

## ACCESSO ALLA GIUSTIZIA IN MATERIA AMBIENTALE – ALCUNE RECENTI ESPERIENZE EUROPEE

DI EVA MASCHIETTO

La questione dell'accesso alla giustizia in materia ambientale, strettamente correlata al diritto di informazione e di partecipazione dei cittadini secondo i principi della Convenzione di Aarhus del 25 giugno 1998, riveste sempre maggiore centralità nella politica dell'Unione<sup>i</sup>.

Tra la fine della primavera e l'inizio dell'estate 2019, gli organi giurisdizionali dell'Unione Europea si sono occupati di alcuni casi in cui è stata fatta concreta applicazione di tali principi, oramai inseriti nel sistema europeo di norme finalizzate alla tutela dell'ambiente, anche senza riferirsi specificamente alla Convenzione di Aarhus.

Le questioni sono importanti perché affrontano aspetti procedurali e pregiudiziali, quali la legittimazione a ricorrere alla giustizia e, ancor prima, il diritto di partecipare ai procedimenti amministrativi, su materie ambientali di straordinario rilievo come la qualità dell'aria, i cambiamenti climatici e i progetti di infrastrutture significative. Materie che vedono sempre più spesso occupati gli organi giurisdizionali non solo nazionali o dell'Unione Europea, ma – in generale – di tutto il mondo, oramai continuamente sollecitati da privati cittadini e dalle organizzazioni non governative a decidere su diritti fondamentali della persona in relazione all'ambiente.

Si tratta, in particolare: (1) della Sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (Prima Sezione) del 26 giugno 2019 nella causa C-723/17 (Lies Caeynest e altri contro Brussels Hoofdstedelijk Gewest e l'intervento dello Stato Belga), (2) dell'Ordinanza del Tribunale (Seconda Sezione) 8 maggio 2019, nella causa T-330/18 (Carvalho e altri 36 contro Parlamento Europeo e Consiglio dell'Unione Europea) e (3) delle conclusioni dell'Avvocato Generale J. Kokott sulla causa (ancora non decisa alla data di stesura del presente contributo), innanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea C-280/18 (Alain Flausch e altri contro Ypourgos Perivallontos kai Energeias e altri).

(1) Nella sentenza C-723/17, la Corte di Giustizia ha accolto – nella sostanza – il ricorso di alcuni cittadini di Bruxelles contro le autorità locali, dichiarando che i sistemi di campionamento per la misurazione dei valori della qualità dell'aria ambiente devono essere collocati nei punti dove tali valori siano stati superati (e quindi dove l'inquinamento è massimo), non essendo sufficiente considerare una “media”. Ha, quindi, stabilito come sia sufficiente che la soglia sia superata in un singolo punto di campionamento per accertare l'effettivo ricorrere dell'obbligo di predisposizione di un piano per la qualità dell'aria<sup>ii</sup>, senza che sia necessario che tale superamento sia riferibile, in media, a tutti gli altri punti.

Sotto un profilo tecnico, la Corte ha deciso il rinvio pregiudiziale del giudice belga sull'interpretazione dell'art. 4, paragrafo 3, TUE e dell'art. 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, in combinato disposto con l'art. 288, comma 3, TFUE, e degli articoli 6, 7, 13 e 23 e dell'allegato III, sezione B, punto 1, lettera a), della direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa.

La sentenza – affrontando esplicitamente la questione pregiudiziale della legittimazione dei cittadini a richiedere giustizia nei confronti delle autorità nazionali per violazione della direttiva, sollevata dalle autorità resistenti – ha osservato, da un lato, come i giudici degli Stati membri debbano garantire una tutela giurisdizionale effettiva dei diritti spettanti ai singoli e, dall'altro lato, come sia incompatibile con il carattere vincolante dello strumento della direttiva escludere che l'obbligo che essa impone sia invocabile dalle persone interessate. Ciò soprattutto quando la direttiva – come nella specie – ha lo scopo di ridurre l'inquinamento atmosferico e, quindi, il fine di tutelare la salute dei cittadini stessi.

