudenza consolidata e hanno applicato la formula *Plaumann*, respingendo il ricorso. In particolare, la Corte di giustizia ha statuito che se è vero che il requisito del coinvolgimento individuale deve essere interpretato alla luce del principio di una tutela giurisdizionale effettiva, tale interpretazione non può condurre ad escludere il requisito di cui trattasi, senza eccedere le competenze attribuite dal Trattato ai giudici europei 188.

Questa pronuncia merita due considerazioni.

In primo luogo, il giudice dell'Unione si sofferma sulla questione della tutela giurisdizionale effettiva sollevata dalla ricorrente. Nello specifico l'associazione aveva sostenuto che, nel caso in cui il sistema di procedura nazionale non consentisse di contestare la validità dell'atto europeo impugnato, sarebbe stato possibile esperire un ricorso diretto di annullamento dinanzi al Tribunale, a seguito di un esame da parte dello stesso giudice europeo delle norme procedurali nazionali. Una tesi del genere non è ammissibile per la Corte di giustizia perché il controllo sul diritto processuale nazionale esula dalla competenza del giudice europeo 189.

In secondo luogo, la Corte di giustizia sembra lasciar trapelare che il sistema di controllo della legittimità degli atti europei di portata

<sup>&</sup>lt;sup>86</sup> *Ibid.*, punto 66

<sup>&</sup>lt;sup>187</sup> Quattro mesi esatti è il tempo decorrente tra le conclusioni dell'avvocato generale del 21 marzo e la sentenza della Corte di giustizia del 21 luglio 2002. Un intervallo di tempo leggermente più basso della media, quando invece la portata della questione avrebbe dovuto condurre forse ad una maggiore riflessione. Ad ogni modo, anche da questi impercettibili segnali si desume che la Corte di giustizia non abbia voluto approfondire più di tanto la questione, non facendo alcun riferimento alla questione sollevata dall'Avvocato Generale. Vale a dire la necessità di riflettere su una nuova interpretazione concetto di interesse individuale. Lo stesso atteggiamento si è avuto nelle cause riunite C-401-403/12 P e C-404, 405/12 P nelle quali la Corte di giustizia non ha preso in considerazione le osservazioni dell'Avvocato Generale finlandese sull'invalidità dell'art. 10 del regolamento di Aarhus.

<sup>&</sup>lt;sup>188</sup> V. sentenza 25 luglio 2002, C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores c. Consiglio*, I-6677, punto 44.

<sup>&</sup>lt;sup>189</sup> *Ibid.*, punto 43.

generale abbia bisogno di essere riformato<sup>190</sup>, perché mai modificato nei suoi principi da quando è stato istituito con il Trattato originario. Tuttavia, questo compito spetta agli Stati membri, in conformità all'art. 48 TUE (*ex* art. 48 TUE)<sup>191</sup>.

### 2.2.3. Il caso Jégo Quéré

Un caso, cronologicamente quasi parallelo alla causa *UPA*, è il caso *Jego-Quéré*. Molto interessante ai fini di questo studio perché il Tribunale sposa in buona sostanza la tesi dell'Avvocato Generale Jacobs avanzata nella causa *UPA*. Tuttavia, questa apertura da parte del Tribunale viene immediatamente bocciata in appello dai giudici della Corte di giustizia.

In breve, la controversia concerne un ricorso di annullamento proposto da una compagnia di pesca (*Jégo Quéré*) contro un regolamento europeo che istituiva misure urgenti per la protezione della risorse ittiche <sup>192</sup>.

Nella sua sentenza, che segue di pochi mesi le conclusioni dell'Avvocato Generale Jacobs nel caso *UPA*, il Tribunale ha respinto l'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Commissione, e ha disposto la prosecuzione del procedimento nel merito. Invero, il Tribunale ha affermato la necessità di riconsiderare l'interpretazione restrittiva della nozione di persona individualmente interessata dell'art. 263, comma 4 TFUE (*ex* art. 230, comma 4, TCE) e ha proposto una nuova lettura<sup>193</sup>. In breve, secondo i giudici del Tribunale «una persona fisica o giuridica deve ritenersi individualmente interessata da una disposizione comunitaria di portata generale che la riguarda

<sup>191</sup> V. sentenza 25 luglio 2002, C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores c. Consiglio*, cit., punto 45.

<sup>&</sup>lt;sup>190</sup> E, infatti, lo sarà a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona che, come già visto, ha eliminato la necessità di dimostrare il criterio dell'interesse individuale, per gli atti regolamentari che non necessitano alcuna misura di esecuzione.

<sup>&</sup>lt;sup>192</sup> Regolamento (CE) n. 1162/2001 della Commissione, del 14 giugno 2001, che istituisce misure per la ricostituzione dello stock di naselli nelle sottozone CIEM III, IV, V, VI e VII, e nelle divisioni CIEM VIII a, b, d, e, e le condizioni ad esse associate per il controllo delle attività di pesca (GU L 159, 4).

<sup>&</sup>lt;sup>193</sup> V. sentenza 3 maggio 2002, causa T-177/01, *Jégo-Quéré c. Commissione*, II-2365, punto 50.

direttamente, ove la disposizione di cui trattasi incida, in maniera certa ed attuale, sulla sua sfera giuridica limitando i suoi diritti o imponendole obblighi», non essendo rilevanti considerazioni relative al numero ed alla situazione di altre persone parimenti interessate dalla disposizione<sup>194</sup>. Conseguentemente, applicando la nuova lettura, il Tribunale ha concluso che la ricorrente era individualmente interessata e quindi legittimata a proporre ricorso di annullamento.

Successivamente la Commissione europea ha deciso di proporre un ricorso contro la sentenza del Tribunale.

Si deve considerare che nel frattempo la Corte di giustizia si era pronunciata sul caso *UPA* summenzionato, confermando, come abbiamo visto, l'interpretazione tradizionale dell'interesse individuale. Sulla stessa linea di questo caso, la Corte di giustizia, in appello, ha ridimensionato l'apertura proposta dal Tribunale ed ha annullato la sentenza del Tribunale. Non solo, ha ritenuto il ricorso irricevibile condannando la *Jégo Quéré* alle spese.

In buona sostanza, la Corte di giustizia, oltre a ribadire l'applicazione della formula Plaumann, ha affermato la completezza della tutela prevista dal sistema giurisdizionale europeo. Infatti, secondo i giudici di Lussemburgo, il Trattato ha previsto un sistema completo di rimedi giurisdizionali al fine di assicurare il controllo della legittimità degli atti delle Istituzioni, affidandolo al giudice europeo. Nell'ambito di tale sistema le persone fisiche o giuridiche, non potendo impugnare direttamente, a causa dei rigidi requisiti di ricevibilità di cui all'art. 263, comma 4, TFUE (ex art. 230, comma 4, TCE) gli atti europei di portata generale, hanno tuttavia varie alternative. Infatti, a seconda dei casi, possono far valere l'invalidità di tali atti, vuoi, in via incidentale in forza dell'art. 277 TFUE (ex art. 241 TCE), dinanzi al giudice europeo, oppure dinanzi ai giudici nazionali sollecitando il rinvio pregiudiziale. In quest'ultima ipotesi, i ricorrenti privati possono indurre i giudici nazionali, non competenti ad accertare direttamente l'invalidità di tali atti, a rivolgersi alla Corte di giustizia in via

1.

<sup>&</sup>lt;sup>194</sup> *Ibid.*, punto 51.

pregiudiziale<sup>195</sup>. Inoltre, secondo quest'ultima, è compito degli Stati membri prevedere un sistema di rimedi giurisdizionali e di procedimenti inteso a garantire il rispetto del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva<sup>196</sup>.

Anche in questa causa sono state richieste le conclusioni dell'Avvocato Generale Jacobs. Quest'ultimo, però ha evidentemente dovuto tener in considerazione ciò che aveva statuito la Corte di giustizia nella sentenza UPA. Pertanto, sebbene abbia ribadito l'elevata problematicità del criterio restrittivo della legittimazione ad agire ex art. 263, comma 4, TFUE (ex art. 230, comma 4, TCE)<sup>197</sup>, ha suggerito alla Corte di giustizia di applicare la tradizionale interpretazione dell'interesse individuale, invitandola ad annullare la sentenza del Tribunale e a dichiarare irricevibile il ricorso della Jégo Quéré.

In buona sostanza, nonostante una chiara apertura da parte del Tribunale, che ha accolto il richiamo ad una nuova lettura dell'interesse individuale da parte dell'Avvocato Generale Jacobs nella causa UPA, i giudici di Lussemburgo, hanno mantenuto ben chiuse le porte di accesso diretto alla Corte di giustizia in materia ambientale.

### 2.2.4. I casi EEB e WWF

Oltre alle suddette significative sentenze, si possono menzionare pochi altri casi riguardanti la ricevibilità dei ricorsi di annullamento proposti da privati contro gli atti delle Istituzioni europee in presunta

<sup>&</sup>lt;sup>195</sup> V. sentenza 1 aprile 2004, C-263/02 P, Commissione c. Jégo Quéré, I, 3425, punto 30. <sup>196</sup> *Ibid.*, punto 31.

<sup>&</sup>lt;sup>197</sup> V. conclusioni 10 luglio 2003, C-263/02 P, Commissione c. Jégo Quéré, I, 3425, punto 43. Secondo l'Avvocato Generale « (...) tale criterio fa sorgere un rischio effettivo che i singoli vengano privati di qualsiasi strumento soddisfacente per contestare di fronte ad un giudice competente la validità di un atto comunitario di portata generale e autoesecutivo» (punto 43). Non solo, per l'Avvocato Generale Jacobs « (...) esistono forti argomenti a favore dell'introduzione di requisiti più liberali per la legittimazione ad agire dei singoli che intendano contestare atti comunitari di portata generale al fine di garantire una piena tutela giurisdizionale in ogni circostanza»(punto 46).

violazione del diritto ambientale. In ogni caso, l'approccio dei giudici dell'Unione è stato sempre conforme alla c.d. formula *Plaumann*.

Si allude in particolar modo a due casi.

Il caso *European Environmental Bureau* (*EEB*) e, più di recente, il caso *WWF-UK* in cui il giudice europeo ha confermato la sua posizione, trovando le azioni, in entrambi i casi, irricevibili perché le ricorrenti non hanno dimostrato di essere individualmente interessate ai sensi dell'art. 263, comma 4, TFUE.

Il relazione al primo caso *EEB*, esso riguarda due ricorsi di annullamento parziale, presentati rispettivamente dalla *EEB*, una federazione di oltre 145 organizzazioni ambientali diffuse in tutti gli Stati membri, e dalla *Stichting Natuur en Milieu*, associazione facente parte della *EEB*, contro due decisioni della Commissione europea (le cause poi sono state successivamente riunite). Più precisamente, le decisioni consentivano agli Stati membri dell'Unione europea di mantenere in vigore autorizzazioni per l'utilizzo di prodotti fitosanitari pericolosi, presumibilmente dannosi per l'ambiente.

Il Tribunale, richiamando la giurisprudenza *Plaumann*, ha rilevato che tutti i diversi argomenti invocati dalle due ricorrenti per dimostrare l'interesse individuale, non sono pertinenti ai fini della ricevibilità dei ricorsi. In particolare l'ordinanza del Tribunale dichiara che la circostanza che un soggetto intervenga nel procedimento che conduce all'emanazione di un atto europeo costituisce elemento idoneo a contraddistinguere tale soggetto, solamente qualora siano state previste per lo stesso garanzie procedurali dalla pertinente normativa europea<sup>198</sup>.

Di conseguenza, il Tribunale ha respinto i ricorsi dichiarandoli irricevibili. A differenza delle altre controversie suesposte, i ricorrenti in questo caso non hanno impugnato l'ordinanza dinanzi alla Corte di giustizia.

Si constata, pertanto, un altro caso in cui il giudice dell'Unione europea, in particolare il Tribunale, conferma l'interpretazione

145

<sup>&</sup>lt;sup>198</sup> V. ordinanza 28 novembre 2005, cause riunite T-236/04 e T-241/04, *European Environmental Bureau (EEB) c. Commissione*, I-4945, punto 58.

restrittiva dei criteri di ricevibilità dei ricorsi diretti in materia ambientale proposti da privati.

Un orientamento restrittivo che è stato confermato anche negli anni successivi dopo l'approvazione della Convenzione di Aarhus da parte dell'Unione europea e l'entrata in vigore del regolamento 1367/2006/CE. Infatti, il secondo caso, che costituisce il più recente caso riguardante un ricorso diretto in materia ambientale presentato da privati, risulta particolarmente importante perché è stato depositato dopo l'approvazione, con la già citata decisione 2005/370/CE, della Convenzione di Aarhus da parte dell'Unione europea.

In breve, con il suo ricorso *WWF-UK* ha chiesto l'annullamento parziale di un regolamento del Consiglio sulle modalità di pesca e le condizioni delle riserve ittiche applicabili nelle acque europee nell'anno 2007<sup>199</sup>.

Tuttavia, né i suoi particolari diritti procedurali che gli consentano di partecipare al processo decisionale del regolamento controverso, né il suo obiettivo speciale di proteggere l'ambiente hanno permesso al ricorrente di distinguersi ai fini della formula *Plaumann*<sup>200</sup>.

Più nello specifico, per quanto riguarda l'argomento della ricorrente che sosteneva di avere uno *status* particolare derivante dal regolamento Aarhus e dalla Convenzione, il Tribunale ha statuito che eventuali diritti derivanti da quest'ultimi sono concessi ad esso nella sua qualità di membro del pubblico e non lo differenziano da tutte le altre persone, in ossequio alla giurisprudenza *Plaumann*.

La ricorrente, *WWF-UK* ha in questo caso impugnato l'ordinanza di irricevibilità del Tribunale<sup>201</sup> ma senza alcun esito positivo. Anzi, la Corte di giustizia ha deciso di emettere a sua volta un'ordinanza di irricevibilità e ha respinto il ricorso. Invero, essa ha applicato a sua volta la formula *Plaumann*, nonostante l'approvazione della Convenzione di Aarhus da parte dell'Unione europea. In altri termini,

146

<sup>&</sup>lt;sup>199</sup> Regolamento (CE) del Consiglio 21 dicembre 2006, n. 41/2007, che stabilisce, per il 2007, le possibilità di pesca e le condizioni ad esse associate per alcuni stock o gruppi di stock ittici applicabili nelle acque comunitarie e, per le navi comunitarie, in altre acque dove sono imposti limiti di cattura (GU L 15, 1).

<sup>&</sup>lt;sup>200</sup> V. ordinanza 2 giugno 2008, T-91/07, WWF-UK c. Consiglio, II-0081, punto 77.

