



Dottrina

n. 3 - 2015

Marica Romandino

«L'accesso alla giustizia delle organizzazioni ambientali a livello europeo e nazionale»

Resoconto della lezione tenuta dalla Prof.ssa Mariolina Elia Antonio (Università di Maastricht)

*Università degli Studi di Roma "La Sapienza", 3 marzo 2015
Dottorato in Diritto Pubblico, Comparato e Internazionale
Curricula Diritto pubblico dell'economia e
Diritto amministrativo europeo dell'ambiente*

Per visualizzare il testo del documento [clicca qui](#)

(pubblicato il 16.3.2015)

MARICA ROMANDINO

L'accesso alla giustizia delle organizzazioni ambientali a livello europeo e nazionale

Prof.ssa Mariolina Eliantonio (Università di Maastricht)

Università degli Studi di Roma "La Sapienza", 3 marzo 2015

Dottorato in Diritto Pubblico, Comparato e Internazionale

Curricula Diritto pubblico dell'economia e

Diritto amministrativo europeo dell'ambiente

Martedì 3 marzo 2015, presso la Facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Roma "La Sapienza", si è tenuta una lezione del corso di Dottorato in Diritto Pubblico, Comparato e Internazionale, per i *Curricula* Diritto pubblico dell'economia e Diritto amministrativo europeo dell'ambiente coordinati rispettivamente dalla prof.ssa Paola Chirulli e dal prof. Angelo Clarizia.

La prof.ssa Mariolina Eliantonio, *Assistant Professor of European Administrative Law* presso l'Università di Maastricht, ha approfondito il tema, di interesse quantomai attuale, della legittimazione attiva per la tutela ambientale di fronte ai giudici europei e nazionali.

Anzitutto la Relatrice ha chiarito il motivo per il quale tale tematica assume un'importanza particolare: la maggior parte delle norme di diritto ambientale, sia nazionali che europee (ad es. la direttiva *habitat* che tende a tutelare le specie in via di estinzione), non sono intese a conferire un diritto o una posizione soggettiva all'individuo, ma sono finalizzate alla tutela dell'interesse pubblico all'ambiente come bene comune, di tutti e di nessuno allo stesso tempo. Pertanto, non potendo le specie animali (ad es. gli uccelli) o la natura ricorrere contro la violazione di una norma ambientale, si è reso necessario conferire tale diritto agli unici soggetti interessati a farlo, *id est* le Organizzazioni non governative (d'ora in poi anche solo ONG) a tutela dell'ambiente.

Tanto premesso, la relazione della prof.ssa Eliantonio ha avuto ad oggetto l'analisi della tematica della legittimazione attiva in materia ambientale sotto il duplice profilo europeo e nazionale.

In particolare, l'intervento si è sviluppato intorno a tre aree tematiche:

- a) la Convenzione di Aarhus con l'analisi degli articoli di principale interesse e degli scopi;
- b) la legittimazione attiva delle ONG ambientali a livello europeo, il recepimento da parte dell'Unione Europea della Convenzione di Aarhus con riferimento alle norme relative alla legittimazione ad agire in generale, l'interpretazione che ne ha dato la Corte di Giustizia e la conseguente valutazione della conformità della normativa europea rispetto alla Convenzione stessa;

c) la legittimazione ad agire di fronte ai giudici nazionali, i vincoli imposti dall'Unione europea nella sua qualità di soggetto firmatario della Convenzione di Aarhus, la conformità della normativa nazionale alla normativa europea, la giurisprudenza della Corte di Giustizia formatasi al riguardo.

I. Quanto al primo profilo la prof.ssa Eliantonio ha spiegato che la Convenzione di Aarhus è un trattato internazionale firmato dalla Commissione dell'Europa delle Nazioni Unite e quindi sottoscritto sia dall'Unione europea che dagli Stati membri. Per tale ragione la Convenzione è stata definita dai giuristi europei come un Accordo misto, cioè un accordo internazionale firmato in un'area di competenza condivisa dell'UE e degli Stati membri.