Le prescrizioni della direttiva 2008/50/CE, infatti, secondo la Corte, non sono altro che gli stessi obblighi dell'Unione in materia di tutela dell'ambiente e della sanità pubblica, e rappresentano le linee di politica ambientale sulla base delle quali l'Unione si muove, in conformità ai principi fondamentali di precauzione e azione preventiva.

Tra l'altro la direttiva in questione e, in particolare, il suo allegato III contiene norme dettagliatissime sull'ubicazione dei punti di campionamento al fine di consentire l'analisi della qualità dell'aria nelle zone e negli agglomerati, prevedendo – per le posizioni più critiche – la misurazione in siti fissi, da un lato, e tecniche di modellizzazione e di misurazioni indicative, dall'altro (in via congiunta e non alternativa).

La *ratio* della disciplina tecnica della direttiva è quella di far sì che le autorità raccolgano dati affidabili sulla qualità dell'aria nei punti in cui si registrano le concentrazioni più elevate degli inquinanti, in modo da verificare quali siano i rischi maggiori ai quali la popolazione può essere esposta. La rappresentatività, quindi, dei punti di campionamento non è data dal semplice dato medio, ma deve coincidere con la fotografia della situazione più rischiosa, fornendo – in sostanza – il dato peggiore.

Il diritto di accesso alla giustizia dei cittadini in questo caso, quindi, è garantito sia dalla natura chiaramente prescrittiva delle norme della direttiva, che contiene obblighi “chiari, precisi e incondizionati” in modo da essere direttamente invocati dai singoli nei confronti dello Stato, sia dalla natura del diritto che tali norme sono chiamate a proteggere.

Il diritto alla salute, in questo caso riflesso del diritto a un ambiente salubre, non può essere compresso dall'esercizio arbitrario della discrezionalità amministrativa (discrezionalità certamente esistente in capo all'autorità), nella scelta dei punti di monitoraggio. Per questo l'autorità giurisdizionale è chiamata comunque a valutare l'esercizio di detta discrezionalità in conformità alle finalità della direttiva che pretende una misurazione attendibile per poter attuare una tutela efficace.

I cittadini di Bruxelles, quindi, che hanno ritenuto insufficienti e, anzi, inadeguati i criteri adottati per la misurazione della qualità dell'aria ambiente contro la Regione di Bruxelles e l'Istituto di Bruxelles per la gestione dell'ambiente hanno ottenuto una pronuncia dalla Corte che conferma la sussistenza di un potere di ingiunzione in capo all'autorità giurisdizionale nazionale<sup>iii</sup>, esercitabile ove ve ne siano i presupposti di merito.

La Corte, in secondo luogo, conferma come sia sufficiente che il livello di inquinamento superi il valore limite fissato nell'allegato XI della stessa direttiva 2008/50/CE per la media calcolata per anno civile in un solo punto di campionamento e non occorre che tale superamento riguardi la media delle misurazioni effettuate presso tutti i punti di campionamento. Ciò perché quello che conta – ai sensi delle disposizioni sostanziali della direttiva – è individuare il livello effettivo di rischio di esposizione della popolazione agli inquinanti: in questo senso la determinazione della

media dei valori misurati in tutti i punti di campionamento in riferimento a una zona o a un agglomerato, non fornisce indicazioni rappresentative di tale rischio.

Si deve concludere quindi che la finalità e gli obiettivi della direttiva, insieme al carattere dettagliato e prescrittivo delle sue disposizioni, consentono senza dubbio ai cittadini europei di accedere alla giustizia e invocare (incidentalmente) la tutela delle proprie posizioni soggettive singole nei confronti delle amministrazioni degli Stati membri.

(2) Il secondo provvedimento riguarda la dichiarazione di inammissibilità da parte del Tribunale dell'Unione Europea dell'azione promossa da alcuni cittadini (sia appartenenti all'Unione sia residenti e cittadini di stati al di fuori dell'Unione oltre che da un'associazione svedese a tutela della popolazione indigena Sami), conosciuta come "*The people's climate case*"<sup>iv</sup>, in materia di cambiamento climatico.