<sup>&</sup>lt;sup>201</sup> *Ibid.*, punto 48.

l'organizzazione ambientale non è stata considerata individualmente interessata. La Corte di giustizia ha, pertanto, confermato la sua interpretazione restrittiva dell'articolo 263, comma 4, TFUE (*ex* art. 230, comma 4 TCE). Non ha peraltro considerato né l'obiettivo statutario primario di *WWF-UK*, cioè la promozione di un uso sostenibile delle risorse naturali e la tutela della fauna, né il suo *status* speciale di partecipazione al processo decisionale dell'atto impugnato<sup>202</sup>. Tali elementi non sono stati considerati sufficienti per concedere la legittimazione ad agire alla associazione ambientale. Nonostante la Convenzione di Aarhus fosse vigente all'interno dell'ordinamento giuridico dell'Unione<sup>203</sup>.

Ora, dall'analisi di questi pochi ma significativi casi giurisprudenziali, emerge un atteggiamento di chiusura da parte del giudice europeo nei confronti dei ricorsi in materia ambientale dei singoli cittadini o organizzazioni non governative ambientali<sup>204</sup>.

In sintesi, la Corte di giustizia blocca ogni tipo di possibilità per i privati di avere una tutela effettiva di atti a portata generale delle Istituzioni europee, auto-esecutivi, venendo a crearsi così un vero e proprio *vulnus* all'interno dell'ordinamento giudiziario europeo.

Tuttavia, la Corte di Lussemburgo ritiene che il sistema di giustizia europea attribuisca comunque ai privati efficaci strumenti di tutela, restando attivabile dai cittadini europei o l'eccezione di invalidità oppure il meccanismo del rinvio pregiudiziale.

di un ricorso diretto ancorata al fatto di aver partecipato al procedimento decisionale

dell'atto controverso, non c'è nulla da fare.

<sup>&</sup>lt;sup>202</sup> Ibid., punto 82. Il fatto che la Corte di giustizia abbia deciso di emettere un'ordinanza e non una sentenza è espressione di quell'atteggiamento prudente che sta emergendo nel corso di questo elaborato. Ai sensi dell'art. 181 del regolamento di procedura della Corte di giustizia: «Quando l'impugnazione, principale o incidentale, è in tutto o in parte manifestamente irricevibile o manifestamente infondata, la Corte, su proposta del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, può respingere in qualsiasi momento, totalmente o parzialmente, l'impugnazione con ordinanza motivata». Respingere l'impugnazione con ordinanza motivata è un chiaro segnale che su quella determinata questione, la ricevibilità

<sup>&</sup>lt;sup>203</sup> Per un'analisi approfondita di questa causa, v. HERMAN C., Lisbon and Access to Justice for Environmental NGOs: A Watershed? A Case Study Using the Setting of the Total Allowable Catches under the Common Fisheries Policy, in Journal for European Environmental & Planning Law, 7.4, 2010, pp. 391-410.

<sup>&</sup>lt;sup>204</sup> BOGOJEVIC S., *CJEU*, Can you hear me? Access to justice in environmental matters, in Europarattslig Tidskrift, 4, 2013, pp. 728-739.

Lasciando all'ultima parte del capitolo le valutazioni sulla effettività o meno della tutela giurisdizionale europea dei privati in materia ambientale, si passa ora ad esaminare nel dettaglio diverse pronunce della Corte di giustizia, sorte da questioni pregiudiziali poste dai giudici nazionali. Nello specifico si sono selezionate quelle che riguardano il tema della Convenzione di Aarhus, le quali ci aiutano a delimitare più precisamente il perimetro della questione dell'accesso alla giustizia ambientale in Europa.

# 3. LA CORTE DI GIUSTIZIA E LE QUESTIONI PREGIUDIZIALI SULL'AMPIO ACCESSO ALLA GIUSTIZIA AMBIENTALE

## 3.1. Il profilo della legittimazione ad agire e l'effettività dei ricorsi

Dopo aver analizzato la casistica relativa ai ricorsi diretti proposti da privati per contestare violazioni del diritto ambientale europeo da parte di atti delle Istituzioni europee, si passa ora ad esaminare la giurisprudenza della Corte di giustizia derivante da questioni pregiudiziali poste da giudici nazionali sulla materia di nostro interesse. Queste pronunce permettono di inquadrare ancora meglio la questione dell'accesso alla giustizia ambientale, perché fanno emergere la posizione della Corte di giustizia su diversi temi attinenti alla Convenzione.

Il giudice dell'Unione, infatti, consapevole probabilmente della restrittiva formula di *Plaumann*, ha progressivamente cercato di sviluppare una consistente giurisprudenza che lentamente ha posto le basi per alcuni principi in materia di accesso alla giustizia ambientale da parte di cittadini e organizzazioni non governative.

Le sentenze sono elencate per argomento e in ordine cronologico e da ognuna, senza entrare nel merito della controversia, si estrarranno gli elementi utili per la presente disamina.

Si comincia con due temi strettamente collegati tra loro, la legittimazione ad agire e l'effettività della tutela giurisdizionale in materia ambientale.

In relazione a quest'ultimo profilo si è pronunciata la Corte di giustizia nel 1996, nel caso *Kraaijeveld*. Questa sentenza costituisce una delle prime pronunce del giudice europeo sulla questione dell'accesso alla giustizia ambientale e, si noti, il periodo corrisponde a quello delle prime ordinanze di irricevibilità summenzionate. Nello specifico, la questione, che precede è evidente la Convenzione di Aarhus, riguarda il recepimento della direttiva 85/337/CE sulla valutazione di impatto ambientale. Si tratta di una pronuncia

significativa perché stabilisce che anche in materia ambientale, nei casi in cui le Istituzioni europee abbiano, mediante direttiva, imposto agli Stati membri di adottare un determinato comportamento, è concesso ai cittadini europei di accertare in giudizio se le autorità nazionali competenti, abbiano rispettato i limiti di discrezionalità tracciati dalla direttiva stessa<sup>205</sup>.

Si prosegue poi con un'altra pronuncia interessante, la sentenza *Janecek* del luglio 2008. Questa causa concerne la direttiva 96/62/CE in materia di valutazione e di gestione della qualità dell'aria<sup>206</sup>, e permette alla Corte di giustizia di affermare che le persone fisiche o giuridiche direttamente interessate da un rischio di superamento di valori massimi o di soglie di allarme devono poter ottenere dalle autorità competenti, eventualmente adendo i propri giudici, la predisposizione di un piano di azione<sup>207</sup>. Tutto questo anche se la legislazione nazionale non prevede tale possibilità e, in materia di tutela della qualità dell'aria, non vi sia una specifica disposizione sull'accesso alla giustizia nella direttiva.

Ecco, pertanto, una prima applicazione interessante dell'accesso alla giustizia in materia ambientale. Un cittadino, in virtù della legislazione europea sulla tutela della qualità dell'aria e in conformità con lo spirito della Convenzione di Aarhus, può eventualmente agire in giudizio per ottenere un piano di azione dell'autorità pubblica, anche se questa possibilità non è prevista dalla legislazione europea specifica e dalla legge nazionale.

Segue poi un terzo caso, dell'ottobre 2009, la sentenza *Djurgården*, concernente ancora una volta l'interpretazione della direttiva 85/337/CE sulla valutazione di impatto ambientale. In particolare, il giudice dell'Unione dichiara che una legislazione nazionale, tra i criteri di legittimazione ad agire delle organizzazioni non governative ambientali, non può inserire una soglia di associati talmente alta da contrastare con gli obiettivi della direttiva stessa. In altre parole, deve

<sup>&</sup>lt;sup>205</sup> V. sentenza 24 ottobre 1996, C-72/95, *Kraaijeveld*, I-5403, punto 56.

<sup>&</sup>lt;sup>206</sup> Direttiva 96/62/CE del Consiglio del 27 settembre 1996 in materia di valutazione e di gestione della qualità dell'aria ambiente (GU L 296, 55).

<sup>&</sup>lt;sup>207</sup> V. sentenza 25 luglio 2008, C-237/07, *Janecek*, I-6221, punto 39.

rendere agevole il sindacato giurisdizionale delle associazioni che vi rientrano<sup>208</sup>.

Si giunge ora alla già citata sentenza *Lesoochranárske zoskupenie* del marzo 2011 sull'interpretazione dell'art. 9, comma 3 della Convenzione di Aarhus. Una sentenza che rientra nell'ambito di quelle appena richiamate perché si verifica se il cittadino europeo possa trarre la forza di agire in giudizio da una legislazione sovranazionale. In questo caso, non europea, come le direttive suesposte, ma internazionale e quindi direttamente dalla Convenzione di Aarhus.

Nello specifico, secondo la Corte di giustizia tale disposizione non ha efficacia diretta nel diritto dell'Unione europea.

Questo è stato statuito in merito ad una domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dalla Corte Suprema della Repubblica slovacca nell'ambito di una controversia fra un'organizzazione ambientale ed il Ministero dell'ambiente.

Il giudice *a quo* si è domandato se, nel caso in cui un'associazione ambientale intendesse contestare un atto amministrativo nazionale di deroga del regime europeo di tutela dell'ambiente, nella fattispecie quello istituito dalla «direttiva habitat», tale associazione potesse trarre diritto di azione dall'ordinamento giuridico dell'Unione europea, in forza dell'effetto diretto delle disposizioni dell'art. 9, comma 3.

La Corte, riunita per l'occasione in grande sezione<sup>209</sup>, ha in primo luogo dichiarato la propria competenza a statuire in via pregiudiziale

<sup>208</sup> V. sentenza 15 ottobre 2009, C-263/08, *Djurgården*, I-9967, punto 47. Sul profilo dei

151

of Environmental Law, 22, 3, 2010, pp. 373-390.

Some Observations on Judicial Review and Access to Court in the Netherlands, in Journal

limiti numerici o territoriali posti dalle legislazioni nazionali, con un particolare sguardo su quella italiana, v. FASOLI E., *Legal Standing of NGOs in Environmental Disputes in Europe*, in BOSCHIERO N., SCOVAZZI T., PITEA C., RAGNI C., *International Courts and the Development of International Law* (Essays in Honour of Tullio Treves), The Hague, 2013, pp. 337-347. Inoltre, un caso di scuola relativo al ruolo delle organizzazioni non governative per la tutela dell'ambiente in Europa è quello olandese. A tal riguardo cfr. TOLSMA H., DE GRAAF K., JANS J., *The Rise and Fall of Access to Justice in The Netherlands*, in *Journal of Environmental Law*, 21, 2, 2009, pp. 309-321; JANS J., MARSEILLE A., *The Role of NGOs in Environmental Litigation against Public Authorities:* 

sull'accordo in questione in quanto parte integrante dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea <sup>210</sup>.

In secondo luogo, ha ricordato che, affinché una disposizione di un accordo concluso dall'Unione e dai suoi Stati membri con Stati terzi abbia effetto diretto, questa deve stabilire un obbligo chiaro e preciso non subordinato all'intervento di alcun atto ulteriore<sup>211</sup>. Ciò non avviene nel caso dell'art. 9, comma 3 della Convenzione di Aarhus, in quanto esso dispone che solo «i membri del pubblico che soddisfino i criteri eventualmente previsti dal diritto nazionale possano promuovere procedimenti di natura amministrativa o giurisdizionale per impugnare gli atti o contestare le omissioni dei privati o delle pubbliche autorità compiuti in violazione del diritto ambientale nazionale». Tale disposizione, dunque, non può avere effetto diretto, non contenendo alcun obbligo chiaro e preciso che regoli direttamente la situazione giuridica dei cittadini<sup>212</sup>.

Tuttavia, dopo essere giunta a tale conclusione, la Corte di giustizia ha tenuto a precisare che il fatto che una specifica disposizione di un accordo internazionale non abbia efficacia diretta non significa che non debba essere presa in considerazione dai giudici nazionali di una Parte contraente (ad es. uno Stato membro dell'Unione europea).

Anzi, spetta al giudice nazionale interpretare, nei limiti del possibile<sup>213</sup>, le norme processuali sulle condizioni che devono essere soddisfatte per proporre un ricorso amministrativo o giurisdizionale in conformità sia degli scopi dell'art. 9, comma 3, della Convenzione di Aahrus sia dell'obiettivo di tutela giurisdizionale effettiva dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione, al fine di permettere ad un'organizzazione per la tutela dell'ambiente, di contestare in

<sup>&</sup>lt;sup>209</sup> In virtù dell'art. 27, par. 1 del regolamento di procedura della Corte di giustizia «[1]a grande sezione è composta, per ciascuna causa, dal presidente e dal vicepresidente della Corte, da tre fra i presidenti delle sezioni di cinque giudici, dal giudice relatore e dal numero di giudici necessario per arrivare a quindici».

V. sentenza 8 marzo 2011, C-240/09, Lesoochranárske zoskupenie, VLK, cit., punto 31.
 Ibid., punto 44.

<sup>&</sup>lt;sup>212</sup> *Ibid.*, punto 45.

<sup>&</sup>lt;sup>213</sup> Si sottolinea che nel testo francese e inglese l'espressione «nei limiti del possibile» è tradotta in modo apparentemente opposto. In francese, «dans toute la mesure du possible». In inglese «to the fullest extent possible».

giudizio una decisione adottata a seguito di un procedimento amministrativo eventualmente contrario al diritto ambientale dell'Unione<sup>214</sup>.

Questa sentenza segna la prima, e vedremo definitiva, presa di posizione della Corte di giustizia sulla spinosa questione dell'art. 9, comma 3 della Convenzione, affermando in sintesi che le parti contraenti, cioè Unione europea e Stati membri, hanno ampia discrezionalità nell'applicazione di tale disposizione. Una disposizione che sembra più prendere le somiglianze di un principio ispiratore dell'attività delle parti contraenti piuttosto che di un vero e proprio obbligo, chiaro e preciso.

In breve, una pronuncia fondamentale nella quale la Corte di giustizia sembra affidare definitivamente agli Stati membri la questione dell'accesso alla giustizia ambientale<sup>215</sup>.

Pochi mesi più tardi la Corte di giustizia ha emesso un'altra sentenza in materia, la già citata sentenza *Trianel*. Questo caso riguarda l'interpretazione dell'art. 10 *bis* della direttiva 85/337/CE come modificata dalla direttiva 2003/35/CE, articolo sull'accesso alla giustizia già analizzato nel corso del capitolo secondo.

Secondo la Corte di Lussemburgo, un'organizzazione non governativa per la tutela dell'ambiente, può dedurre dall'art. 10 *bis* il diritto di far valere in giudizio, nel contesto di un ricorso promosso contro una decisione di autorizzazione di progetti con impatto ambientale importante, la violazione delle disposizioni di diritto nazionale ambientale anche se la legislazione interna non lo consente in quanto le disposizioni invocate tutelano soltanto gli interessi della collettività e non quelli dei singoli<sup>216</sup>. Ecco, pertanto, un altro esempio di sentenza che fa derivare dalla legislazione europea, una direttiva che espressamente contiene una disposizione sull'accesso alla

\_

<sup>&</sup>lt;sup>214</sup> *Ibid.*, punto 60.