La Convenzione di Aarhus si fonda sui tre pilastri della *cd.* "democrazia ambientale" che sono:

- 1) l'accesso all'informazione;
- 2) la partecipazione al procedimento amministrativo;
- 3) l'accesso alla giustizia.

L'attenzione della Relatrice si è incentrata in particolare sull'analisi del terzo pilastro della Convenzione avente lo scopo di garantire un ampio accesso alla giustizia in materia ambientale.

Centrali, al riguardo, risultano i paragrafi 2 e 3 dell'art. 9 che dispongono:

«2. ... 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.

3. 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».

Già dalla lettura del paragrafo 2 emerge come l'intenzione del legislatore comunitario sia quella di fare in modo che i membri del pubblico interessato abbiano accesso alla giustizia per contestare la validità sostanziale o processuale di decisioni che riguardano le grandi infrastrutture e i grandi progetti, come ad esempio una centrale nucleare.

Tale disposizione ha creato quindi un campo di applicazione ridotto perché non opera per tutte le norme di diritto ambientale ma soltanto per alcune disposizioni in materia e propone due modelli di

accesso alla giustizia in quanto consente agli Stati contraenti di scegliere se conferire la legittimazione attiva ai membri del pubblico interessato che vantino un “interesse” oppure agli stessi soggetti che facciano valere un “diritto”.

La formulazione del paragrafo 2 trova la propria ragion d’essere nei diversi modelli di giustizia amministrativa che esistono nell’Unione europea.

Il paragrafo 3 dell’articolo 9 citato invece ha portata più ampia in quanto riguarda qualsiasi violazione del diritto ambientale e non prevede i due modelli di accesso alla giustizia innanzi individuati, ma impone un’unica limitazione dei membri del pubblico che soddisfino i criteri eventualmente previsti dal diritto nazionale.

II. Passando alla seconda area tematica, la Convenzione di Aarhus è stata ratificata e trasposta dall’Unione europea con apposito Regolamento (CE) n. 1367/2006 (cd. Regolamento Aarhus).

L’art. 12 del Regolamento attuativo dell’obbligo imposto dal suindicato art. 9 della Convenzione dispone nel senso che qualsiasi ONG può proporre ricorso alla Corte di Giustizia a norma delle pertinenti disposizioni del trattato avverso atti delle istituzioni europee contrastanti con la normativa ambientale, in conformità alle regole di legittimazione processuale stabilite dall’ordinamento europeo.

Per “pertinenti disposizioni del trattato” si intendono quelle di cui al 4° comma dell’art. 263 del TFUE secondo il quale qualsiasi persona fisica o giuridica può proporre un ricorso dinanzi al Giudice europeo o contro un atto adottato nei suoi confronti, o che lo riguarda direttamente e individualmente, ovvero contro un atto regolamentare che non lo riguarda direttamente e che non comporta alcuna misura di esecuzione.

L’ordinamento europeo, al momento del recepimento della convenzione, circoscriveva la legittimazione ad agire ai soli soggetti che fossero destinatari degli atti o che comunque li riguardassero «direttamente e individualmente».

Al riguardo la Corte di Giustizia con la nota sentenza *Plaumann* ha chiarito che chi non è destinatario di una decisione (ONG) può sostenere che questa decisione lo riguarda individualmente soltanto qualora il provvedimento lo tocchi a causa di determinate qualità personali o di particolari circostanze tali da distinguere il ricorrente da tutta la generalità degli altri soggetti e che quindi lo identificano alla stregua di un possibile destinatario della misura.

Il test di *Plaumann* ha avuto modo di precisare che il requisito dell’individualità possa ritenersi soddisfatto qualora l’atto indichi dati o elementi che consentono al soggetto di distinguersi rispetto alla generalità dei consociati. In definitiva la sussistenza dell’interesse ad agire è prospettabile solo

qualora il ricorrente dimostri di avere una situazione diversificata da tutti coloro che, teoricamente, potrebbero essere toccati dal provvedimento in questione.

Quest'interpretazione trasfusa in ambito ambientale è senz'altro da considerarsi irragionevole in quanto si traduce in una generale preclusione per le ONG di ricorrere avverso atti contrastanti con la normativa ambientale stante la difficoltà di individuare un pregiudizio diretto per le persone giuridiche o comunque per le formazioni sociali che operano in questo settore.

