

DOTTORATO IN DIRITTO PUBBLICO, COMPARATO E INTERNAZIONALE

LEGITTIMAZIONE ATTIVA PER LA TUTELA AMBIENTALE DI FRONTE AI GIUDICI EUROPEI E NAZIONALI

MARIOLINA ELIANTONIO

(Assistant Professor European Administrative Law – Università di Maastricht)

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, la relazione si è articolata intorno a tre aree tematiche di indagine:

a) analisi strutturale della Convenzione di Aarhus;

b) recepimento da parte dell'Unione Europea della Convenzione di Aarhus con particolare riferimento alle norme relative alla legittimazione ad agire, senza trascurare l'interpretazione che ne ha dato la Corte di Giustizia. Tale indagine è strumentale a verificare la conformità della normativa europea rispetto alla Convenzione stessa;

c) legittimazione ad agire di fronte ai giudici nazionali tenendo presente al riguardo i vincoli imposti dall'Unione europea nella sua qualità di soggetto firmatario della Convenzione di Aarhus.

Quanto al primo punto l'attenzione si è incentrata sul terzo pilastro della Convenzione avente ad oggetto l'accesso alla giustizia. Centrali, al riguardo, risultano il secondo e il terzo paragrafo dell'art. 9 che qui di seguito si riportano: «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».

Importante al riguardo è evidenziare il richiamo della norma alle due distinte nozioni di “interesse sufficiente” e “di diritto” nella loro qualità di presupposti di accesso alla giustizia. Le due

nozioni sono poste in relazione di alternatività tale per cui i singoli firmatari della Convenzione sono liberi di scegliere se subordinare l'accesso alla giustizia all'uno o all'altro in conformità ai propri ordinamenti giuridici.

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

L'art. 12 del Regolamento attuativo dell'obbligo imposto dal suindicato art. 9 della Convenzione, dispone nel senso che qualsiasi organizzazione non governativa (ONG) può proporre ricorso alla Corte di Giustizia avverso atti delle istituzioni europee contrastanti con la normativa ambientale, in conformità alle regole di legittimazione processuale stabilite dall'ordinamento europeo (oggi disciplinate dall'art. 263(4) del TFUE).

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*».

Problematica è l'interpretazione degli avverbi «*direttamente e individualmente*» ed in particolare di quest'ultimo.

La Corte di Giustizia con la nota sentenza *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, traslata in ambito ambientale, si potrebbe concretamente tradurre 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*, ha escluso in diverse occasioni la legittimazione ad agire di alcune ONG¹, proprio perché gli atti impugnati non venivano considerati come riguardanti individualmente le organizzazioni medesime. Più precisamente, gli atti impugnati non contenevano elementi di specialità tali da poter individuare nelle ONG ricorrenti i soggetti sostanzialmente destinatari degli stessi.

¹ Cfr., ad esempio, Corte di Giustizia C-407/92 (*An Taisce e WWF-UK c. Commissione*); Id., 2 aprile 1998, C-321/95 (*Stichting Greenpeace Council – Greenpeace International c. Commissione*).

Il *trend* giurisprudenziale suindicato presenterebbe, ad avviso del relatore, profili di criticità in sotto svariati punti di vista. In primo luogo, in quanto non terrebbe conto della specificità della materia ambientale, nel senso che essa per definizione riguarda categorie vaste di soggetti, ed è pertanto problematico, se non impossibile, individuare un rapporto diretto tra la perturbazione ambientale e il soggetto inciso (si pensi all'inquinamento atmosferico o idrico le cui conseguenze negative sono sicure ma è pressochè impossibile individuare rapporti di causalità)

In particolare, si cadrebbe nel paradosso che, più ampio si presenta il danno ambientale, 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, sarebbe possibile per l'ONG far valere in giudizio esclusivamente vizi procedurali, con conseguente esclusione della giustiziabilità dei vizi di carattere sostanziale.