<sup>&</sup>lt;sup>215</sup> Per un commento critico sulla sentenza *Lesoochranárske zoskupenie*, v. KRAWCZYK D., *The Slovak Brown Bear Case: The ECJ Hunts for Jurisdiction and Environmental Plaintiffs Gain the Trophy*, in *Environmental Law Review*, 14, 1, 2012, pp. 53-66; JANS J., *Who is the Referee? Access to Justice in a Globalised Legal Order*, in *Review of European Administrative Law*, 4, 2011 pp. 85-97.

<sup>&</sup>lt;sup>216</sup> V. sentenza 12 maggio 2011, C-115/09, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV*, I-3673, punto 59.

giustizia, la possibilità per i cittadini europei di ricorrere al giudice nazionale in materia ambientale<sup>217</sup>.

Inoltre, sempre nel 2011, un'altra sentenza sul tema dell'accesso alla giustizia. Il caso Boxus e a., infatti, concerne ancora una volta dell'art. 10 bis della direttiva l'interpretazione 85/337/CE congiuntamente a all'art. 9, comma 2 della Convenzione di Aarhus. La Corte di giustizia, rispondendo ad una domanda pregiudiziale sollevata dal Consiglio di Stato belga, ha statuito che le esigenze derivanti dall'art. 9 della Convenzione di Aarhus e dall'art. 10 bis della direttiva 85/337/CE presuppongono, al riguardo, che, quando un progetto rientrante nell'ambito d'applicazione della Convenzione di Aarhus o della direttiva 85/337/CE è adottato mediante un atto legislativo, la questione se tale atto legislativo risponda ai requisiti stabiliti dalla direttiva deve poter essere sottoposta a un controllo, in base alle norme nazionali procedurali, da parte di un organo giurisdizionale o di un organo indipendente e imparziale istituito dalla legge<sup>218</sup>. Altrimenti, le due disposizioni perderebbero totalmente il loro effetto utile<sup>219</sup>.

Si richiama anche la sentenza *Solvay* di pochi mesi più tardi, del 2012, sempre derivante da una questione pregiudiziale del Consiglio di Stato belga, nella quale si ribadisce espressamente la giurisprudenza *Boxus*<sup>220</sup> (par. 50-52).

Da ultimo, si menziona la recentissima sentenza *Gruber* dello scorso 16 aprile. Questa pronuncia riguarda in particolare una domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal giudice austriaco

<sup>&</sup>lt;sup>217</sup> Per un commento congiunto della sentenza *Trianel* e della sentenza *Lesoochranárske* zoskupenie, v. ELIANTONIO M., Case C-240/09, *Lesoochranárske* zoskupenie VLK v. *Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky, Judgment of the Court of Justice* (Grand Chamber) of 8 March 2011, nyr, and Case C-115/09, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV v. Bezirksregierung Arnsberg, Judgement of the Court of Justice (Fourth Chamber) of 12 May 2011, nyr, in Common Market Law Review, 49, 2012, pp. 767-792. Per un'analisi degli effetti di queste due sentenze sull'ordinamento giuridico tedesco, v. MULLER B., Access to the Courts of the Member States for NGOs in Environmental Matters under European Union Law, in Journal of Environmental Law, 23, 3, 2011, pp. 505-516.

<sup>&</sup>lt;sup>218</sup> V. sentenza 18 ottobre 2011, cause riunite da C-128/09 a C-131/09, C-134/09 e C-135/09, *Boxus e a.*, I-9711, punto 54.

<sup>&</sup>lt;sup>219</sup> *Ibid.*, punto 53.

<sup>101</sup>a., punto 33

<sup>&</sup>lt;sup>220</sup> V. sentenza 16 febbraio 2012, C-182/10, *Solvay e a.*, punti 50-52.

(*Verwaltungsgerichtshof*) riguardo all'art. 11 della direttiva 2011/92/UE sulla VIA. In sintesi, per la quinta sezione della Corte di giustizia, una normativa nazionale che esclude la possibilità per il «pubblico interessato» di proporre ricorso avverso la decisione della pubblica autorità di non effettuare la VIA è incompatibile con l'art. 11 della direttiva stessa<sup>221</sup>. Ad ogni modo, spetta al giudice nazionale verificare che tutti i requisiti previsti dalla direttiva 2011/92/UE (artt. 5-10) siano rispettati<sup>222</sup>.

Ora, dall'esame di queste numerose sentenze incentrate sul tema della legittimazione ad agire dei cittadini europei e delle organizzazioni non governative ambientali, la Corte di giustizia ne esce come un'Istituzione che sembra volersi fare parte attiva della attuazione della Convenzione di Aarhus all'interno degli ordinamenti giudiziari degli Stati membri. L'unico neo, tuttavia, è rappresentato dall'interpretazione dell'art. 9, comma 3, della Convenzione di Aarhus, che, secondo il giudice dell'Unione, non è formulato in modo tanto preciso e chiaro da obbligare strettamente le parti contraenti.

## 3.2. La questione dei costi non eccessivamente onerosi

Dopo aver passato in rassegna le sentenze relative al profilo del *locus standi*, meritano attenzione quelle pronunce della Corte di giustizia in materia di costi delle azioni legali ambientali. Come già visto nel corso di questo capitolo, i restrittivi criteri di legittimità ad agire per i privati, insieme con gli elevati costi per intentare un'azione legale, rappresentano il maggiore ostacolo per l'accesso alla giustizia dei cittadini europei e delle organizzazioni non governative.

A tal proposito, si rammenta che l'art. 9, comma 4 della Convenzione di Aarhus richiede che i procedimenti giurisdizionali non debbano

2

<sup>&</sup>lt;sup>221</sup> V. sentenza 16 aprile 2015, C-570/13, *Gruber*, punto 51.

Interessante notare come nelle conclusioni dell'Avvocato Generale Kokott relative a questa controversia si è sollevata la questione dell'incompatibilità della normativa austriaca anche con l'art. 47 della Carta. Tesi che non è stata presa in considerazione dai giudici della Corte di giustizia. Al riguardo, v. Conclusioni dell'Avvocato Generale Kokott 13 novembre 2014, C-570/13, *Gruber*, punto 61.

essere eccessivamente onerosi. Su quest'aspetto sono state emanate alcune pronunce europee di cui ci si occupa in questo paragrafo. Alcune riguardano il meccanismo di rinvio pregiudiziale altre, invece, procedure di infrazione avviate dalla Commissione europea per far rispettare in determinati Stati membri la legislazione ambientale dell'Unione.

In quest'ultima ipotesi, innanzitutto, la sentenza *Commissione c. Irlanda*, del luglio 2009. Nello specifico, essa riguarda le disposizioni sull'accesso alla giustizia contenute nell'art. 10 *bis* della direttiva 85/337/CE nonché nell'art. 15 *bis* della direttiva 96/61/CE, nella parte in cui prevedono procedure tempestive. In questa causa la Commissione invoca la mancata attuazione della prescrizione relativa al costo non eccessivamente oneroso di dette procedure. In particolare, essa fa valere che non esiste nella legislazione irlandese sulle spese processuali una soglia applicabile all'importo che il ricorrente soccombente è tenuto a pagare, dato che nessuna disposizione normativa contiene un riferimento a riguardo.

La Corte di giustizia, ha ritenuto tale motivo fondato affermando che una mera prassi giurisdizionale che attribuisce ai giudici irlandesi la facoltà di rinunciare a condannare la parte soccombente alle spese e di far gravare sulla controparte l'onere delle spese sostenute da quest'ultima, non ha carattere di certezza<sup>223</sup>. Pertanto, non costituisce un valido adempimento degli obblighi risultanti dall'art. 10 *bis* della direttiva 85/337/CE e dall'art. 15 *bis* della direttiva 96/61/CE<sup>224</sup>.

Nell'aprile 2013, una seconda sentenza molto rilevante in tema di costi, è la sentenza *Edwards*, nella quale il giudice europeo fornisce precisi elementi al giudice nazionale affinché possa valutare la conformità della procedura sulle spese processuali con la Convenzione di Aarhus. Tale sentenza risponde ad una domanda pregiudiziale posta dalla Corte Suprema del Regno Unito sull'interpretazione dell'art. 10 *bis* della direttiva 85/337/CE nonché dell'art. 15 *bis*, comma 5

<sup>224</sup> *Ibid.*, punto 94.

<sup>&</sup>lt;sup>223</sup> V. sentenza 16 luglio 2009, C-427/07, *Commissione c. Irlanda*, I-6277, punto 93.

della direttiva 96/61/CE. In breve, si definiscono i criteri che il giudice nazionale deve utilizzare quando statuisca sulle spese.

In primo luogo, il giudice nazionale deve garantire una tutela giurisdizionale effettiva senza costi eccessivi nel settore del diritto ambientale, tenendo conto sia dell'interesse della persona che desidera difendere i propri diritti sia dell'interesse generale connesso alla tutela dell'ambiente<sup>225</sup>. Di conseguenza, tale valutazione non può essere compiuta unicamente in relazione alla situazione economica dell'interessato ma deve anche poggiare su un'analisi oggettiva dell'importo delle spese, e ciò a fortiori in quanto i privati e le associazioni sono naturalmente chiamati a svolgere un ruolo attivo nella tutela dell'ambiente. Pertanto, le spese di un procedimento non devono superare le capacità finanziarie dell'interessato né apparire, ad ogni modo, oggettivamente irragionevoli<sup>226</sup>. Il giudice nazionale non può basarsi unicamente su una stima delle capacità finanziarie del «ricorrente medio»<sup>227</sup>, poiché siffatti dati possono avere soltanto un debole collegamento con la situazione dell'interessato. Deve tener invece conto della situazione delle parti in causa, delle ragionevoli possibilità di successo del richiedente, dell'importanza della posta in gioco per quest'ultimo e per la tutela dell'ambiente, della complessità del diritto e della procedura applicabile nonché del carattere eventualmente temerario del ricorso nelle varie sue fasi<sup>228</sup>. Infine, tale valutazione non può essere compiuta in base a criteri diversi a seconda che essa abbia luogo in esito ad un procedimento di primo grado, ad un appello o ad un'ulteriore impugnazione<sup>229</sup>.

Un'ultima recente sentenza in materia di costi non eccessivamente onerosi è la sentenza *Commissione europea c. Regno Unito* del febbraio 2014.

Nel suo ricorso la Commissione sostiene, da un lato, che la trasposizione di una direttiva non può essere realizzata in via

<sup>&</sup>lt;sup>225</sup> V. sentenza 11 aprile 2013, C-260/11, *Edwards e a.*, punto 39.

<sup>&</sup>lt;sup>226</sup> *Ibid.*, punto 40.

<sup>&</sup>lt;sup>227</sup> *Ibid.*, punto 41.

<sup>&</sup>lt;sup>228</sup> *Ibid.*, punto 42.

<sup>&</sup>lt;sup>229</sup> *Ibid.*, punto 48.

giurisprudenziale, come avveniva nel Regno Unito, dall'altro, che la giurisprudenza inglese non rispetta il requisito del costo non eccessivamente oneroso.

Innanzitutto, la Corte di giustizia, dopo aver richiamato i criteri stabiliti nel summenzionato caso *Edwards*, ha sottolineato che il margine di discrezionalità di cui dispone il giudice nell'attuare il regime nazionale delle spese non può di per sé essere considerato incompatibile con il requisito del costo non eccessivamente oneroso. Inoltre, essa constata che la possibilità per il giudice adito di concedere un'ordinanza di tutela in materia di spese garantisce una maggiore prevedibilità del costo del procedimento e contribuisce al rispetto di tale requisito<sup>230</sup>. Tuttavia, nel Regno Unito il giudice nazionale non è tenuto in forza di una norma giuridica ad assicurare che il costo del procedimento non sia eccessivamente oneroso per il ricorrente, altrimenti la direttiva 2003/35/CE sarebbe stata correttamente trasposta<sup>231</sup>.

Pertanto, la Corte di giustizia ha esaminato accuratamente il sistema inglese.

In Inghilterra e in Galles, il *Senior Courts Act* del 1981 prevede che il giudice interessato indichi la parte che dovrà sopportare le spese processuali e decida in che misura dovrà sopportarle. La decisione sulle spese è dunque generalmente pronunciata dal giudice interessato al termine del procedimento, ma il ricorrente può anche chiedere il beneficio di un'ordinanza di tutela in materia di spese. Quest'ultima gli consente di ottenere, in una fase poco avanzata del processo, una limitazione dell'importo delle spese eventualmente dovute<sup>232</sup>.

Le modalità di concessione di tale ordinanza sono precisate dalla giurisprudenza inglese dalla quale risulta che il giudice può emettere in qualunque momento del procedimento un'ordinanza di tutela in materia di spese, purché sia persuaso dell'interesse delle questioni sollevate; del fatto che l'interesse generale esige che dette questioni vengano risolte; dell'assenza dell'interesse privato del ricorrente

<sup>&</sup>lt;sup>230</sup> V. sentenza 13 febbraio 2014, C-530/11, Commissione c. Regno Unito, punto 54.

<sup>&</sup>lt;sup>231</sup> *Ibid.*, punto 55.

<sup>&</sup>lt;sup>232</sup> *Ibid.*, punto 52.

all'esito del procedimento; del livello delle sue risorse finanziarie e di quelle del convenuto; dell'importo delle spese che potrebbero essere sostenute; nonché della questione se il ricorrente persisterà o meno nel suo ricorso qualora una siffatta ordinanza non venga pronunciata<sup>233</sup>.

Ora, secondo la Corte di giustizia, la mera circostanza che il giudice inglese sia obbligato a procedere all'esame e alla valutazione della portata di una giurisprudenza complessiva, mentre il diritto dell'Unione conferisce ai singoli diritti precisi che esigono norme univoche, porta a ritenere che la trasposizione affermata dal Regno Unito non sia in ogni caso sufficientemente chiara e precisa<sup>234</sup>. Inoltre, le condizioni stesse in cui il giudice nazionale statuisce sulle domande di tutela in materia di spese non consentono, ad avviso della Corte di giustizia, di garantire la conformità del diritto nazionale al requisito sancito dalla direttiva 2003/35/CE. Anzitutto, la condizione, posta dalla giurisprudenza nazionale, secondo la quale le questioni da chiarire devono presentare un interesse generale non è adeguata. Inoltre, il giudice non sembra essere tenuto a concedere la tutela quando il costo del procedimento è oggettivamente irragionevole. Infine, la tutela non sembra neppure essere accordata nel caso in cui sia in discussione soltanto l'interesse particolare del ricorrente. Tali diversi elementi sono idonei a far ritenere che le norme giurisprudenziali applicate non soddisfino il requisito del costo non eccessivamente oneroso, in ossequio ai criteri della sentenza Edwards. conseguenza, secondo il giudice europeo il regime giurisprudenziale inglese non consente di garantire al ricorrente una ragionevole prevedibilità per quanto riguarda sia il fondamento sia l'importo del costo del procedimento giurisdizionale da lui proposto, prevedibilità ancor più necessaria dal momento che i procedimenti onorari di avvocati molto giurisdizionali inglesi comportano elevati<sup>235</sup>.