In effetti, la Corte di Giustizia, dando seguito ai principi espressi nella sentenza *Plaumann*, con le sentenze C-407/92 *An Taisce e WWF-UK c. Commissione*; *id.* 2 aprile 1998, C-321/95 *Stichting Greenpeace Council – Greenpeace International c. Commissione* ha escluso la legittimazione ad agire delle ONG ricorrenti, in quanto ha ritenuto che gli atti impugnati non le riguardavano individualmente. In altri termini, il Giudice comunitario ha considerato che gli atti in contestazione non avevano elementi di specialità tali da poter individuare nelle medesime ONG i soggetti sostanzialmente destinatari degli atti.

Il *trend* giurisprudenziale suindicato presenterebbe, ad avviso della Relatrice, diversi profili di criticità e di irragionevolezza.

In primo luogo, non terrebbe conto della specificità della materia ambientale, nel senso che essa per definizione riguarda categorie vaste di soggetti, ed è pertanto estremamente problematico individuare un rapporto diretto tra la perturbazione ambientale e il soggetto inciso.

In particolare, si cadrebbe nel paradosso che, più ampio si presenta il danno ambientale e quindi più ampio è il raggio di coloro che sono messi in pericolo, più diminuiscono le possibilità di individuare un specifico soggetto portatore dell'interesse leso dal danno medesimo.

In secondo luogo, seppure elementi di specialità possono essere ravvisati qualora l'ONG abbia partecipato al procedimento amministrativo che ha portato all'adozione di un provvedimento lesivo dell'ambiente, la Corte di Giustizia ha sostenuto che, in tali casi, sarebbe possibile per l'ONG far valere in giudizio esclusivamente vizi procedurali, con conseguente esclusione della giustiziabilità dei vizi di carattere sostanziale.

La Relatrice ha evidenziato come la chiusura interpretativa suindicata troverebbe giustificazione, nell'ottica della Corte, nell'inapplicabilità ai casi sottoposti alla sua attenzione del Regolamento Aarhus, in quanto entrato in vigore successivamente alla presentazione dei ricorsi, trovando, quindi, diretta ed esclusiva applicazione le norme del Trattato.

Il mancato riconoscimento della legittimazione ad agire in capo alle ONG avrebbe potuto essere superato a fronte delle novità introdotte dal Trattato di Lisbona. L'art 263(4) TFUE ha infatti esteso

la possibilità per le persone fisiche e giuridiche di ricorrere anche avverso “*atti regolamentari che non prevedono misure di esecuzione*” eliminando al riguardo il requisito della individualità.

Questa apertura data dal trattato ha però poche conseguenze pratiche in materia ambientale e non sembra stravolgere l'impostazione giurisprudenziale sopra richiamata né introdurre una significativa eccezione per le ONG ambientali.

Infatti, gli atti regolamentari definiti dalla Corte di Giustizia sono quelli non legislativi cioè non assunti a seguito di una procedura legislativa che presuppone la partecipazione di Consiglio e Parlamento, e sono caratterizzati da prescrizioni generali ed astratte cioè non indirizzate ad una persona specifica.

Ne consegue che la legittimazione delle ONG sarebbe comunque soggetta, nella maggior parte dei casi, ai requisiti della individualità, in quanto poche delle misure ambientali passibili di ricorso si qualificherebbero come atto regolamentare non comportante misure di esecuzione.

Infatti, in materia ambientale la maggior parte delle norme ha la forma di direttive che prevedono sempre una misura di esecuzione; pochi atti sono assunti con decisione che di per sé non ha portata generale; i regolamenti pur avendo applicazione generale, spesso presuppongono misure di esecuzione e quindi sono comunque sottratti all'ambito di operatività della norma sopra richiamata.

Il quadro così risultante è stato oggetto di accesa critica da parte della *Aarhus Compliance Committee* (organo di vigilanza sulla corretta applicazione della Convenzione), secondo la quale l'impostazione europea si pone in diretto contrasto con l'art. 9 della Convenzione.