L'azione era stata intrapresa nel 2018 da persone fisiche (tra cui famiglie e titolari di attività turistiche o agricole) provenienti da diversi stati europei (tra cui anche l'Italia) ed extraeuropei, e dall'associazione a tutela della popolazione indigena lapponese (cui *medio tempore* si erano associate – con intervento adesivo - altre associazioni non governative), contro il Parlamento Europeo e il Consiglio dell'Unione Europea (in favore dei quali era intervenuta anche la Commissione Europea), accusati dell'insufficienza delle misure di lotta contro il cambiamento climatico assunte con l'Accordo di Parigi (adottato nel dicembre 2015).

Più in particolare, l'azione era rivolta innanzitutto all'annullamento del c.d. "pacchetto legislativo" formato dalla direttiva 2018/410/EU del 14 marzo 2018, dal Regolamento 2018/841 del 30 maggio 2018 e dal Regolamento 2018/842 in materia di gas a effetto serra (*greenhouse gases*). In secondo luogo, i ricorrenti avevano proposto anche una domanda di risarcimento danni (attuali e futuri) derivanti dall'impatto negativo sulla qualità della vita (personale e professionale, in relazione soprattutto alle attività turistiche e agricole) e determinati dal cambiamento climatico.

Il Tribunale, con l'ordinanza di maggio 2019, accoglie in sostanza le eccezioni di inammissibilità presentate separatamente dal Consiglio e dal Parlamento sia sull'azione di annullamento del pacchetto legislativo sia sull'azione di risarcimento danni. Mancano, infatti, tutti i presupposti previsti dalle tre ipotesi di cui all'art. 263 quarto paragrafo del TFUE, che consente l'accesso alla giustizia da parte di cittadini dell'Unione solo nei confronti di: (i) provvedimenti indirizzati agli stessi o (ii) che, comunque, li interessino individualmente e direttamente, oppure ancora (iii) contro atti regolamentari (e non legislativi, come nella specie) che non necessitino di provvedimenti esecutivi che li riguardino.

I ricorrenti, infatti, da un lato – nonostante il volume (definito "immenso") della documentazione allegata al ricorso – non sono stati in grado di dimostrare che alcuno dei provvedimenti contestati abbia in effetti pregiudicato la loro situazione giuridica. In effetti, la fissazione degli obiettivi di emissione dei gas serra non è considerata di per sé idonea a creare un pregiudizio ai diritti fondamentali che si assumono lesi. Peraltro, i soggetti ricorrenti non hanno dimostrato di possedere alcuna qualifica soggettiva che li distingua dal resto del mondo in relazione agli effetti del cambiamento climatico.

In questo senso, i requisiti per un ricorso diretto contro gli atti legislativi dell'Unione Europea non sono riconosciuti e il ricorso per l'annullamento del pacchetto legislativo è dichiarato inammissibile.

Parimenti è dichiarata inammissibile la domanda risarcitoria<sup>v</sup> (che, in linea di principio, costituisce un rimedio autonomo rispetto alla domanda di annullamento, salvo nel caso in cui non sia formulata strumentalmente, per ottenere il medesimo risultato) perché, nella specie, consiste nella richiesta non di un risarcimento economico, ma della pronuncia di un'ingiunzione che ordini all'Unione di adottare misure correttive rispetto al pacchetto legislativo, incrementando la riduzione del livello di emissioni di gas a effetto serra. Il fine, quindi, non è la riparazione economica, ma l'ottenimento del medesimo obiettivo cui si mirava tramite l'azione di annullamento. La carenza di legittimazione per la prima azione si riflette quindi inequivocabilmente sulla seconda.

La pronuncia, quindi, pur sostanziandosi in un'ordinanza di carattere pregiudiziale di inammissibilità dell'azione, non chiude la porta alla possibilità di futuri ricorsi, ponendo diverse indicazioni interessanti sui casi per i quali una simile iniziativa possa in futuro ritenersi ammissibile e confermando, con una motivazione dettagliata, le condizioni per l'accesso alla giustizia da parte dei cittadini anche direttamente nei confronti degli organi dell'Unione.