In questo interessante caso la Corte di giustizia, pertanto, ha dichiarato che il Regno Unito è venuto meno ai suoi obblighi in forza

<sup>&</sup>lt;sup>233</sup> *Ibid.*, punto 53.

<sup>&</sup>lt;sup>234</sup> *Ibid.*, punto 56.

<sup>&</sup>lt;sup>235</sup> *Ibid.*, punto 58.

della direttiva 2003/35/CE non avendo trasposto correttamente la direttiva siffatta, nella parte in cui prevede che il costo dei procedimenti giurisdizionali non debba essere eccessivamente oneroso.

Dall'analisi di queste tre sentenze si può notare come la Corte di giustizia, prendendo spunto da domande pregiudiziali o da procedure per inadempimento, abbia delineato in modo preciso i canoni per rispettare le disposizioni della Convenzione di Aarhus relativi ai costi delle procedure, con grande attenzione a garantire ampio accesso alla giustizia ai privati.

## 3.3. L'invocabilità di vizi procedurali e sostanziali

Delimitare il perimetro del controllo da parte dell'autorità giudiziaria è molto importante perché serve a chiarire se il ricorrente possa invocare solo vizi di procedura o anche vizi di legittimità. In altri termini, si indaga la natura del vizio che può essere invocato. La Corte di giustizia si è pronunciata anche su questo argomento.

Si richiama a tal proposito la già citata sentenza *Altrip* del novembre 2013, concernente una domanda pregiudiziale sollevata dal *Bundesverwaltungsgericht* (Germania) sull'interpretazione dell'art. 10 *bis* della direttiva 85/337/CE. In buona sostanza il giudice *a quo* ha chiesto se siffatta disposizione ostacola una legislazione nazionale che limiti l'applicabilità delle disposizioni di trasposizione di tale articolo esclusivamente all'ipotesi in cui una decisione sia contestata a causa dell'omissione della valutazione ambientale, senza estenderla a quello in cui una tale valutazione sia stata realizzata, ma sia affetta da vizi.

La Corte di giustizia, in via preliminare, afferma che la disposizione in questione, nel prevedere che le decisioni, gli atti o le omissioni contemplati dal detto articolo debbano poter costituire oggetto di ricorso giurisdizionale per contestarne la legittimità sostanziale o

procedurale, non ha in alcun modo limitato i motivi che possono essere invocati a sostegno di siffatto ricorso<sup>236</sup>.

Di conseguenza, le disposizioni nazionali di trasposizione di detta norma non possono limitare la loro applicabilità al solo caso in cui la contestazione della legittimità si basi sul motivo relativo all'omissione di una valutazione dell'impatto ambientale. Invero, l'esclusione di tale applicabilità nelle ipotesi di irregolarità, anche gravi, di una valutazione dell'impatto ambientale, priverebbe le disposizioni della direttiva 85/337/CE di gran parte del loro effetto utile. Una simile esclusione sarebbe pertanto contraria all'obiettivo volto a garantire un ampio accesso agli organi giurisdizionali previsto dall'art. 10 *bis* della medesima direttiva<sup>237</sup>.

In breve, anche in questo specifico caso la Corte di giustizia dimostra di essere molto sensibile allo spirito della Convenzione di Aarhus relativo ad assicurare un ampio accesso alla giustizia in materia ambientale.

### 3.4. La possibilità di richiedere provvedimenti ingiuntivi

Un'ultima riflessione è dedicata alle sentenze della Corte di giustizia che si sono occupate della tipologia delle tecniche di tutela. Si ricorda, infatti, che l'art. 9, comma 4 della Convenzione prevede che i rimedi debbano essere effettivi e adeguati e debbano includere eventualmente provvedimenti ingiuntivi.

A tal fine, si riportano alcune interessanti sentenze con le quali il giudice dell'Unione ha tracciato le linee essenziali in materia.

La prima è la sentenza *Wells* del 2004 che riguarda ancora una volta l'interpretazione della direttiva 85/337/CE richiesta dalla *High Court of Justice* (Regno Unito). In buona sostanza, il giudice del rinvio si è interrogato sulla portata dell'obbligo di rimediare alla mancata valutazione dell'impatto ambientale di un progetto.

161

<sup>&</sup>lt;sup>236</sup> Sentenza 12 maggio 2011, C-72/12, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland*, *Landesverband Nordrhein-Westfalen*, I-3673, punto 36.

<sup>&</sup>lt;sup>237</sup> *Ibid.*, punto 37.

La Corte di giustizia ha statuito che, nel rispetto del principio di leale collaborazione, le autorità competenti sono obbligate ad adottare tutti i provvedimenti, generali o particolari, volti a rimediare alla mancata valutazione dell'impatto ambientale di un progetto. Inoltre, il giudice dell'Unione ha statuito che in forza del principio dell'autonomia procedurale degli Stati membri, le modalità processuali applicabili in tale contesto rientrano nell'ordinamento giuridico di ciascuno Stato membro purché, tuttavia, esse non siano meno favorevoli di quelle che riguardano ricorsi analoghi di natura interna (principio di equivalenza) e non rendano praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico europeo (principio di effettività). Pertanto, secondo il giudice dell'Unione, è compito del giudice nazionale accertare se il diritto interno preveda la possibilità di revocare o di sospendere un'autorizzazione già rilasciata al fine di sottoporre il detto progetto ad una valutazione dell'impatto ambientale, o, in alternativa, nel caso in cui il singolo vi acconsenta, la possibilità per quest'ultimo di pretendere il risarcimento del danno subìto<sup>238</sup>.

Una seconda interessante sentenza è la sentenza *Krizan* del gennaio 2013 sempre sull'interpretazione della direttiva 85/337/CE e della direttiva 96/61/CE.

Nello specifico, il giudice del rinvio ha chiesto se gli artt. 1 e 15 bis della direttiva 96/61/CE, in combinato disposto con gli artt. 6 e 9 della Convenzione di Aarhus, consentono ai membri del pubblico interessato di chiedere al competente giudice od organo indipendente e imparziale istituito dalla legge l'adozione di misure provvisorie idonee a sospendere temporaneamente l'applicazione di un'autorizzazione, in attesa della futura decisione definitiva. In buona sostanza, il giudice a quo permette alla Corte di giustizia di pronunciarsi sui procedimenti ingiuntivi. Secondo quest'ultima, l'esperimento del ricorso ex art. 15 bis della direttiva 96/61/CE non consentirebbe di prevenire efficacemente gli inquinamenti di cui sopra se fosse impossibile evitare che un impianto continui a funzionare in

\_

<sup>&</sup>lt;sup>238</sup> Sentenza 7 gennaio 2004, C-201/02, Wells, I-723, punto 70.

attesa di una decisione definitiva in merito alla legittimità dell'autorizzazione. Ne consegue che la garanzia dell'effettività del diritto di esperire un ricorso previsto dal citato articolo esige che i membri del pubblico interessato abbiano il diritto di chiedere al competente giudice od organo indipendente e imparziale di adottare misure provvisorie idonee a prevenire tali inquinamenti, compresa eventualmente la sospensione temporanea dell'autorizzazione contestata<sup>239</sup>.

Pochi mesi più tardi, si segnala un'altra sentenza interessante, nel caso *Leth*, avente ad oggetto una domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dall'*Oberster Gerichtshof* (Austria). Il giudice austriaco ha chiesto, in sostanza, se l'art. 3, par. 3 della direttiva 85/337/CE conferisca, in caso di omissione della valutazione di impatto ambientale, il diritto al risarcimento del danno patrimoniale causato dalla diminuzione del valore del suo bene immobile in conseguenza dell'impatto ambientale del progetto.

In via preliminare, la Corte di giustizia ha ricordato la sua giurisprudenza in tema di risarcimento dei danni causati da violazioni del diritto dell'Unione<sup>240</sup>. In particolare, è conferito tale diritto al singolo purché siano soddisfatte tre condizioni: la norma giuridica dell'Unione violata sia preordinata a conferire loro diritti; la violazione di tale norma sia sufficientemente qualificata; esista un nesso causale diretto tra la violazione in parola e il danno subito dai singoli<sup>241</sup>. Inoltre, l'applicazione delle condizioni che consentono di stabilire la responsabilità degli Stati membri per danni causati ai singoli da violazioni del diritto dell'Unione deve essere operata dai giudici nazionali, in conformità agli orientamenti forniti dalla Corte di giustizia e in base al ricordato principio dell'autonomia procedurale degli ordinamenti nazionali.

-

<sup>&</sup>lt;sup>239</sup> Sentenza 15 gennaio 2013, C-416/10, *Križan*, punto 109.

<sup>&</sup>lt;sup>240</sup> V. la nota sentenza 19 novembre 1991, C-6/90 e C-9/90, *Francovich*, I-415, punti 33,35 e 36

<sup>&</sup>lt;sup>241</sup> In particolare: sentenze 5 marzo 1996, C-46/93, e C-48/93, *Brasserie du pecheur e Factortame*, I-1029; 26 marzo 1996, C-392/93, *British Telecommunications*, I-1631.

Ora, come si è appena visto, si deve tener conto della natura della norma violata. Nel caso di specie, secondo la Corte di giustizia, la norma prescrive una valutazione dell'impatto ambientale, ma non enuncia né le regole sostanziali relative ad una ponderazione dell'impatto ambientale di un progetto con altri fattori né vieta la realizzazione dei progetti atti ad avere un impatto negativo sull'ambiente. Tali elementi tendono ad indicare che, in linea di principio, la violazione dell'art. 3 di detta direttiva, ossia, nel caso specifico, l'omessa valutazione prescritta dalla norma citata, non configura, di per sé, la causa della diminuzione del valore di un bene immobile<sup>242</sup>.

Conseguentemente, per il giudice dell'Unione risulta evidente che, in linea di principio, la circostanza che una valutazione dell'impatto ambientale sia stata omessa, in violazione di quanto prescritto dalla direttiva 85/337/CE, non conferisce ad un singolo un diritto al risarcimento del danno puramente patrimoniale causato dalla diminuzione del valore del suo bene immobile conseguente ad un impatto ambientale<sup>243</sup>. Quindi, per la Corte di giustizia non si configura un diritto al risarcimento del danno in capo ai singoli.

Un ultimo recente caso del novembre 2014 riguarda ancora una volta il Regno Unito. La domanda di pronuncia pregiudiziale concerne l'interpretazione della già citata direttiva 2008/50/CE sulla qualità dell'aria ed in particolare il tema dei provvedimenti ingiuntivi. Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra un'organizzazione non governativa di tutela dell'ambiente e il Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs. Il giudice a quo ha chiesto, sostanzialmente, se gli artt. 4 TUE e 19 TUE nonché l'art. 30 della direttiva 2008/50/CE debbano essere interpretati nel senso che, quando uno Stato membro non ha soddisfatto i requisiti derivanti dalla direttiva, spetta al giudice nazionale competente di adottare nei confronti dell'autorità nazionale tutte le misure necessarie, come un'ingiunzione, affinché tale autorità stabilisca il

<sup>&</sup>lt;sup>242</sup> Sentenza 14 marzo 2013, C-420/11, *Leth*, punto 46.

<sup>&</sup>lt;sup>243</sup> *Ibid.*, punto 47.

piano richiesto dalla citata direttiva nelle condizioni previste da quest'ultima. La Corte di giustizia ha risposto affermativamente concedendo anche in questo caso, in linea con le disposizioni della Convenzione di Aarhus, la possibilità di adottare provvedimenti ingiuntivi<sup>244</sup>.

Anche quest'ulteriore serie di sentenze fa emergere l'atteggiamento di una Corte di giustizia che disciplina lentamente e progressivamente l'accesso alla giustizia ambientale all'interno degli Stati membri, fornendo ai giudici nazionali precise indicazioni per assicurare un più ampio accesso alla giustizia in materia ambientale.

## 3.5. Alcune riflessioni finali

Alla luce di quanto visto nei tre paragrafi di questo capitolo sembrerebbe pertanto che la Corte di giustizia abbia deciso da un lato di chiudere le proprie porte di accesso alla giustizia ambientale ma dall'altro stia operando con grande rigore per scardinare le porte di accesso di giustizia delle corti nazionali.

In conclusione, in questi paragrafi abbiamo passato in rassegna una serie di sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea che dimostrano due fatti.

Il primo, è la conferma del blocco che la Corte di giustizia pone nei confronti dei cittadini e delle organizzazioni non governative che vogliano impugnare una decisione delle Istituzioni europee che si presuma violi il diritto ambientale. Infatti, come abbiamo visto nelle più recenti sentenze nelle cause riunite C-401,402,403/12 P e C-404-405/12 P, la procedura di riesame interno porta ad un vicolo cieco perché i criteri di interpretazione dell'art. 10, par. 1 del regolamento Aarhus sono molto rigidi, in particolar modo quelli relativi ai provvedimenti di portata individuale. Infatti, in materia ambientale, la maggior parte degli atti sono di portata generale.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>244</sup> V. sentenza 19 novembre 2014, C-404/13, *Clientearth*, punto 58.

Il secondo aspetto, fa emergere un approccio della Corte, verso l'esterno, molto più aperto e flessibile. Infatti, quando si tratta di statuire sui sistemi giurisdizionali degli Stati membri la Corte di giustizia non esita ad applicare la Convenzione di Aarhus in tutta la sua ampiezza e forza. E ciò è stato confermato dalla citata sentenza *Gruber* di poche settimane fa.

In conclusione, si delinea una Corte di giustizia con comportamento "bipolare".

Atteggiamento rigido e chiuso verso l'interno, rendendo alquanto difficile ai ricorrenti privati l'esercizio del diritto di accesso alla sua giustizia quando si tratta di materia ambientale.

Un atteggiamento dinamico e flessibile verso l'esterno, stimolando gli Stati membri ad aprire i loro sistemi giurisdizionali a cittadini e organizzazioni non governative che vogliano difendere l'ambiente e applicare concretamente il diritto ambientale.

Probabilmente alla base di ciò, vi è la convinzione del giudice europeo che il diritto ambientale debba essere applicato e tutelato dal giudice nazionale, più vicino al contesto della controversia e capace di valutare correttamente i fatti. Tuttavia, un atteggiamento siffatto crea, come più volte ricordato dall'Avvocato Generale Jacobs, una lacuna non indifferente nell'ordinamento giuridico europeo che, a livello di giustizia europea, rende impossibile ai soggetti privati di impugnare atti delle Istituzioni europee che si presuma violino il diritto ambientale europeo.

