



Bruxelles, 28.4.2017
C(2017) 2616 final

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

del 28.4.2017

Comunicazione della Commissione sull'accesso alla giustizia in materia ambientale

INDICE

A. INTRODUZIONE: L'ACCESSO ALLA GIUSTIZIA NEL DIRITTO AMBIENTALE DELL'UNIONE	4
B. CONTESTO GIURIDICO: ORGANI GIURISDIZIONALI NAZIONALI E DIRITTO AMBIENTALE DELL'UNIONE	9
C. GARANTIRE L'ACCESSO ALLA GIUSTIZIA IN MATERIA AMBIENTALE	12
1. INTERESSI PUBBLICI, OBBLIGHI E DIRITTI RILEVANTI PER L'ESERCIZIO DELLA TUTELA GIURISDIZIONALE	12
1.1. Introduzione	12
1.2. Interessi pubblici, obblighi e diritti	12
1.3. Garantire il ruolo attivo del pubblico, tutelare i diritti e far rispettare gli obblighi	14
2. LEGITTIMAZIONE AD AGIRE	19
2.1. Introduzione	19
2.2. Richieste di informazioni ambientali e diritto di ricevere informazioni	20
2.3. Attività specifiche soggette al requisito della partecipazione del pubblico	21
2.4. Richieste di azione ai sensi delle norme sulla responsabilità ambientale	28
2.5. Altro, ad esempio legislazione nazionale di attuazione, atti regolamentari generali, piani e programmi, deroghe	28
3. PORTATA DEL RIESAME GIURISDIZIONALE	34
3.1. Introduzione	34
3.2. Possibili motivi del riesame giurisdizionale	34
3.3. Intensità del controllo/livello di controllo	38
4. RIMEDI EFFETTIVI	47

4.1 Introduzione	47
4.2 Rimedi in caso vizi procedurali minori.....	48
4.3 Sospensione, revoca o annullamento di decisioni o atti illegittimi, e disapplicazione di atti legislativi e regolamentari.....	48
4.4 Istruzioni che impongono l'adozione di misure omesse	50
4.5 Risarcimento del danno ingiusto causato da una decisione, atto od omissione illegittima.....	51
4.6 Provvedimenti provvisori.....	53
5. COSTI	54
5.1. Introduzione	54
5.2. Criteri per valutare se i costi sono eccessivamente onerosi	55
5.3 Patrocinio a spese dello Stato.....	59
6. TERMINI, SPEDITEZZA ED EFFICIENZA DELLE PROCEDURE..	61
7. INFORMAZIONI PRATICHE	62
D. CONCLUSIONI.....	64
ALLEGATO I: Elenco della pertinente giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea relativa all'accesso alla giustizia in materia ambientale.....	65
ALLEGATO II: Vigenti strumenti dell'UE citati.....	67

A. INTRODUZIONE: L'ACCESSO ALLA GIUSTIZIA NEL DIRITTO AMBIENTALE DELL'UNIONE

1. L'ambiente è il sistema che sostiene la nostra vita e un patrimonio di tutti. La salvaguardia, la tutela e il miglioramento della qualità dell'ambiente sono valori comuni europei, preservati dal diritto ambientale dell'Unione, che istituisce un quadro comune di obblighi per le autorità pubbliche e di diritti per il pubblico.
2. La recente comunicazione della Commissione "Diritto dell'Unione europea: risultati migliori attraverso una migliore applicazione"¹ sottolinea che, laddove gli obblighi o i diritti derivanti dalla legislazione dell'Unione sono violati a livello nazionale, è necessario che si possa accedere agli organi giurisdizionali nazionali, in linea con il principio dell'effettività della tutela giurisdizionale sancito dai trattati dell'UE e con il disposto dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ("Carta").
3. Il diritto dell'Unione riconosce che, nel settore dell'ambiente, l'accesso alla giustizia deve riflettere gli interessi pubblici coinvolti.
4. La convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale² ("convenzione di Aarhus") stabilisce che, in determinati casi, le persone fisiche o giuridiche (quali le organizzazioni non governative, "ONG") possono adire un organo giurisdizionale o altro organo imparziale al fine di consentire il riesame di atti o omissioni di organi pubblici o privati³. Tale convenzione è stata ratificata da tutti gli Stati membri e dall'UE⁴.
5. Garantire che le persone fisiche e le ONG abbiano accesso alla giustizia ai sensi della convenzione di Aarhus non solo rispetta un impegno internazionale ma è anche un mezzo importante per migliorare l'attuazione da parte degli Stati membri del diritto ambientale dell'Unione senza che la Commissione debba intervenire.
6. Il regolamento di Aarhus (1367/2006) applica la convenzione di Aarhus alle istituzioni e agli organi dell'UE. Per quanto riguarda gli Stati membri, alcuni atti di diritto derivato dell'Unione⁵ contengono disposizioni esplicite sull'accesso alla giustizia speculari a quelle della convenzione.