Il relatore mette in evidenza 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. Tale novità, tuttavia, non sembra stravolgere l'impostazione giurisprudenziale sopra richiamata né introdurre una significativa eccezione per le ONG ambientali. Accedendo a una nozione di atto regolamentare come atto non legislativo contenente prescrizioni generali ed astratte, infatti, la legittimazione delle ONG sarebbe comunque soggetta, nella maggior parte dei casi, ai requisiti della individualità, dato che poche delle misure di materia ambientali passibili di ricorso si qualificherebbero come atto regolamentare non comportante misure di esecuzione.

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.

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

1) apertura della Corte di Giustizia sulla legittimazione ad agire: le ONG così come individuate dal regolamento Aarhus si presume soddisfino di per sé il carattere della individualità;

2) modifica del Trattato: inserimento nell'art 263(4) TFUE di una espressa deroga per la materia ambientale al requisito della individualità.

3) creazione di un Tribunale Specializzato: predisposizione, tramite procedura legislativa ordinaria, di sezioni specializzate in materia ambientale, per agire dinanzi alle quali non si debba dimostrare i requisiti di legittimazione imposti dal 263(4) TFUE.

Con riferimento, infine, alla tematica inerente alla legittimazione ad agire di fronte ai giudici nazionali, l'analisi si è incentrata sui meccanismi predisposti dalla Comunità Europea (*rectius* 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 CE rispetto ai paragrafi 2 e 3 dell'art. 9 della Convenzione.

Il paragrafo 2 è stato trasfuso senza alcuna sostanziale alterazione nell'apposita direttiva 2003/35/CE. In tal modo la CE ha lasciato liberi i singoli 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", in conformità ai propri ordinamenti giuridici. Tale libertà si sarebbe ulteriormente esplicitata nello specifico contenuto da attribuire alle posizioni testè richiamate.

La scelta degli Stati membri avrebbe comunque dovuto garantire al "pubblico interessato" un ampio accesso alla giustizia.

Proprio sul perseguimento dello scopo indicato il relatore ha soffermato la sua attenzione su quanto espresso dalla Corte di Giustizia nel caso *Trianel*² sulla compatibilità o meno della normativa tedesca di trasposizione con la direttiva 2003/35/CE.

In Germania, infatti, 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

² 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 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.

del diritto soggettivo da parte della ONG stessa ma della mera violazione di norme che però, almeno astrattamente, riconoscessero o conferissero diritti soggettivi.

In definitiva la legittimazione era da escludere in tutte le ipotesi in cui (in verità la maggior parte) la normativa ambientale si limitasse a tutelare interessi collettivi.

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 garantire tutela al 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 attesa di un adeguamento 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 par. 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.

Tale circostanza ha posto il problema dell'applicabilità diretta negli Stati membri dell'art. 9(3) della Convenzione.

Problema, peraltro, risolto in senso negativo dalla Corte di Giustizia nel caso *Orso Bruno* a seguito di rinvio pregiudiziale ad opera del giudice slovacco. In particolare, la Corte 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, ed anzi obbliga, i giudici nazionali ad interpretare le norme processuali nazionali nel senso del conferimento della legittimazione alle ONG ambientali.

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.

b) la legittimazione di fronte ai giudici nazionali è stata, in molteplici occasioni, ampliata dalla Corte di Giustizia, che ha escluso la compatibilità del modello tedesco con la Convenzione di Aarhus ed ha confermato il ruolo dei giudici nazionali nell'interpretazione delle norme processuali nazionali in senso conforme alla Convenzione.

c) la giurisprudenza della Corte di Giustizia in tema di legittimazione presenta uno iato notevole tra un atteggiamento restrittivo nei confronti della legittimazione di fronte ai giudici europei e una giurisprudenza invece molto aggressiva nel senso di apertura alla legittimazione per quello che riguarda le norme processuali degli Stati membri.