Nel prossimo paragrafo si cercheranno di delineare quali possano essere le soluzioni possibili per migliorare l'accesso alla giustizia europea in materia ambientale.

166

<sup>&</sup>lt;sup>245</sup> Non è la prima volta che un c.d. atteggiamento bipolare della Corte di giustizia viene fatto notare, anche se in settori diversi. Ad esempio, in materia di diritto dei consumatori, v. UNBERATH H., JOHNSTON A., *The Double-Headed approach of the ECJ concerning Consumer Protection*, in *Common Market Law Review*, 44, 2007, pp. 1237-1284.

## 4. L'ATTEGGIAMENTO BIPOLARE DELLA CORTE DI GIUSTIZIA E LE POSSIBILI SOLUZIONI

## 4.1. L'atteggiamento bipolare della Corte di giustizia dell'Unione europea

Nel corso delle prime tre sezioni si è analizzata tutta la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in materia di accesso alla giustizia ambientale. Sia quella riguardante le richieste di riesame interno ai sensi degli artt. 10-12 del regolamento Aarhus, sia quella concernente i ricorsi diretti dei privati, sia quella derivante dalle domande pregiudiziali poste dalle diverse corti nazionali sulla Convenzione di Aarhus e relativa legislazione europea di recepimento. Infatti, nel paragrafo primo, dopo aver studiato il regolamento di Aarhus, si sono esaminate due recentissime pronunce sul regolamento di Aarhus, nello specifico sulla portata individuale degli atti amministrativi oggetto della procedura di riesame. Si è osservato che la Corte di giustizia in questo settore non ha mosso alcuna critica nei confronti del regolamento di Aarhus, nonostante sia il Tribunale che l'Avvocato Generale finlandese Jaaskinen abbiano ritenuto di invalidare l'art. 10 perché troppo restrittivo. Si è anche richiamata l'attenzione su un dato di fatto. La maggior parte degli atti europei in materia ambientale sono di natura generale, non individuale, ciò riducendo significativamente l'utilizzo dell'art. 10 del regolamento di Aarhus.

Nel paragrafo secondo, si è affrontato il tema dei ricorsi diretti presentati dai privati, vale a dire persone fisiche e giuridiche, soffermandosi in particolare sul ricorso di annullamento ai sensi dell'art. 263, comma 4, TFUE. L'attenzione è stata rivolta specificamente all'ipotesi in cui un cittadino europeo o organizzazione non governativa ambientale contesti un atto delle Istituzioni europee che si presuma violi il diritto ambientale europeo.

A tal proposito, si è potuto riscontrare, attraverso l'esame di tutte le controversie ambientali pertinenti, dal 1963 ad oggi, che è impossibile per il privato dimostrare di essere «individualmente» interessato quando l'atto riguarda l'ambiente. Invero, la ricevibilità dei ricorsi di annullamento proposti da privati in materia ambientale è il vero problema, alla luce soprattutto dell'interpretazione restrittiva del criterio dell'interesse individuale fornita dalla Corte di giustizia nella sentenza *Plaumann* nel 1963 e utilizzata ancora oggi per valutare la ricevibilità dei ricorsi dei privati

Constatato questo blocco della Corte di giustizia ai ricorsi proposti da privati contro atti delle Istituzioni europee in materia ambientale, nel paragrafo terzo si è poi analizzata la giurisprudenza europea formatasi nel corso degli ultimi anni in tema di accesso alla giustizia e Convenzione di Aarhus. Le sentenze descritte hanno riguardato maggiormente controversie nazionali nelle quali è stata proposta una domanda pregiudiziale alla Corte di giustizia. In altre ipotesi, invece, sentenze pronunciate a seguito di procedura di infrazione.

Ora, dall'esame di queste sentenze si è potuto dedurre che la Corte di giustizia abbia tenuto in grande considerazione la Convenzione di Aarhus, in particolare lo spirito che la anima, vale a dire offrire alla società civile un ampio accesso alla giustizia. In diverse occasioni, infatti, la Corte di giustizia ha indirettamente invitato gli Stati membri a migliorare i loro sistemi di giustizia ambientale, specificamente in tema di *locus standi* dei privati e costi delle procedure.

Alla luce di ciò sembrerebbe delinearsi, come già accennato, un atteggiamento bipolare della Corte di giustizia dell'Unione europea.

Da un lato, chiuso nei confronti del proprio sistema di giustizia, dall'altro, aperto quando si tratta di sindacare i sistemi di giustizia degli Stati membri.

In questo quarto ed ultimo paragrafo, si analizzeranno le cause (4.2.1) di questa chiusura a livello europeo, sia storiche che giuridiche. Poi, si esamineranno quali possano essere le soluzioni per migliorare l'accesso alla Corte di giustizia da parte di cittadini e organizzazioni

ambientali che volessero contestare nel merito decisioni prese dalle Istituzioni europee e riguardanti l'ambiente (4.2.2-4.2.5).

4.2. Come superare il blocco ai ricorsi diretti dei privati in materia ambientale

## 4.2.1. Analisi delle ragioni storiche e giuridiche del blocco

In via preliminare, occorre rammentare che la Corte di Giustizia non sempre ha tenuto un atteggiamento rigido nell'applicazione della formula di *Plaumann*.

Infatti, vi sono alcuni casi in cui sembra che essa abbia adottato un'interpretazione più flessibile delle condizioni stabilite dall'art. 263, comma 4, TFUE e della giurisprudenza *Plaumann*. In particolare, nell'ipotesi in cui siano in gioco interessi economici o commerciali, la Corte di giustizia ha dimostrato non solo di poter applicare più facilmente i parametri imposti dalla sentenza *Plaumann* ma anche, a volte, la volontà di derogare alla sua rigidità al fine di garantire ai ricorrenti una migliore tutela<sup>246</sup>. Ad esempio, assicurando loro la legittimazione ad agire nei confronti di atti delle Istituzioni europee, quando siano in grado di dimostrare di aver partecipato alla procedura per l'adozione dell'atto stesso oppure nel caso in cui sia dimostrato

<sup>2/1</sup> 

<sup>&</sup>lt;sup>246</sup> A tal proposito, v. SOBOTTA C., Species Protection in the Environmental Assessment – Assembling the Puzzle, in Journal for European Environmental & Planning Law, pp. 233-249. L'autore sottolinea di poter applicare i più flessibili criteri di ricevibilità dei ricorsi diretti dei privati in materia di aiuti di Stato anche al settore dell'ambiente (pp. 248-249). Sul locus standi in materia di aiuti di Stato cfr. JAEGER M., L'acces des personnes physiques ou morales à la justice: les premieres interpretations par le Tribunal des nouvelles dispositions de l'article 263, quatrième alinea, TFUE, in L'Europe des droits fondamentaux (Melanges en hommage à Albert Weitzel), Paris, 2013, pp. 121-125; POLI S., The Legal Standing of Private Parties in the Area of State Aids after the Appeal in Commission v. Kronoply/Kronotex, in Legal Issues of Economic Integration, 39, 1, 2012, pp. 357-379; JURIMAE K., Standing in State Aid Cases: What's the State of Play, in Europeam State Aid Law Quarterly, 2, 2010, pp. 303-321; BARENNES M., The Standing of the Competitors of the Aid Recipient in State Aid Cases, in EU Competition Law in Context (Essays in Honour of Virpi Tiili), Oxford and Portland, 2009, pp. 321-334; FRIDENSKOLD E., Bread for stones: Access to justice and the standard of review in general State aid cases, in European Law Reporter, 4, 2009, pp. 126-131.

l'impatto negativo sulle proprie attività economiche<sup>247</sup>. Perché la Corte sembra abbia sviluppato questo approccio più flessibile nella tutela di interessi economici, e non degli interessi ecologici?

Una risposta plausibile discende forse dalla stessa storia dell'integrazione europea.

Si deve infatti ricordare che l'Unione europea è nata per perseguire l'obiettivo principale di creare condizioni economiche in grado di supportare la crescita di un mercato interno nel quale fosse garantito il libero commercio tra Stati membri nel rispetto del gioco della concorrenza. All'origine dunque, il giudice europeo si è preoccupato essenzialmente di tutelare gli interessi privati economici e commerciali. Solo successivamente, sono emerse dal cuore della società civile europea ulteriori e nuove esigenze quali, ad esempio, il progresso sociale, la ricerca della piena occupazione e la tutela e il miglioramento della qualità dell'ambiente.

*Plaumann* costituisce dunque un approccio comprensibile per ragioni storiche ma, forse, non più adatto alle attuali esigenze dei cittadini europei. Esigenze che sempre più riguardano la tutela dell'ambiente in cui si vive e, pertanto, la tutela della salute<sup>248</sup>.

Questo blocco totale della Corte di giustizia ai ricorsi dei privati in materia ambientale potrebbe essere giustificato anche da ragioni prevalentemente tecnico-giuridiche.

In primo luogo, il timore che un ampio accesso alla giustizia europea comporti un aumento considerevole dei ricorsi dinanzi al Tribunale e

<sup>&</sup>lt;sup>247</sup> In particolare nel settore della tutela della concorrenza. V. sentenza 19 maggio 1993, 198/91, William Cook plc c. Commissione, cit.; sentenza 15 giugno 1993, C-225/91, Matra SA c. Commissione, I-3203; ordinanza 15 dicembre 1992, T-96/92, Comité central d'entreprise de la Société Générale des Grandes Sources e altri c. Commissione, II-1213; sentenza 27 aprile 1995, T-12/93, Comité central d'entreprise de la société anonyme Vittel e altri c. Commissione, II-1247; sentenza 11 luglio 1996, T-528/93, T-542/93, T-543/93 e T-546/93, Metropole télévision SA e Reti Televisive Italiane SpA e Gestevisión Telecinco SA e Antena 3 de Televisión c. Commissione, II-649; sentenza 11 giugno 1992, C-358/89, Extramet Industrie SA c. Consiglio, I-3813; sentenza 18 maggio 1994, C-309/89, Codorniu SA c. Consiglio dell'Unione europea, cit.

<sup>&</sup>lt;sup>248</sup> Si permetta di rinviare a DE DOMINICIS N., Un'occasione per riprendere il dibattito sull'accesso alla giustizia ambientale nel diritto dell'Unione europea, in www.apertacontrada.it, 29 aprile 2011.

alla Corte di giustizia, producendo effetti negativi sulla velocità della giustizia europea. Inoltre, il Tribunale, che tratta prevalentemente controversie di natura economica (concorrenza, marchi e brevetti), potrebbe non avere le risorse umane e le competenze tecniche per affrontare cause di tipo ambientale che richiedono un alto tasso di specializzazione e tecnicità.

Tuttavia, come abbiamo potuto vedere, il numero dei ricorsi diretti contro decisioni delle Istituzioni europee in materia ambientale è davvero ridotto. Bisognerebbe capire se ciò è dovuto allo scoraggiamento provato dai cittadini europei di fronte ad una giurisprudenza così rigida oppure al fatto che le decisioni europee che si presuma violino il diritto ambientale sono poche.

In secondo luogo, l'ordinamento europeo già prevede una forma di controllo delle decisioni delle Istituzioni europee in materia ambientale. Come abbiamo visto, si tratta della procedura di riesame interno prevista dall'art. 10 del regolamento Aarhus che prevede anche la possibilità, in seconda battuta di adire la Corte di giustizia.

Tuttavia, bisogna fare due osservazioni.

La prima riguarda il fatto che l'atto, spesse volte un atto della Commissione europea, è riesaminato dalla stessa Istituzione che l'ha adottato ed i criteri ricevibilità della richiesta, sono, come già osservato, molto ristretti (questione degli «atti di portata individuale»). La seconda, si riconduce alla possibilità di portare la questione dinanzi alla Corte di giustizia. Invero, tra riesame interno, sentenza del Tribunale e giudizio della Corte i tempi si allungherebbero moltissimo, a discapito di una tutela, quella ambientale, che dovrebbe essere il più rapida possibile.

In terzo luogo, il sistema giurisdizionale europeo prevede alcuni strumenti che possono sopperire alle limitazioni in tema di ricorsi diretti. Questa è la posizione della Corte di giustizia che più volte è emersa dallo studio delle sue sentenze.

Da una lato, il rinvio pregiudiziale, che permette, nell'ambito di una controversia nazionale, di sollevare una questione alla Corte di giustizia di interpretazione o validità di un atto delle Istituzioni europee<sup>249</sup>.

Dall'altro, l'eccezione di invalidità prevista dall'art. 277 TFUE<sup>250</sup>.

Tuttavia, anche qui bisogna fare due considerazioni. Infatti, il primo è uno strumento che non può essere attivato dalle parti, ma solo dai giudici nazionali. Al massimo le parti possono sollecitarlo ma non possono esercitare alcun diritto al riguardo.

Il secondo, presuppone un giudizio che si è già instaurato, e quindi, si è già dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea. Ma il problema è proprio arrivare a discutere il merito dell'atto dinanzi al giudice dell'Unione, superando i criteri di ricevibilità.

Ora, dopo aver visto i motivi, storici e giuridici, di questo blocco opposto dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, si analizzano quali potrebbero essere le possibili soluzioni per uscirne.

Alla luce della giurisprudenza esaminata e dalla dottrina studiata, le soluzioni alternative che si prospettano in questi ultimi sotto-paragrafi sono essenzialmente quattro: la creazione di un tribunale specializzato in materia ambientale; la revisione dei trattati; una nuova interpretazione del concetto di interesse individuale; un approccio morbido basato sul lento ma progressivo operato della Corte di giustizia mediante il meccanismo del rinvio pregiudiziale, sfumando passo dopo passo il rigido orientamento in materia.

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

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

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

<sup>&</sup>lt;sup>249</sup> In virtù dell'art. 267 TFUE: «La Corte di giustizia dell'Unione europea è competente a pronunciarsi, in via pregiudiziale: a) sull'interpretazione dei trattati; b) sulla validità e l'interpretazione degli atti compiuti dalle istituzioni, dagli organi o dagli organismi dell'Unione.

<sup>&</sup>lt;sup>250</sup> Secondo l'art. 277 TFUE: « Nell'eventualità di una controversia che metta in causa un atto di portata generale adottato da un'istituzione, organo o organismo dell'Unione, ciascuna parte può, anche dopo lo spirare del termine previsto all'articolo 263, sesto comma, valersi dei motivi previsti all'articolo 263, secondo comma, per invocare dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea l'inapplicabilità dell'atto stesso».

Come accaduto nel corso del secondo capitolo, relativo alla proposta di direttiva del 2003, alla fine si proporrà la soluzione che al momento si ritiene più opportuna.