(3) L'ultimo caso che ci è sembrato importante commentare è quello, ancora non deciso alla data di stesura del presente contributo (agosto 2019), che riguarda la realizzazione di un importante progetto di sviluppo immobiliare turistico sull'isola di Ios, in Grecia (una struttura ricettiva con 249 posti letto che – da quanto si comprende - occupa anche un'ampia area litoranea demaniale e marina). Abbiamo a disposizione le interessantissime conclusioni dell'Avvocato Generale, Julian Kokott, del 23 maggio scorso<sup>vi</sup> che opina sulla richiesta di pronuncia pregiudiziale proposta dal *Symvoulío tis Epikrateias* (il Consiglio di Stato greco) in merito all'interpretazione della Direttiva 2011/92/UE in tema di diritto di partecipazione del pubblico al processo decisionale sui progetti sottoposti a VIA (valutazione di impatto ambientale) e alla sufficienza della pubblicazione su *Internet* dei relativi procedimenti, ai fini della loro piena conoscenza<sup>vii</sup>.

Il parere si interroga, sotto un profilo sostanziale più che procedurale, sull'effettività dei mezzi di comunicazione previsti dalla normativa in materia di VIA affinché il pubblico interessato dagli effetti di una grande opera, come la realizzazione di un complesso turistico sul litorale di un'isola greca, possa effettivamente esercitare il proprio diritto di partecipazione al procedimento autorizzatorio e ricorrere alla giustizia. E conclude che, nel caso in esame, pur essendosi rispettate "formalmente" tutte le garanzie legali previste dalla normativa nazionale, che apparentemente realizza gli obiettivi di quella dell'Unione, nella sostanza i fondamentali diritti di partecipazione e di tutela giurisdizionale non sarebbero stati adeguatamente garantiti.

La normativa greca<sup>viii</sup>, tra le diverse condizioni di conoscibilità del procedimento autorizzatorio delle opere aventi un impatto ambientale significativo, indica (oltre all'affissione fisica di un avviso presso l'ente competente, la Regione per i progetti più complessi), l'inserzione su *Internet* in un apposito sito *web* delle notizie sulle condizioni e prescrizioni ambientali. Tale inserzione ha la caratteristica di soddisfare simultaneamente il requisito della "pubblicazione prescritta dalla legge" e costituire il fondamento della presunzione di conoscenza da parte di ogni interessato (e a fronte della quale è proponibile il ricorso per annullamento o altro rimedio giurisdizionale).

In fatto, le curiosità della fattispecie non mancano. Da un lato, il progetto dell'intervento era stato pubblicato, oltre che su *Internet*, anche su un quotidiano locale distribuito non a Ios ma a Siros (isola posta a 55 miglia nautiche di distanza, e collegata a diverse ore di traghetto tramite un servizio non garantito tutti i giorni) dove si trova la sede amministrativa della Regione che custodisce il fascicolo del rapporto di VIA. Dall'altro lato, i ricorrenti nel giudizio che ha determinato il rinvio pregiudiziale alla Corte sono arrivati con un grande ritardo all'impugnazione

del provvedimento (circa un anno e mezzo dopo la discussione e decisione nel procedimento), essendosi avveduti dell'esistenza del procedimento solo dopo aver visto le ruspe che iniziavano la bonifica "fisica" dell'area. Il Consiglio di Stato, quindi, trovatosi a decidere su una questione piuttosto spinosa ha rimesso alla Corte di Giustizia due diversi quesiti sulla compatibilità della normativa sostanziale in materia di VIA con i principi dell'Unione (si tratta, in particolare, degli articoli 6, 9 e 11 della direttiva VIA che attuano sostanzialmente la Convenzione di Aarhus, come interpretati dall'*Aarhus Convention Compliance Committee* anche alla luce delle *Maastricht Recommendations on Promoting Effective Public Participation in Decision-making in Environmental Matters*).