¹ C(2016)8600.

² <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>.

³ Cfr., in particolare, l'articolo 9, paragrafi 2 e 3, della convenzione di Aarhus.

⁴ Decisione 2005/370/CE del Consiglio.

⁵ Ad esempio la direttiva 2011/92/UE sulla valutazione dell'impatto ambientale e la direttiva 2010/75/UE sulle emissioni industriali.

7. Al di fuori del campo di applicazione del diritto derivato di armonizzazione dell'Unione, le disposizioni legislative vigenti negli Stati membri sull'accesso alla giustizia in materia ambientale variano notevolmente⁶. Nel contempo, la Corte di giustizia dell'Unione europea ("Corte") ha emesso importanti sentenze che chiariscono le prescrizioni dell'Unione sull'accesso alla giustizia in materia ambientale, sia nel quadro del diritto derivato di armonizzazione sia al suo esterno. Il risultato è un cospicuo e prezioso corpus giurisprudenziale che copre tutti gli aspetti della materia.

8. In questo contesto, sono stati individuati vari problemi:

- le persone fisiche e le ONG sono pregiudicate dalla presenza di ostacoli che impediscono l'accesso agli organi giurisdizionali nazionali. Questo spiega parzialmente il flusso di domande pregiudiziali presentate alla Corte da diversi organi giurisdizionali nazionali per sapere se l'accesso debba essere concesso e a quali condizioni. Il pubblico è colpito in modo più indiretto quando la non effettività dell'accesso alla giustizia contribuisce a falle attuative, ad esempio nel caso di livelli insalubri di inquinamento dell'aria derivanti dall'inazione amministrativa;
- le amministrazioni pubbliche e gli organi giurisdizionali nazionali sono gravati da controversie relative a questioni inerenti all'accesso alla giustizia. Fare chiarezza basandosi sulla giurisprudenza esistente della Corte contribuirà all'efficienza della pubblica amministrazione e all'amministrazione della giustizia;
- le imprese sono pregiudicate dai ritardi nel processo decisionale amministrativo derivanti dal prolungarsi del contenzioso a causa della poca chiarezza delle norme relative all'accesso alla giustizia, ad esempio in materia di legittimazione ad agire e portata del riesame giurisdizionale. Gli organi giurisdizionali nazionali colmano sempre più le lacune del diritto processuale nazionale, soprattutto riguardo alla legittimazione ad agire, ma poiché le loro decisioni si riferiscono a casi specifici non possono fornire tutta la chiarezza e prevedibilità necessarie per orientare le decisioni di investimento;

per le piccole e medie imprese ("PMI"), che non possono permettersi procedure di autorizzazione inutilmente lunghe e incertezze sui rischi e sulla portata di un eventuale contenzioso, è particolarmente importante che vi siano termini ben precisi e un quadro giuridico chiaro. Le imprese possono essere pregiudicate anche quando la non effettività dell'accesso alla giustizia contribuisce al mancato ottenimento dell'ambiente pulito da cui molte di esse dipendono o a mancati investimenti da parte del governo a favore dell'economia verde.

9. Dopo aver esaminato varie opzioni, la Commissione ha concluso che lo strumento più adeguato ed efficace per affrontare il problema è una comunicazione interpretativa sull'accesso alla giustizia in materia ambientale (la presente comunicazione) che,

⁶ <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/studies.htm>

riunendo tutta la cospicua giurisprudenza della Corte e traendo caute conclusioni dalla stessa, offra chiarezza e una fonte di riferimento per le amministrazioni nazionali (che devono garantire la corretta applicazione del diritto ambientale dell'Unione), gli organi giurisdizionali nazionali (che garantiscono il rispetto del diritto dell'Unione e sono competenti a sottoporre alla Corte questioni pregiudiziali sulla validità e sull'interpretazione del diritto dell'Unione), il pubblico (in particolare le persone fisiche e le ONG ambientaliste, che esercitano un ruolo di sostegno dell'interesse pubblico) e gli operatori economici (che hanno un interesse comune all'applicazione prevedibile del diritto). La semplicità dell'iter di adozione dello strumento consente alla Commissione di produrre un'iniziativa efficace in tempi brevi.