4.2.2. Prima soluzione, creazione di un Tribunale specializzato in materia ambientale?

Una delle prospettabili soluzioni ma anche la più remota, è quella di istituire un tribunale specializzato in materia ambientale, *ex* art. 257 TFUE. Invero, ai sensi di questo articolo, il Parlamento europeo e il Consiglio, mediante la procedura legislativa ordinaria, possono istituire tribunali specializzati affiancati al Tribunale. Questi sono incaricati di conoscere in primo grado di determinate categorie di ricorsi che sono proposti in materie specifiche. Tuttavia, questa soluzione non è la più opportuna per due ragioni principali.

In primo luogo, alla luce di quanto approfondito, la mole di ricorsi diretti dei privati in materia ambientale non è tanto consistente da presumere la creazione di un vero e proprio tribunale specializzato. I costi amministrativi per un nuovo tribunale sarebbero sproporzionati rispetto alla reale necessità.

In secondo luogo, sulla base di quanto visto in relazione alla proposta di direttiva sull'accesso alla giustizia in materia ambientale, ci sarebbe il rischio di una seconda impasse a livello di procedura legislativa ordinaria. E questo provocherebbe un danno significativo all'immagine dell'Unione europea come attore principale per la protezione dell'ambiente e nella lotta al cambiamento climatico a livello globale.

Una soluzione di questo tipo, pertanto, sembrerebbe da escludersi.

4.2.3. Seconda soluzione, invitare gli Stati membri ad una revisione dei Trattati?

Questa seconda soluzione viene espunta principalmente dall'insieme delle sentenze esaminate finora. Infatti, la Corte di giustizia più volte ha affermato che dovrebbero essere gli Stati membri, attraverso una modifica dei Trattati, a garantire un più ampio accesso alla giustizia dato che essa provvede semplicemente alla corretta applicazione del diritto europeo e non può attribuirsi competenze che non ha. In effetti, si deve osservare che durante il processo di revisione voluto a seguito del fallimento della Costituzione europea, gli Stati membri non hanno manifestato la volontà di cambiare i criteri di ricevibilità dei ricorsi dei privati. Infatti, l'art. 263, comma 4, TFUE richiama sempre il criterio dell'interesse individuale e diretto.

Ad oggi, un processo di revisione dei Trattati non sembra ipotizzabile. L'Unione europea è ancora nel pieno della crisi economica, ma sta anche affrontando una vera e propria crisi di identità. La revisione dei Trattati postula un ampio consenso politico e la volontà comune di agire nel settore dell'accesso alla giustizia ambientale in Europa.

Se le Istituzioni europee e gli Stati membri non riescono oggi a portare nemmeno avanti la proposta di direttiva sull'accesso alla giustizia in materia ambientale, *a fortiori* una revisione dei Trattati mirata a cambiare i criteri di ricevibilità dei ricorsi, per agevolare l'accesso alla giustizia dei cittadini europei, sembra davvero poco probabile.

Pertanto, anche questa seconda soluzione non sembra la più opportuna.

## 4.2.4. Terza soluzione, sollecitare la Corte di giustizia ad una nuova lettura del criterio dell'interesse individuale?

Come abbiamo visto nel corso della sezione seconda, è emersa a volte la necessità di dare una nuova lettura al criterio dell'interesse individuale, segnatamente per evitare un *vulnus* nella tutela giurisdizionale europea per i privati. Questo bisogno è stato sollecitato più volte dall'Avvocato Generale Jacobs nelle sue conclusioni di inizio anni duemila ma non sono mai state prese in considerazione dai giudici della Corte di giustizia. Soltanto una volta

nel caso *Jégo Quéré*, il Tribunale, e non la Corte di giustizia, ha sposato la tesi dell'Avvocato Generale dimostrando una certa apertura sull'argomento. Nemmeno la più recente e già citata decisione del Comitato di Aarhus, che ha invitato la Corte di giustizia a dare un cambio di direzione nell'interpretazione dell'interesse individuale, ha smosso la ferma posizione del giudice dell'Unione. Quest'ultimo, infatti, in materia ambientale ha continuato ad applicare la formula *Plaumann*, senza aver alcun ripensamento.

È vero la giurisprudenza muta al mutar delle esigenze e dei tempi ma, alla luce di quanto visto anche nelle recentissime sentenze del 13 gennaio 2015, sembrerebbe che la Corte di giustizia, almeno a breve, non voglia adottare alcuna nuova interpretazione dell'interesse individuale. Anzi, come abbiamo visto, ha preferito non affrontare la questione.

Di conseguenza, seppur auspicabile, un cambiamento di direzione da parte della Corte di giustizia non sembra al momento possibile e anche questa terza soluzione non risulta effettivamente realizzabile.

4.2.5. Quarta soluzione, avere fiducia nel lento ma progressivo operato della Corte di giustizia attraverso il meccanismo del rinvio pregiudiziale?

L'ultima possibilità, che ci si sente di appoggiare al momento, è quella di un approccio lento e progressivo nel tempo. In altre parole, dare continuità all'operato silenzioso, *rectius* saggio, della Corte di giustizia mediante le sentenze derivanti da questioni pregiudiziali. Sentenze che fanno meno rumore rispetto ad un cambio radicale di orientamento ma che comunque contribuiscono alla promozione di un ampio accesso alla giustizia in materia ambientale. È vero, i rinvii pregiudiziali non risolvono il problema del *vulnus* nel ordinamento giudiziario europeo in materia di ricorsi diretti, soprattutto in ambito ambientale, ma comunque forniscono agli operatori di diritto, giudici *in primis*, e ai cittadini, chiare indicazioni su come potersi tutelare sia a livello nazionale ma anche a livello europeo. E forse è proprio

questo il ruolo che deve avere la Corte di giustizia in questo momento storico<sup>251</sup>. Accanto al ruolo di motore del diritto europeo come avuto in passato anche il compito di tenere salda la posizione e resistere a tentazioni di "sentenze pilota"<sup>252</sup>. Il tempo per questo tipo di sentenze ritornerà.

Tenendo conto, infatti, della delicatezza del momento e della sensibilità della materia, la Corte dovrebbe sfruttare al massimo l'arma dei rinvii pregiudiziali per poter costruire un quadro di accesso alla giustizia ambientale che sia ampio e efficace all'interno degli Stati membri. Consapevole che al momento non possa o non voglia occuparsi della materia ambientale, dovrebbe però supportare il più possibile i giudici nazionali ad applicare il diritto ambientale nei loro Stati membri, nel rispetto del terzo pilastro della Convenzione di Aarhus.

In sintesi, alla luce di quanto approfondito nel corso di questa tesi di dottorato, si ritiene che un costante intervento della Corte di giustizia in sede di questioni pregiudiziali, congiuntamente all'adozione di uno strumento legislativo uniforme, e vincolante per gli Stati membri, potrebbe compensare quel vuoto che attualmente si registra a livello di giustizia europea in materia ambientale.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>251</sup> Per un approfondimento sul ruolo della Corte di giustizia dell'Unione europea, v. TIZZANO A., *Notes sur le rôle de la Cour de justice de l'Union européenne*, in *De Rome à Lisbonne: les juridictions de l'Union européenne à la croisée des chemins*, Mélanges en l'honneur de Paolo Mengozzi (sous la coordination de V. KRONENBERGER, M.T. D'ALESSIO, V. PLACCO), Bruxelles, 2013, pp. 223-244; LOUIS J.L., RONSE T., *L'ordre juridique de l'Union européenne*, Paris-Bruxelles, 2005, pp. 67-81.

<sup>&</sup>lt;sup>252</sup> Un termine che si è preso in prestito dal lessico giuridico attinente alla Corte europea dei diritti dell'uomo che ha sede a Strasburgo.

#### Considerazioni conclusive

L'accesso alla giustizia in materia ambientale è una questione delicata a livello di diritto europeo. Nonostante la ratifica della Convenzione di Aarhus risalga a ben diciassette anni fa, l'Unione europea non ha ancora attuato all'interno del proprio ordinamento giuridico il c.d. terzo pilastro.

Infatti, come si è dimostrato nel corso di questa ricerca, le questioni irrisolte sono essenzialmente due.

Sul piano interno, quello relativo all'accesso alla Corte di giustizia dell'Unione europea, risulta molto difficile per i ricorrenti privati, cittadini o associazioni a difesa dell'ambiente, contestare le decisioni delle Istituzioni europee in materia ambientale a causa dei rigidi criteri di ricevibilità applicati dal giudice europeo.

Sul piano esterno, quello riguardante la previsione di norme minime comuni a tutti gli Stati membri, non è stata ancora adottata una direttiva europea sull'accesso alla giustizia in materia ambientale.

Diciassette anni sono molti, forse troppi, per soddisfare gli impegni internazionali che l'Unione europea ha deciso liberamente di assumersi firmando la Convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni ambientali, la partecipazione del pubblico ai procedimenti decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale. Tanto più in un periodo storico in cui la protezione dell'ambiente, e di conseguenza la tutela della salute dei cittadini europei, è tema quotidianamente sotto i riflettori a causa dei costanti danni, spesso irreparabili, che l'azione dell'uomo produce nei confronti dell'ambiente in cui vive e da cui egli stesso trae nutrimento e lavoro.

Questa ricerca si è svolta essenzialmente lungo due linee parallele, il capitolo secondo sulla direttiva ed il capitolo terzo sui ricorsi diretti dei privati, le quali si sono incrociate in due punti. A monte, e a valle.

A monte, perché la fonte del problema è la stessa, vale a dire l'attuazione del terzo pilastro della Convenzione di Aarhus, da un lato verso gli Stati membri, dall'altro verso le stesse Istituzioni europee, in particolare la Corte di giustizia dell'Unione europea e la Commissione.

A valle, perché alla luce di quanto approfondito nel corso della ricerca, la natura delle soluzioni proposte riflette un unico approccio intellettuale, vale a dire l'equilibrio, maturato durante lo studio della pertinente letteratura e l'esperienza di ricerca e lavoro svolta all'estero. In altri termini, le soluzioni proposte tengono conto del fatto che in questa materia gli interessi in gioco sono numerosi e, pertanto, per avanzare nell'attuazione della Convenzione di Aarhus è necessaria una soluzione equilibrata. Occorre trovare il giusto equilibrio tra i vari attori in gioco: i cittadini, le imprese, le Istituzioni, l'ambiente ed anche le generazioni che verranno.

La stessa storia dell'integrazione europea insegna che la costruzione di un'Unione sempre più stretta fra i popoli europei è frutto di una lunga serie di accordi nei quali le parti di volta in volta coinvolte hanno trovato soluzioni comuni ed equilibrate affinché il processo continuasse, con diligenza e perseveranza.

Questo approccio dovrebbe essere applicato per risolvere la questione dell'accesso alla giustizia in materia ambientale affinché emerga il ruolo di un'Unione europea forte ed unita per difendere sia gli interessi economici sia quelli ecologi, che spesso si scorda riguardano beni, i prodotti della natura, che sono alla base della politica europea più importante, quella agricola.

Chiarito ciò sul piano dell'approccio intellettuale, questa ricerca ha fatto emergere numerosi aspetti che oggi ostacolano evidentemente l'attuazione della Convenzione di Aarhus. Di questi ostacoli bisogna tener conto poiché rappresentano indicatori importanti che segnalano quanto sia complessa la materia.

È sufficiente richiamare l'*iter* legislativo della proposta di direttiva sull'accesso alla giustizia ambientale.

Adottata con grande entusiasmo nel 2003, con l'idea di essere un vero strumento di innovazione e cambiamento in tema di tutela

dell'ambiente, si è smarrita per la strada fino ad essere ritirata nel marzo del 2014.

In undici anni circa il risultato al momento è nullo.

Pertanto, sulla base di quanto approfondito nel secondo capitolo, al momento occorre essere consapevoli del fatto che esistono ostacoli significativi all'adozione di una nuova proposta di direttiva in tempi ragionevoli. Nonostante questa soluzione sia quella più corretta per attuare il terzo pilastro della Convenzione di Aarhus, si dovrebbe cominciare anche a riflettere su soluzioni di soft law per integrare progressivamente i contenuti della proposta di direttiva nei vari ordinamenti nazionali. In altre parole, al termine del secondo capitolo, si suggerisce di attuare misure legislative più flessibili, come ad esempio delle linee guida o raccomandazioni della Commissione. Questo non vuole dire rinunciare alla attuazione degli obblighi derivanti dalla Convenzione di Aarhus ma semplicemente trovare una via più adatta alla situazione attuale, quella di un "Europa in transizione", i cui Stati membri non vedono con favore ingerenze europee in settori come quello della tutela delicati, così giurisdizionale.

D'altronde, un approccio più equilibrato è stato utilizzato qualche anno fa in relazione al progetto di Costituzione europea, franato sotto i colpi dei referendum francesi e olandesi nel 2005. In quel caso, consapevoli del risultato negativo, non si è voluto forzare la mano nella costruzione europea ma si sono semplicemente inserite le novità della Costituzione europea, in una veste ammorbidita ma comunque efficace, all'interno del successivo Trattato di Lisbona.

Una mossa intelligente che ha permesso all'Europa di andare avanti senza sollevare il polverone causato dalla sola espressione «Costituzione europea». Si potrebbe utilizzare lo stesso approccio equilibrato e progressivo nel caso dell'accesso alla giustizia ambientale.

In relazione invece al capitolo terzo, quello sull'accesso alla giustizia ambientale di fronte alla Corte di giustizia dell'Unione europea, l'elaborato ha messo in luce la grandissima responsabilità che il

giudice europeo ha oggi nel portare avanti il tema della giustizia ambientale. I giudici di Lussemburgo infatti, mediante le loro pronunce, hanno il delicato compito di fornire le indicazioni corrette ai giudici nazionali che si trovino a dover dirimere controversie in materia di accesso alla giustizia ambientale. E dovrebbe essere la Corte di giustizia per prima a dare l'esempio nel momento in cui si trova a giudicare la ricevibilità di un ricorso promosso da un cittadino o da una associazione ambientale che contesta un atto delle Istituzioni europee in materia ambientale, individuando soluzioni che rendano più flessibili i criteri di ricevibilità dei ricorsi diretti dei privati, soprattutto quando si tratta di difendere un bene prezioso per tutti gli uomini, l'ambiente.

In proposito, l'esame attento della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea ha permesso di constatare che anche in questa ipotesi la soluzione migliore debba essere una soluzione equilibrata, sensibile agli interessi di tutti gli attori in gioco.

Da una parte, data l'importanza che anno dopo anno assumono le sentenze europee ed il diritto europeo in generale, i criteri di accesso alla Corte di giustizia dovrebbero essere resi più adatti al settore ambientale, un'area in cui è soprattutto il singolo cittadino o le associazioni ambientali che devono agire in giudizio per la protezione di un bene che in realtà appartiene a tutti. Chiaramente, nel rispetto dei parametri stabiliti dal giudice europeo e soltanto come strumento di ultima istanza da utilizzare nel momento in cui si ravvisi una mancanza o una violazione del diritto europeo dell'ambiente da parte delle Istituzioni europee. Pertanto, la Corte di giustizia dovrebbe riappropriarsi di quel ruolo di "motore dell'Europa" che sembra si sia un po'attenuato nel corso degli ultimi anni, soprattutto sul tema dell'accesso alla giustizia in materia ambientale.