La Relatrice a questo punto ha prospettato tre distinte soluzioni per il superamento delle notazioni critiche suesposte:

- 1) apertura della Corte di Giustizia sulla irragionevolezza della soluzione *Plaumann* in materia ambientale: le ONG così come individuate dal regolamento Aarhus si presume soddisfino di per sé il carattere della individualità;
- 2) modifica del Trattato: inserimento di un comma nell'art 263(4) TFUE che fornisca una espressa deroga per la materia ambientale al requisito della individualità;
- 3) creazione da parte del Parlamento e del Consiglio di un Tribunale Specializzato che giudichi le cause ambientali: predisposizione, tramite procedura legislativa ordinaria, di sezioni specializzate in materia ambientale, per agire dinanzi alle quali non sia necessario dimostrare i requisiti di legittimazione imposti dal 263(4) TFUE.

Tuttavia poichè le norme del Trattato quale diritto primario si applicherebbero anche al Tribunale specializzato è dubbio che tale soluzione possa consentire di superare la limitazione del caso *Plaumann*.

III. Con riferimento, infine, alla tematica inerente alla legittimazione ad agire di fronte ai giudici nazionali, l'analisi della Relatrice si è incentrata sui meccanismi predisposti dall'Unione Europea al fine di rendere operativa la Convenzione Aarhus nei singoli Stati membri.

In particolare, l'attenzione è stata rivolta al differente approccio tenuto dalla UE rispetto ai paragrafi 2 e 3 dell'art. 9 della Convenzione.

A livello nazionale, il paragrafo 2 è stato trasfuso senza alcuna sostanziale alterazione nell'apposita direttiva 2003/35/CE.

Gli Stati membri si sono impegnati a garantire che le ONG abbiano un accesso alla giustizia per gli atti che riguardano le grandi infrastrutture.

La direttiva in più ha consentito agli Stati membri di condizionare l'accesso alla giustizia, in materia di atti soggetti ai requisiti partecipativi della convenzione, all'esistenza o di un "interesse sufficiente" o di un "diritto", di determinarne il contenuto e di scegliere liberamente uno dei due modelli in conformità ai propri ordinamenti giuridici purché sia comunque garantito al "pubblico interessato" l'ampio accesso alla giustizia.

La Relatrice ha rappresentato a tal proposito di aver fatto uno studio specifico su come è stata trasposta la direttiva 2003/35CE e sulla bontà di tale trasposizione negli Stati membri.

In particolare, ha riscontrato che nella maggior parte dei casi la legislazione che riguarda la legittimazione in materia ambientale è stata modificata in modo da accumulare i requisiti della direttiva n. 35 senza alcuna violazione del diritto europeo e della Convenzione di Aarhus.

In una minoranza di casi è stata data una nuova interpretazione alla legislazione vigente senza alcun problema di conformità della normativa nazionale a quella europea poiché anche a livello comunitario v'è una nozione di interesse interpretata in modo da garantire un accesso alla giustizia alle ONG ambientali.

In molti casi le modifiche legislative e/o interpretative non ci sono state in quanto non necessarie dal momento che la legislazione vigente già garantiva la conformità alla direttiva e alla Convenzione.

In un'altra minoranza di casi o le modifiche legislative non sono state sufficienti a garantire la conformità alla direttiva oppure non ci sono state modifiche legislative perché non considerate necessarie ed in entrambe queste ipotesi sono ravvisabili violazioni della normativa comunitaria.

Queste violazioni sono state esaminate dalla Corte di Giustizia a seguito del *cd.* rinvio pregiudiziale.

Il caso più eclatante è quello *Trianel*¹ della Germania sulla compatibilità o meno della normativa tedesca di trasposizione con la direttiva 2003/35/CE.

Invero, in Germania vige un modello particolarmente stringente di legittimazione processuale che si fonda essenzialmente sulla violazione di un preesistente diritto soggettivo in capo al ricorrente. Al fine di non scardinare tale modello di legittimazione, nella normativa di trasposizione della direttiva europea la legittimazione delle ONG era fondata sul presupposto non della titolarità del diritto soggettivo da parte della ONG stessa ma della mera violazione di norme che però, almeno astrattamente, riconoscessero o conferissero diritti soggettivi.