L'Avvocato Generale prende una posizione piuttosto netta sulla questione osservando come, nella sostanza, il modo in cui si è realizzata la partecipazione del pubblico nella fattispecie non ha garantito nei fatti un'efficace informazione, sia per il luogo in cui il pubblico effettivamente "interessato" (e cioè quello che subisce può subire gli effetti delle procedure decisionali in materia ambientale o che ha un interesse da far valere al riguardo, nonché le organizzazioni non governative che promuovono la tutela dell'ambiente e che soddisfano i requisiti prescritti dal diritto nazionale, e non solo il pubblico in generale), poteva aver accesso alle informazioni sul progetto sia per le concrete modalità in cui la pubblicità si è svolta.

L'articolo 6, paragrafo 2, della Convenzione di Aarhus stabilisce che il pubblico interessato è informato nella fase iniziale in modo adeguato, tempestivo ed efficace, mediante pubblici avvisi o individualmente, anche senza indicare una forma precisa (forma che l'articolo 6, paragrafo 5, della direttiva VIA demanda agli Stati membri).

Ma ciò che conta è la garanzia del principio di effettività: in questo senso, dopo aver analizzato la questione in fatto con dovizia di particolari, Kokott conclude che - nella specie - gli strumenti utilizzati<sup>ix</sup> non sarebbero risultati idonei a garantire quell'"*adeguata possibilità di conoscere il processo di adozione delle decisioni in merito alle attività programmate e le sue opportunità di partecipazione*" che costituisce un diritto del pubblico interessato, finalizzato ad assicurare l'opportunità di apprestare sistemi adeguati di ricorso. Di conseguenza, non sarebbe "*compatibile con gli articoli 9 e 11 della direttiva VIA il fatto di opporre ai membri del pubblico interessato, i quali non fossero effettivamente a conoscenza dell'autorizzazione del progetto, l'esistenza un termine per proporre ricorso la cui decorrenza abbia avuto inizio a seguito della pubblicazione di detta autorizzazione su Internet, nel caso in cui non sia stata loro concessa, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva, una possibilità adeguata di essere previamente informati sulla procedura di autorizzazione*".

La conclusione dell'Avvocato Generale<sup>x</sup> si pone, quindi, in perfetta congruenza con l'obiettivo di assicurare un ampio accesso alla giustizia anche in materia di VIA, proprio in continuità con quanto previsto dalla Convenzione di Aarhus. Staremo, quindi, a vedere (e contiamo di darvene conto) se la Corte di Giustizia accoglierà l'interpretazione proposta dall'Avvocato Generale, escludendo la tardività del tentativo di rimedio giurisdizionale e, quindi, quale sarà l'evolversi della vicenda.

---

<sup>i</sup> Si pensi, ad esempio, alla Comunicazione del 28 aprile 2017 della Commissione <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2017:275:FULL&from=EN>, in seguito alla quale l'Unione ha prodotto durante il 2018 anche una guida per il cittadino in materia di accesso alla giustizia



[https://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/guide/ENV-18-004\\_guide\\_IT\\_web.pdf](https://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/guide/ENV-18-004_guide_IT_web.pdf), continuando il monitoraggio dello stato di attuazione della Convenzione di Aarhus da parte degli Stati membri.

<sup>ii</sup> Ai sensi dell'art. 23, paragrafo 1, della stessa direttiva 5008/50/CE.

<sup>iii</sup> Potere che spetta all'autorità nazionale in caso di violazione della normativa interna e, quindi, non può non spettare – secondo i principi di effettività – alla medesima autorità in un caso di violazione del diritto dell'Unione.

<sup>iv</sup> <https://peoplesclimatecase.caneurope.org/>

<sup>v</sup> Per il Consiglio, il Tribunale sarebbe incompetente a decidere di tale domanda, mentre per il Parlamento la domanda è intrinsecamente inammissibile perché collegata e conseguente a quella di annullamento nel caso di specie.

<sup>vi</sup> <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=214405&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=601487>.