Dall'altra, i cittadini europei e le associazioni ambientali, dovrebbero sollecitare maggiormente i legali da cui sono rappresentati ad utilizzare lo strumento del c.d. rinvio pregiudiziale, nel corso delle loro cause dinanzi ai tribunali nazionali. Attraverso questo meccanismo, infatti, si può chiedere alla Corte di giustizia

un'interpretazione sulle norme dei Trattati o di diritto secondario, quali direttive o regolamenti, ma anche di accordi internazionali di cui l'Unione europea è parte contraente.

In effetti, utilizzando maggiormente questo strumento nel corso dei prossimi anni si potrebbe stimolare la Corte di giustizia a pronunciarsi su diversi aspetti relativi all'accesso alla giustizia ambientale, contribuendo alla formazione di una giurisprudenza che dovrà sempre più allinearsi agli obblighi derivanti dalla Convenzione di Aarhus.

## **BIBLIOGRAFIA**

ADAM R., TIZZANO A., Manuale di diritto dell'Unione europea, Torino, 2014

AGUDO GONZALEZ J., The implementation of the Aarhus Convention in Spain: progresses and paradoxes, in European public law, 20, 1, 2014

ARNULL A., Arret "Inuit": la recevabilité des recours en annulation introduits par des particuliers contre des actes réglementaires, in Journal de droit européen, 205, gennaio 2014

Bàndi G., Right to Environment – Procedural Guarantees, in Bàndi G., Environmental Democracy and Law, Public Participation in Europe, Groningen, 2014

BARENNES M., The Standing of the Competitors of the Aid Recipient in State Aid Cases, in EU Competition Law in Context (Essays in Honour of Virpi Tiili), Oxford and Portland, 2009

BEIJEN B., The Implementation of European Environmental directives: Are problems Caused by the Quality of the Directives?, in European Energy and Environmental Law Review, agosto 2011

Bellis J.F., Droit européen de la concurrence, Bruxelles, 2015

BERGLUND C., MATTI S., Citizen and Consumer, The Dual Role of Individuals in Environmental Policy, in Environmental Politics, 15, 4, 2006

BETAILLE J., Accès à la justice de l'Union européenne, le comité d'examen du respect des dispositions de la convention d'Aarhus s'immisce dans le dialogue des juges européens: à propos de la décision du ACCC/C/2008/32 du 14 avril 2011, in Revue juridique de l'environnement, E, 4, 2011

BOGOJEVIC S., CJEU, Can you hear me? Access to justice in environmental matters, in Europarattslig Tidskrift, 4, 2013

CAGGIANO G., MUSCOLO G., TAVASSI M. (edited by), Competition Law and Intellectual Property: a European Perspective, Groningen, 2012

CAGGIANO G., L'evoluzione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia nella prospettiva di un'Unione basata sul diritto, in Studi sull'integrazione europea, 2, 2007

CANTILLO G., L'accesso alla giustizia in materia ambientale nell'ordinamento dell'Unione a seguito dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona: problematiche attuali e prospettive de jure condendo, in ROSSI L.S., La protezione dei diritti fondamentali, Napoli, 2010

CASSOTTA S., La directive 2004/35/CE sur la responsabilité environmentale: affinement des concepts et enjeux économiques, in Revue du droit de l'Union européenne, 2, 2012

CORSO G., Manuale di diritto amministrativo, Torino, 2004

CURTI GIALDINO C. (a cura di), Codice dell'Unione Europea Operativo - TUE e TFUE commentati articolo per articolo, con la carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, Napoli, 2012

DARPO J., Article 9.2 of the Aarhus Convention and EU law: some remarks on CJEUs case-law on access to justice in environmental decision-making, in Journal for European environmental & planning law, 11, 4, 2014

DE PASQUALE P., L'economia sociale di mercato nell'Unione europea, in Studi sull'integrazione europea, IX, 2014, pp. 265-278

DE PASQUALE P., Libera concorrenza ed economia sociale nel Trattato di Lisbona, in Diritto pubblico comparato ed europeo, 1, 2009

DE SADELEER N., EU Environmental Law and the Internal Market, Oxford, 2014

DE SADEELER N., Environnement et marché intérieur, in Commentaire J. Mégret, 3°ed., Bruxelles, 2010

DE SADELEER N., ROLLER G., DROSS M., Access to justice in environmental matters and the role of NGO's: empirical findings and legal appraisal, Groningen, 2005

DONY M., Contrôle des aides d'Etat, in Commentaire J. Mégret, Bruxelles, 2007

ELIANTONIO M., BACKES CH. W., VAN RHEE C.H., SPRONKEN T., BERLEE A., Standing up for your right(s) in Europe: a comparative study on legal standing (locus standi) before the EU and Member States' courts, Cambridge, 2013

FASOLI E., Legal Standing of NGOs in Environmental Disputes in Europe, in Boschiero N., Scovazzi T., Pitea C., Ragni C., International Courts and the Development of International Law (Essays in Honour of Tullio Treves), The Hague, 2013

FAURE M., PHILIPSEN N., Access to Justice in Environmental Matters, A Socio-Economic Analysis, Maastricht, 2014

FRIDENSKOLD E., Bread for stones: Access to justice and the standard of review in general State aid cases, in European Law Reporter, 4, 2009

FRACCHIA F., Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana, Napoli, 2010

FRANCIONI F., Il diritto di accesso alla giustizia nel diritto internazionale generale, in FRANCIONI F., GESTRI, RONZITTI N., SCOVAZZI T. (a cura di), Accesso alla giustizia dell'individuo nel diritto internazionale e dell'Unione europea, Milano, 2008

GARCON G., The Rights of Access to Justice in Environmental Matters in the EU – The Third Pillar of the Aarhus Convention, Validity and Scope of the Review Procedures under Regulation (EC) No 1367/2006, in European Food and Feed Law Review, 2, 2013

L. GAROFALO, ADR e diritto di accesso alla giustizia: il difficile raccordo tra modello europeo e modello italiano di media-conciliazione obbligatoria, in Studi sull'integrazione europea, 9, 2014, pp. 247-263.

GODT C., Enforcement and Environmental Law by Individuals and Interests Groups: Reconceptualizing Standing, in Journal of Consumer Policy, 23, 2000

GORI G., Il rinvio pregiudiziale e la collaborazione tra la Corte di giustizia delle Comunità europee e i giudici nazionali alla luce della giurisprudenza più recente, in Rivista di diritto europeo, 4, 1998

HARIHARAN S., GHAYA K., Competition Law in the Energy Sector: The European Experience, in European Energy and Environmental Law Review, ottobre 2011

HEDEMANN-ROBINSON M., EU Implementation of the Aarhus Convention's Third Pillar: Back to the Future over Access to Environmental Justice? — Part 2, in European Energy and Environmental Law Review, agosto 2014

HEDEMANN-ROBINSON M., EU Impementation of the Aarhus Convention's Third Pillar: Back to the Future over Access to Environmental Justice? – Part 1, in European Energy and Environmental Law Review, giugno 2014

HEDEMANN-ROBINSON M., Enforcement of EU Environmental Law and the Role of Interim Relief Measures, in European Energy and Environmental Law Review, 19, 5, ottobre 2010

HEDEMANN-ROBINSON M., Defending the Consumer's Right to a Clean Environment in the Face of Globalisation. The case of

Extraterritorial Environmental Protection Under European Community, in Journal of Consumer Policy, 23, 2000

HEDEMANN-ROBINSON M., EC Law, the Environment and Consumers: Addressing the Challenge of Incorporating an Environmental Dimension to Consumer Protection at Community Level, in Journal of Consumer Policy, 20, 1997

HERMAN C., Lisbon and Access to Justice for Environmental NGOs: A Watershed? A Case Study Using the Setting of the Total Allowable Catches under the Common Fisheries Policy, in Journal for European Environmental & Planning Law, 7.4, 2010

IAPICHINO L., La Convenzione di Aarhus e il diritto dell'Unione europea, in Tanzi A., Fasoli E., Iapichino L., (a cura di ), La Convezione di Aarhus e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, Padova, 2011

KISS A., Does the European Charter of Fundamental Rights and Freedoms guarantee a right to environment?, in Postiglione A., The role of the judiciary in the implementation and enforcement of environment law, Brussels, 2008

KRAMER L., Un programme d'actions sans actions: le 7e programme d'action de l'Union européenne pour l'environnement, in Revue du droit de l'Union européenne, 1, 2014

KRAMER L., Impact Assessment and Environmental Costs in EU Legislation, in Journal for European Environmental & Planning Law, 11, 2014

Kramer L., Environmental judgments by the Court of Justice and their duration, in Journal for European Environmental & Planning Law, 5, 3, 2008

Kramer L., EC Environmental Law, 6° ed., London, 2007

Kramer L., Access to environmental information in an open European society – Directive 2003/4/EC, in Yearbook of European environmental law 2004 (2005), 4, 2005

Kramer L., Manuale di diritto comunitario per l'ambiente, Milano, 2002

KRAWCZYK D., The Slovak Brown Bear Case: The ECJ Hunts for Jurisdiction and Environmental Plaintiffs Gain the Trophy, in Environmental Law Review, 14, 1, 2012

JAEGER M., L'acces des personnes physiques ou morales à la justice: les premieres interpretations par le Tribunal des nouvelles dispositions de l'article 263, quatrième alinea, TFUE, in L'Europe des droits fondamentaux (Melanges en hommage à Albert Weitzel), Paris, 2013

JANS J., On Inuit and Judicial Protection in a Shared Legal Order, in European Energy and Environmental Law Review, agosto 2012

JANS J., Who is the Referee? Access to Justice in a Globalised Legal Order, in Review of European Administrative Law, 4, 2011

JANS J., MARSEILLE A., The Role of NGOs in Environmental Litigation against Public Authorities: Some Observations on Judicial Review and Access to Court in the Netherlands, in Journal of Environmental Law, 22, 3, 2010

JANS J., VEDDER H., European Environmental Law, 3° ed., Groningen, 2008

JENDROSKA J., Accès à la justice: remarques sur le statut juridique et le champ des obligations de la convention d'Aarhus dans le contexte de l'Union européenne, in Revue juridique de l'environnement, numero spécial, 2009

Jos J., Recent Developments on Access to Environmental Information: Transparency in Decision –Making, in European Environmental Law Review, 7, 10, ottobre 1998

JURIMAE K., Standing in State Aid Cases: What's the State of Play, in Europeam State Aid Law Quarterly, 2, 2010

Leino P., Just a little sunshine in the rain: the 2000 case law of the European Court of Justice on Access to documents, in Common Market Law Review, 48, 2011

Louis J.L., Ronse T., L'ordre juridique de l'Union européenne, Paris-Bruxelles, 2005

LENAERTS K., VAN NUFFEL P., European Union Law, 3°ed., London

MARSDEN S., Direct Access to EU Courts, Upholding Public International Law via the Aarhus Convention Compliance Committee, in Nordic Journal of International Law, 81, 2, 2012

MASON M., Information Disclosure and Environmental Rights: the Aarhus Convention, in Global Environmental Politics, 10, 3, agosto 2010

MATHIESEN A., Public Participation in Decision-making and Access to Justice in EC Environmental Law: the Case of Certain Plans and Programmes, in European Environmental Law Review, febbraio 2003

MASTROIANNI R., PEZZA A., Access of the individuals to the European Court of Justice of the European Union under the new text of article 263, para. 4, TFEU, in Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario, 5, 2014

MEIJ A., Standing in direct actions in the EU Courts after Lisbon, in De Rome à Lisbonne: les juridictions de l'Unione européenne à la croisée des chemins (Mélanges en l'honneur de Paolo Mengozzi), Bruxelles, 2013

MOCCIA L., Droit communautaire et droit européen, in Revue internationale de droit comparé, 3, 2014

MOCCIA L., European Law, From 'Market' to 'Citizenship', in MOCCIA L. (a cura di), The Making of European Private Law: Why, How, What, Who, Munich, 2013

L. MOCCIA, Cittadinanza europea e spazio di libertà, sicurezza e giustizia, in La cittadinanza europea, 7, 1-2, 2010, pp. 115-134

MONTINI M., *Unione europea e ambiente*, in NESPOR S., DE CESARIS A. L. (a cura di), *Codice dell'ambiente*, 3°ed., Roma, 2009

MULARONI A., The right to a safe environment in the case-law of the European Court of Human Rights, in Postiglione A., The role of the judiciary in the implementation and enforcement of environment law, Brussels, 2008

MULLER B., Access to the Courts of the Member States for NGOs in Environmental Matters under European Union Law, in Journal of Environmental Law, 23, 3, 2011

OLIVER P., Access to Information and to Justice in EU Environmental Law: The Aarhus Convention, in Fordham International Law Journal, 36, 5, luglio 2013

ONIDA M., L'Europa e l'ambiente, in GATTINARA G., PAPPALARDO F. (a cura di), L'Europa dei diritti: la corte di giustizia e i cittadini dell'Unione, Roma, 2014

M. ONIDA, Accesso alla giustizia ambientale nell'Unione europea: un percorso ancora incompiuto?, in Rivista Giuridica dell'Ambiente, 29, 3-4, 2014

PALLEMAERTS M., The Aarhus convention at ten: interactions and tensions between conventional international law and EU environmental law, Groningen, 2011

PALLEMAERTS M., GOURITIN A., Environmental rights standards. The EU's self proclaimed global "green" leadership in question, in ROSSI L.S., La protezione dei diritti fondamentali, Napoli, 2010

PATRONO M., Diritto dell'integrazione europea, Padova, 2013

PEERS S., COSTA M., Judicial Review of EU Acts after the Treaty of Lisbon; Order of 6 September 2011, Case T-18/10 Inuit Tapiriit Kanatami and Others v. Commission & Judgment of 25 October 2011, Case T-262/10 Microban v. Commission, in European Constitutional Law Review, 8, 2012,

PIRIS J.C., Il processo di riforma dell'UE. Il trattato costituzionale nella prospettiva della riforma, in Quaderni del CIDE, 2, Cambridge, 2007

PISTOIA E., Una nuova pronuncia della Corte costituzionale sui rapporti tra diritto nazionale e diritto europeo, in Rivista di diritto internazionale, 94, 1, pp. 79-102

PITEA C., Diritto di accesso alla giustizia in materia ambientale e Convenzione europea dei diritti umani, in TANZI A., FASOLI F., IAPICHINO L. (a cura di), La Convenzione di Aarhus e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, Padova, 2011