In estrema sintesi la legittimazione era da escludere in tutte le ipotesi in cui la normativa ambientale si limitasse a tutelare interessi collettivi pubblici.

La Corte di Giustizia al riguardo si è espressa nel senso della incompatibilità, in considerazione del fatto che le norme in materia ambientale sono per lo più rivolte a tutelare il generale interesse ad un ambiente salubre senza il riconoscimento della titolarità di diritti soggettivi. La normativa tedesca priverebbe, pertanto, della possibilità di far giudizialmente verificare il rispetto della normativa ambientale.

In particolare, il Giudice comunitario ha chiarito che sarebbe in contrasto con l'obiettivo di garantire un ampio accesso alla giustizia la circostanza che le associazioni non possano invocare la violazione di una norma che protegge soltanto l'interesse pubblico.

Conseguentemente, limitare la legittimazione ad una serie di norme che proteggono soltanto diritti soggettivi sarebbe una trasposizione troppo ristretta, incompatibile con l'ampio accesso alla giustizia e quindi insostenibile.

Il diritto tedesco è stato dunque adeguato per dare attuazione alla direttiva di Aarhus.

In attesa di un adattamento normativo, il giudice nazionale è comunque tenuto ad un'interpretazione conforme della normativa nazionale esistente con la normativa comunitaria, tale da garantire un ampliamento della legittimazione processuale.

Maggiore problematicità ha presentato l'attuazione comunitaria del paragrafo 3 dell'art. 9 della Convenzione.

A fronte di una proposta di direttiva nel 2003, il Parlamento europeo e il Consiglio non sono mai pervenuti alla votazione del testo definitivo.

¹ L'intervento della Corte di Giustizia ha preso le mosse da un rinvio pregiudiziale operato da un giudice tedesco chiamato a pronunciarsi sul ricorso presentato da una ONG avverso l'autorizzazione alla costruzione di una centrale elettrica (fabbrica di carbone) da realizzare in zona protetta e, quindi, contrastante con la "direttiva habitat". Il giudice tedesco ha preliminarmente escluso la legittimazione processuale dell'ONG in considerazione del fatto che la "direttiva habitat" è priva di qualsiasi riferimento ad interessi individuali tutelati per il tramite di diritti soggettivi.

Tale circostanza ha posto il problema dell'applicabilità diretta negli Stati membri dell'art. 9(3) della Convenzione anche in considerazione del fatto che si tratta di un'obbligazione di diritto internazionale.

Tale problema è stato risolto in senso negativo dalla Corte di Giustizia nel caso *Orso Bruno*² a seguito di rinvio pregiudiziale ad opera del giudice slovacco.

Il paragrafo 3, come detto, garantisce l'accesso alla giustizia in materia ambientale per qualsiasi violazione del diritto ambientale nazionale. Poiché tale paragrafo non è stato mai trasposto dall'UE, si è posta la questione giuridica se sia possibile invocarlo di fronte al Giudice nazionale e se abbia effetto diretto negli Stati membri.

La Corte nel rispondere negativamente ha escluso un'efficacia diretta della norma in quanto non contenente alcun obbligo chiaro e preciso di per sé idoneo a regolare direttamente le situazioni giuridiche dei cittadini.

In attesa dell'approvazione della proposta di direttiva già pendente o dell'adozione di una nuova direttiva attuativa della Convenzione, secondo le prescrizioni della Corte di Giustizia discendenti dal caso *Orso Bruno*, l'interpretazione conforme ancora una volta assume la veste di strumento atto a garantire un'ampia legittimazione processuale in materia di violazioni di qualsiasi normativa ambientale. È stata infatti la Corte stessa a sostenere che la mancanza di effetto diretto non esclude e anzi obbliga i giudici nazionali ad interpretare le norme processuali nazionali nel senso del conferimento della legittimazione alle ONG ambientali.

Recentemente la questione della mancata trasposizione del paragrafo 3 dell'articolo 9 della Convenzione è stata riportata sul tavolo legislativo e la Commissione europea ne sta discutendo specificamente.