<sup>vii</sup> I quesiti pregiudiziali sottoposti alla Corte sono due e segnatamente:

- (1) Se gli articoli 6 e 11 della direttiva 2011/92/CE, interpretati in combinato disposto con le norme di cui all'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, possano essere interpretati nel senso che siano compatibili con le disposizioni di diritto interno, nelle quali è previsto che le procedure che anticipano l'adozione della decisione di approvazione delle prescrizioni ambientali per le opere e le attività che hanno effetti significativi sull'ambiente (pubblicazione degli studi di impatto ambientale, informazione e partecipazione del pubblico alla consultazione) vengono attivate e gestite principalmente dalla più ampia unità amministrativa della Regione e non dal comune interessato.
- (2) Se gli articoli 6 e 11 della direttiva 2011/92/CE, interpretati in combinato disposto con le norme di cui all'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, possano essere interpretati nel senso che essi siano compatibili con il sistema giuridico nazionale greco, il quale prevede che la pubblicazione delle decisioni di approvazione delle prescrizioni ambientali per le opere e le attività che hanno effetti significativi sull'ambiente, con pubblicazione degli stessi su apposito sito internet, costituisce presunzione di piena conoscenza per ogni interessato al fine di esercitare l'azione legale prevista dalla legislazione in vigore (ricorso di annullamento dinanzi al Consiglio di Stato) entro il termine di sessanta (60) giorni, tenuto conto delle disposizioni legislative sulla pubblicazione degli studi di impatto ambientale, l'informazione e la partecipazione del pubblico alla procedura di approvazione delle prescrizioni ambientali delle opere e attività di cui trattasi, le quali pongono al centro di queste procedure la più ampia unità amministrativa della Regione e non il comune interessato.

<sup>viii</sup> Sia processuale sia sostanziale: ci si riferisce al decreto presidenziale 18/1989 (FEK A', 8) in materia di ricorso per l'annullamento delle decisioni amministrative (che prevede un termine di 60 giorni a decorrere dal giorno successivo alla notifica o pubblicazione, o da quando il ricorrente ha avuto piena conoscenza dell'atto, non diversamente da quanto previsto dalla normativa italiana) e alla legge 4014/2011 in materia di autorizzazione ambientale di opere e attività (FEK A', 209).

<sup>ix</sup> In particolare osserva che “può non essere sufficiente il ricorso ad una qualsiasi forma di avviso senza la garanzia che esso raggiunga effettivamente il pubblico interessato” e “ove disponibili, dovrebbero essere impiegati canali d'informazione consolidati la cui efficacia sia garantita dalla pregressa esperienza. In caso contrario, occorre verificare con quali canali di informazione possano essere raggiunte dette persone. A tal fine, possono essere presi in considerazione giornali locali e nazionali, radio e televisione, Internet, affissioni e anche comunicazioni individuali”

<sup>x</sup> Che propone alla Corte di pronunciarsi nei seguenti termini: “1) L'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva 2011/92/UE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, richiede che l'informazione dia al pubblico interessato dal progetto in questione un'adeguata possibilità di conoscere, in una fase precoce ed ex ante, il processo di adozione delle decisioni in merito alle attività programmate e le sue opportunità di partecipazione. 2) Nel determinare le modalità di comunicazione delle informazioni ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva 2011/92, l'onere per i membri del pubblico interessato in relazione all'esercizio del diritto di accesso deve essere proporzionato all'onere incombente sulle autorità. 3) Le modalità di consultazione del pubblico interessato ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 4, della direttiva 2011/92 devono garantire che l'onere per i membri del pubblico interessato connesso alla partecipazione alla procedura sia proporzionato all'onere incombente sulle autorità; 4) Non è compatibile con gli articoli 9 e 11 della direttiva 2011/92 il fatto di opporre ai membri del pubblico interessato, i quali non fossero effettivamente a conoscenza dell'autorizzazione del progetto, l'esistenza un termine per proporre ricorso la cui decorrenza abbia avuto inizio a seguito della pubblicazione di detta autorizzazione su Internet, nel caso in cui non sia stata loro concessa, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva, una possibilità adeguata di essere informati sulla procedura di autorizzazione”.