POLI S., The Legal Standing of Private Parties in the Area of State Aids after the Appeal in Commission v. Kronoply/Kronotex, in Legal Issues of Economic Integration, 39, 1, 2012

REST A., Access to justice in international environmental law for individuals and NGOs: efficacious enforcement by the permanent court of arbitration, in Postiglione A., The role of judiciary in the implementation and enforcement of environment law, Brussels, 2008

ROBERTI G.M., Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario, Padova, 1997

ROLANDO F., La tutela del diritto di accesso alla giustizia in materia ambientale nell'Unione europea, in Scritti in onore di Giuseppe Tesauro, 2, 2014, pp. 1219-1243

ROMANIN JACUR F., L'accesso alla giustizia nella prassi del meccanismo di compliance della convenzione di Aarhus, in TANZI A., FASOLI E., IAPICHINO L. (a cura di), La convenzione di Aarhus e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, Padova, 2011

Rossi G. (a cura di), Diritto dell'ambiente, Torino, 2008

ROSSI G., Diritto amministrativo, Milano, 2005

SATTA F., *Introduzione all'ambiente*, in www.apertacontrada.it, 22 febbraio 2010

SCHALL C., Public Interest Litigation Concerning Environmental Matters, before Human Rights Courts, A Promising Future Concept?, in Journal of Environmental Law, 20, 3, 2008

SCHRAM F., Public Access to EU Environmental Documents – Regulation (EC) No. 1049/2001, in Yearbook of European environmental law 2004 (2005), 5, 2005

Schwerdtfeger A., "Schutznormtheorie" and Aarhus Convention – Consequences for the German Law, in Journal for European Environmental and Planning Law, 4, 2007

SCOVAZZI T., Le azioni delle generazioni future, in Rivista giuridica dell'ambiente, 1995

SICLARI D., Profili di diritto processuale amministrativo: class actions e tutela degli interessi collettivi e diffusi, in DELL'ANNO P., PICOZZA E., Trattato di diritto dell'ambiente (volume primo), Principi generali, Milano, 2012

SOBOTTA C., Species Protection in the Environmental Assessment – Assembling the Puzzle, in Journal for European Environmental & Planning Law, pp. 233-249

STONE C., Should trees have standing? Law, Morality and the Environment, 3° ed., Oxford, 2011

TESAURO G., Diritto dell'Unione europea, 7°ed., Padova, 2012

TIZZANO A., Notes sur le rôle de la Cour de justice de l'Union européenne, in De Rome à Lisbonne: les juridictions de l'Union européenne à la croisée des chemins, Mélanges en l'honneur de Paolo Mengozzi (sous la coordination de V. Kronenberger, M.T. D'Alessio, V. Placco), Bruxelles, 2013

TOLSMA H., DE GRAAF K., JANS J., The Rise and Fall of Access to Justice in The Netherlands, in Journal of Environmental Law, 21, 2, 2009

TONNER K., Consumer Protection and Environmental Protection, Contradictions and Suggested Step Towards Integration, in Journal of Consumer Policy, 23, 2000

TORINO R., Lezioni di diritto europeo dei consumatori, Torino, 2010

TSADIRAS A., Environmental Protection through Extra-judicial Means, in European Energy and Environmental Law Review, agosto 2013

TULUMELLO G., Sviluppo sostenibile, discrezionalità amministrativa e sindacato giurisdizionale, in Fracchia F., Occhiena M. (a cura di), Climate Change: la risposta del diritto, Napoli, 2010

UNBERATH H., JOHNSTON A., The Double-Headed approach of the ECJ concerning Consumer Protection, in Common Market Law Review, 44, 2007

VEDDER H., The Treaty of Lisbon and European Environmental Law and Policy, in Journal of Environmental Law, 22, 2, 2010

VEINLA H., RELVE K., Influence of the Aarhus Convention on Access to Justice in Environmental Matters in Estonia, in European Environmental Law Review, 14, 12, 2005

VILLANI U., Istituzioni di Diritto dell'Unione europea, 3°ed., Bari, 2013

WILHELMSSON T., Consumer Law and the Environment: From Consumer to Citizen, in Journal of Consumer Policy, 21, 1998

## GIURISPRUDENZA EUROPEA CITATA

Sentenza 16 aprile 2015, C-570/13, *Gruber* 

Sentenza del 13 gennaio 2015, C-401/12 P, C-402/12 P e C-403/12 P, Consiglio dell'Unione europea, Parlamento europeo, Commissione europea c. Vereniging Milieudefensie e Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht

Sentenza 13 gennaio 2015 (grande sezione), C-404/12 P, C-405/12 P, Consiglio e a. c. Stichting Natuur en Milieu e a.

Sentenza 19 novembre 2014, C-404/13, Clientearth

Sentenza 11 settembre 2014, C-204/12 a C-208/12, Essent Belgium

Sentenza 1 luglio 2014, C-573/12, Alands Vindkraft

Sentenza 13 febbraio 2014, C-530/11, Commissione c. Regno Unito

Sentenza 19 dicembre 2013, C-274/12 P, Telefònica c. Commissione

Sentenza 3 ottobre 2013, C-583/11 P, *Inuit Tapiriit Kanatami e a. c. Parlamento e Consiglio* 

Sentenza 11 aprile 2013, C-260/11, Edwards e a.

Sentenza 14 marzo 2013, C-420/11, Leth

Sentenza 15 gennaio 2013, C-416/10, Križan

Sentenza 14 giugno 2012, T-396/09, *Vereniging Milieudefensie e a. c. Commissione* 

Sentenza 16 febbraio 2012, C-182/10, Solvay e a.

Sentenza 18 ottobre 2011, cause riunite da C-128/09 a C-131/09, C-134/09 e C-135/09, *Boxus e a*.

Sentenza 15 settembre 2011, C-310/09, *Accor* 

Sentenza 12 maggio 2011, C-115/09, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV contro Bezirksregierung Arnsberg

Sentenza 8 marzo 2011, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-240/09

Sentenza 15 ottobre 2009, C-263/08, Djurgården

Sentenza 16 luglio 2009, C-427/07, Commissione c. Irlanda

Sentenza 6 novembre 2008, C-405/07 P, Paesi Bassi c. Commissione

Sentenza 25 luglio 2008, C-237/07, Janecek

Ordinanza 2 giugno 2008, T-91/07, WWF UK c. Consiglio

Sentenza 13 dicembre 2005, C-78/03 P, Commissione c. Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum

Ordinanza 28 novembre 2005, cause riunite T-236/04 e T-241/04, European Environmental Bureau (EEB) c. Commissione

Sentenza 15 novembre 2005, C-320/03, Commissione c. Austria

Sentenza 1 aprile 2004, C-263/02 P, Commissione c. Jégo Quéré

Sentenza 7 gennaio 2004, C-201/02, Wells

Sentenza 25 luglio 2002, C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores* c. *Consiglio* 

Sentenza 3 maggio 2002, causa T-177/01, *Jégo-Quéré c. Commissione* 

Ordinanza 23 novembre 1999, T-173/1998, Unión de Pequeños Agricultores (UPA) c. Consiglio

Sentenza 5 maggio 1998, C-180/96, Regno Unito c. Commissione

Sentenza 2 aprile 1998, C-321/95, Stichting Greenpeace Council (Greenpeace International) e a. c. Commissione

Sentenza 12 dicembre 1996, C-142/95 P, Associazione agricoltori della Provincia di Rovigo e a. c. Commissione e a.

Sentenza 24 ottobre 1996, C-72/95, Kraaijeveld

Sentenza 11 luglio 1996, T-528/93, T-542/93, T-543/93 e T-546/93, Metropole télévision SA e Reti Televisive Italiane SpA e Gestevisión Telecinco SA e Antena 3 de Televisión c. Commissione

Sentenza 26 marzo 1996, C-392/93, British Telecommunications

Sentenza 5 marzo 1996, C-46/93, e C-48/93, Brasserie du pecheur e Factortame

Sentenza 14 dicembre 1995, C-312/93, Peterbroeck

Ordinanza 9 agosto 1995, T-585/93, Stichting Greenpeace Council e a. c. Commissione

Sentenza 27 aprile 1995, T-12/93, Comité central d'entreprise de la société anonyme Vittel e altri c. Commissione

Sentenza 18 maggio 1994, C-309/89, Codurniu c. Consiglio

Sentenza 19 maggio 1993, C-198/91, Cook c. Commissione

Ordinanza 15 dicembre 1992, T-96/92, Comité central d'entreprise de la Société Générale des Grandes Sources e altri c. Commissione

Sentenza 11 giugno 1992, C-358/89, Extramet Industrie SA c. Consiglio

Sentenza 19 novembre 1991, C-6/90 e C-9/90, Francovich

Sentenza 13 dicembre 1989, C-322/88, Grimaldi

Sentenza 14 luglio 1988, 188/85, Fediol c. Commissione

Sentenza 23 aprile 1986, 294/83, Les Verts c. Parlamento

Sentenza 7 febbraio 1985, 240/83, Procureur de la République

Sentenza del 16 dicembre 1976, 33/76, Rewe-Zentralfinanz e Rewe-Zentral

Sentenza 15 luglio 1963, C-25/62, Plaumann & Co. C. Commissione

Sentenza 5 febbraio 1963, 26/62, Van Gend en Loos

Regolamento (CE) n. 401/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009 sull'Agenzia europea dell'ambiente e la rete europea d'informazione e di osservazione in materia ambientale (GU L 126, 13)

Regolamento (CE) n. 149/2008 della Commissione, del 29 gennaio 2008, che modifica il regolamento (CE) n. 396/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio e definisce gli allegati II, III e IV, che fissano i livelli massimi di residui per i prodotti compresi nell'allegato I del suddetto regolamento (GU C 130, 4)

Regolamento (CE) del Consiglio 21 dicembre 2006, n. 41/2007, che stabilisce, per il 2007, le possibilità di pesca e le condizioni ad esse associate per alcuni stock o gruppi di stock ittici applicabili nelle acque comunitarie e, per le navi comunitarie, in altre acque dove sono imposti limiti di cattura (GU L 15, 1)

Regolamento (CE) n. 1367/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 settembre 2006, sull'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della Convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (GU L 264, 13)

Regolamento (CE) n. 1162/2001 della Commissione, del 14 giugno 2001, che istituisce misure per la ricostituzione dello stock di naselli nelle sottozone CIEM III, IV, V, VI e VII, e nelle divisioni CIEM VIII a, b, d, e, e le condizioni ad esse associate per il controllo delle attività di pesca (GU L 159, 4)

Regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai

documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (GU L 145, 43)

Regolamento (CE) n. 1638/98 del Consiglio del 20 luglio 1998 che modifica il regolamento n. 136/66/CEE relativo all'attuazione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore dei grassi (GU L 210, 32)

Regolamento (CEE) n. 1210/90 del Consiglio, del 7 maggio 1990, sull'istituzione dell'Agenzia europea dell'ambiente e della rete europea d'informazione e di osservazione in materia ambientale (GU L 120, 1)

Direttiva 2012/18/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 4 luglio 2012 sul controllo del pericolo di incidenti rilevanti connessi con sostanze pericolose, recante modifica e successiva abrogazione della direttiva 96/82/CE del Consiglio (GU L 197, 1)

Direttiva 2011/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011 concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (GU L 26, 1)

Direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 novembre 2010 relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento) (GU L 334, 17)

Direttiva 2008/99/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 sulla tutela penale dell'ambiente, (GU L 328, 28)

Direttiva 2008/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2008 relativa a determinati aspetti della mediazione in materia civile (GU L 136, 3)

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

Direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale (GU, L 143, 56)

Posizione del Parlamento europeo definita in prima lettura il 31 marzo 2004 in vista dell'adozione della direttiva 2004/.../CE del Parlamento europeo e del Consiglio sull'accesso alla giustizia in materia ambientale (GU C 103, 626)

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'accesso alla giustizia in materia ambientale, COM(2003) 624 def. (GU L 156, 17)

Direttiva 2003/35/CE 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 L 156, 17)

Direttiva 2003/4/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2003, sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale e che abroga la direttiva 90/313/CEE del Consiglio (GU L 41, 26)

Direttiva 96/62/CE del Consiglio del 27 settembre 1996 in materia di valutazione e di gestione della qualità dell'aria ambiente (GU L 296, 55)

Direttiva 96/61/CE del Consiglio del 24 settembre 1996 sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento (GU L 254, 26)

Direttiva 85/337/CEE del Consiglio del 27 giugno 1985 concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (GU L 175, 40)

Decisione n. 1386/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 novembre 2013 , su un programma generale di azione

dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020 «Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta» (GU L 354, 171)

Decisione 2005/370/CE del 17 febbraio 2005 del Consiglio relativa alla conclusione, a nome della Comunità europea, della Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (GU L 124, 1)

Decisione n. 1600/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 luglio 2002, che istituisce il sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente (GU L 242, 1).

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'accesso alla giustizia in materia ambientale, del 29 aprile 2004, NAT/223

Parere del Comitato delle Regioni «Verso un settimo programma d'azione per l'ambiente: una migliore attuazione della legislazione dell'UE sull'ambiente», 98a sessione plenaria del 29 e 30 novembre 2012, ENVE-V-024

Risoluzione del Parlamento europeo del 12 marzo 2013 su come trarre il massimo beneficio dalle misure ambientali dell'UE: instaurare la fiducia migliorando le conoscenze e rafforzando la capacità di risposta (2012/2104(INI))

Risoluzione del Parlamento europeo del 20 aprile 2012 sulla revisione del sesto programma d'azione in materia di ambiente e la definizione delle priorità per il settimo programma d'azione in materia di ambiente – Un ambiente migliore per una vita migliore (2011/2194(INI))

Risoluzione del Consiglio del 7 ottobre 1997 sulla formulazione, l'attuazione e il rispetto del diritto comunitario dell'ambiente, punto 3 (GU C 321, 1)

Conclusioni del Consiglio dell'Unione europea sulla definizione del quadro per il settimo programma di azione dell'UE in materia di ambiente del 11 giugno 2012, 11186/2012

Comunicazione «Una strategia quadro per un'Unione dell'energia resiliente, corredata da una politica lungimirante in materia di cambiamenti climatici» del 25 febbraio 2015 (COM (2015) 80 def.)

Comunicazione «Adeguatezza ed efficacia della regolamentazione (REFIT): Risultati e prossime tappe» del 2 ottobre 2013 (COM (2013) 685 def.)

Comunicazione «Trarre il massimo beneficio dalle misure ambientali dell'UE: instaurare la fiducia migliorando le conoscenze e rafforzando la capacità di risposta» del 7 marzo 2012 (COM (2012) 95 def.)

Comunicazione «Europa 2020 – Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva» del 3 marzo 2010 (COM (2010) 2020 def.)

Comunicazione «L'attuazione della normativa comunitaria in materia di ambiente» del 22 ottobre 1996 (COM (1996) 500 def.)