Finora sono state proposte quattro soluzioni al problema:

- 1) provare a riproporre la stessa direttiva mai passata all'approvazione del Consiglio;

² Il caso concreto posto all'esame del Giudice comunitario concerneva il problema relativo alla deroga del divieto di caccia all'orso bruno in Slovacchia. In tale Stato infatti, la legittimazione ad agire in giudizio è legata alla legittimazione di essere parte del procedimento amministrativo.

L'ONG ambientale slovacca riteneva di avere diritto ad essere parte del procedimento amministrativo, tuttavia questo diritto gli era stato negato, *ergo* non gli era stata riconosciuta la legittimazione dinanzi al Giudice slovacco.

L'ONG aveva assunto in giudizio che la mancata trasposizione del paragrafo 3 dell'articolo 9 della Convenzione doveva comunque conciliarsi con il principio dell'ampio accesso alla giustizia che gli garantiva quindi la legittimazione ad agire.

I Giudici comunitari hanno allora valutato se la disposizione richiamata potesse avere effetto diretto negli Stati membri ed hanno concluso in senso negativo.

- 2) proporre una nuova direttiva cambiando alcuni elementi in considerazione della giurisprudenza finora formatasi (es. *Orso bruno*);
- 3) proporre strumenti di “soft law” non vincolanti che incoraggino i giudici a garantire un ampio accesso alla giustizia;
- 4) lasciare la situazione invariata dando alla Commissione il potere di verificare la legislazione dei Paesi in cui l’accesso alla giustizia è troppo limitato ed avviare la procedura di infrazione.

Al riguardo la Relatrice ritiene che se si vuole garantire una trasposizione effettiva dell’art. 9(3) e un ampio accesso alla giustizia in materia ambientale con un minimo di uniformità a livello europeo non si può utilizzare lo strumento della “soft law”, né può bastare la procedura di infrazione visto che la Commissione non ha all’attualità il tempo e le risorse sufficienti per seguire e conoscere tutte le possibili violazioni che ci sono all’interno di uno Stato dell’UE.

Vede con favore invece l’iniziativa della Commissione che ha avviato una procedura per la proposta di una nuova direttiva auspicandone una approvazione.

Le conclusioni che sono state tratte dalla disamina del tema della legittimazione attiva in materia ambientale sotto il duplice profilo europeo e nazionale sono le seguenti:

a) la legittimazione di fronte ai giudici europei è, ad oggi, troppo restrittiva per garantire il rispetto della Convenzione di Aarhus e varie opzioni possono essere proposte per portare il sistema europeo al rispetto della Convenzione.

Una valida soluzione potrebbe essere la scelta della Commissione di adottare una nuova direttiva che superi il caso *Plaumann* e garantisca un ampio accesso alla giustizia nelle cause ambientali.

b) la legittimazione di fronte ai giudici nazionali in ordine all’applicazione del paragrafo 2 dell’articolo 9 relativo alle questioni che riguardano le grandi infrastrutture non trova limiti.

Anche nei casi in cui gli Stati membri avevano una legislazione nazionale non conforme, la legittimazione è stata, in molteplici occasioni, ampliata dalla Corte di Giustizia, che ha escluso la compatibilità dei modelli nazionali a quello comunitario ed ha confermato il ruolo dei giudici nazionali nell’interpretazione delle norme processuali nazionali in senso conforme alla Convenzione.

In relazione al paragrafo 3 dell’art. 9 la Corte di Giustizia ha assunto che tale disposizione non può essere invocata direttamente dal giudice nazionale ma questi ha l’obbligo di interpretare le disposizioni nazionali vigenti in modo conforme all’obiettivo della Convenzione di garantire un ampio accesso alla giustizia.

Tuttavia, anche se a livello politico la Commissione ha deciso che il paragrafo 3 va trasposto con atto legislativo a portata vincolante, il futuro di questa direttiva è ancora incerto.

c) la Corte di Giustizia “predica bene e razzola male” in quanto applica standard più restrittivi quando giudica sulla legittimazione di fronte ai giudici europei e consente ai giudici nazionali un’apertura più ampia in materia di accesso alla giustizia negli Stati membri.