10. L'opzione di mantenere lo status quo e basarsi solo sulla giurisprudenza della Corte per far evolvere la situazione non è stata considerata appropriata alla luce delle esigenze individuate. Anche l'opzione legislativa di un apposito strumento giuridico sull'accesso alla giustizia non è stata portata avanti, considerata l'esperienza con una proposta della Commissione del 2003⁷ che è rimasta arenata al Consiglio per oltre dieci anni senza che sia stato raggiunto o prospettato un accordo⁸. Infine, un approccio legislativo settoriale, mirante ad aggiungere disposizioni sull'accesso alla giustizia nei settori in cui sono state individuate problematiche specifiche (ad esempio, natura, acqua, rifiuti e aria) non sarebbe d'aiuto nel breve termine e, in ogni caso, il legislatore dell'Unione non sembra attualmente aperto in tal senso⁹.
11. La comunicazione si basa sulle disposizioni del diritto dell'Unione, compresa la Carta, e sulla giurisprudenza della Corte. Essa illustra il modo in cui il pubblico può contestare decisioni, atti od omissioni di autorità pubbliche dinanzi a un organo giurisdizionale o altro organo analogo, esaminando la legittimazione ad agire, l'intensità del controllo, i rimedi effettivi che devono essere forniti dal giudice nazionale e varie altre misure di salvaguardia. Fornisce così un quadro chiaro di ciò che è necessario a livello nazionale per rispettare le disposizioni vigenti.
12. Qualora debbano adottare misure per garantire l'osservanza, gli Stati membri saranno aiutati ad apportare le modifiche necessarie, anche tramite gli scambi nell'ambito dello strumento per il riesame dell'attuazione delle politiche ambientali ("EIR")¹⁰, di recente adozione. Il 6 febbraio 2017 la Commissione ha pubblicato la prima panoramica completa delle modalità di applicazione concreta delle politiche e delle norme dell'Unione in materia ambientale. È emerso che le politiche e le norme ambientali funzionano, ma che esistono notevoli lacune nel modo in cui sono messe in pratica in tutta Europa. Le lacune attuative più importanti negli Stati membri sono riconducibili ai settori programmatici

⁷ COM(2003) 624 definitivo.

⁸ La proposta è stata pertanto ritirata dalla Commissione nel 2014; cfr. "Ritiro di proposte della Commissione che non hanno un carattere di attualità" (GU C 153 del 21.5.2014, pag. 3).

⁹ Durante i negoziati relativi alla direttiva sui limiti nazionali di emissione (2016/2284) il Consiglio e il Parlamento europeo avevano considerato la possibilità di includere disposizioni sull'accesso alla giustizia ma poi hanno deciso di limitare la menzione dell'accesso alla giustizia a un considerando.

¹⁰ http://ec.europa.eu/environment/eir/country-reports/index_en.htm

della gestione dei rifiuti, della natura e della biodiversità, della qualità dell'aria, del rumore, della qualità e della gestione delle risorse idriche. La comunicazione EIR e le 28 relazioni specifiche per paese hanno gettato le basi per un approccio positivo e costruttivo al miglioramento dell'attuazione del diritto dell'Unione, e la presente comunicazione è un complemento importante.

13. In caso di mancato rispetto delle disposizioni giuridiche vigenti nel quadro dell'acquis dell'Unione, la Commissione continuerà ad avvalersi delle procedure di infrazione per garantirne l'osservanza.
14. Pur essendo incentrata sull'ambiente, la presente comunicazione è coerente con i lavori più ampi della Commissione sull'accesso alla giustizia, in particolare il quadro di valutazione UE della giustizia, e sull'applicazione della Carta, nonché con il quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto¹¹. Sistemi giudiziari efficaci svolgono un ruolo essenziale nella difesa dello Stato di diritto e dei valori fondamentali dell'Unione e nel garantire l'effettiva applicazione del diritto dell'Unione e la fiducia reciproca. È per questo che migliorare l'efficacia dei sistemi giudiziari nazionali costituisce una delle priorità del semestre europeo – il ciclo annuale di coordinamento delle politiche economiche dell'Unione. Il quadro di valutazione UE della giustizia aiuta gli Stati membri a ottenere una giustizia più efficace fornendo dati comparativi sulla qualità, l'efficienza e l'indipendenza dei sistemi giudiziari nazionali¹². Con una comunicazione del 2014¹³ la Commissione ha adottato un nuovo quadro per affrontare le minacce sistemiche allo Stato di diritto negli Stati membri dell'UE. Il rispetto dello Stato di diritto è un prerequisito per la protezione di tutti i valori fondamentali enunciati nei trattati, compresi i diritti fondamentali.
15. La comunicazione tratta dell'accesso alla giustizia in relazione a decisioni, atti od omissioni di autorità pubbliche degli Stati membri. Non riguarda le controversie in materia ambientale tra privati¹⁴ né il controllo giurisdizionale degli atti delle istituzioni dell'Unione attraverso il Tribunale, che è disciplinato dal regolamento di Aarhus (1367/2006). Inoltre, sebbene la comunicazione sia in linea con la giurisprudenza della Corte, solo la Corte può fornire un'interpretazione definitiva.
16. Entro questi limiti, la comunicazione faciliterà una migliore attuazione del diritto ambientale dell'Unione negli Stati membri, chiarendo in che modo il pubblico possa rivolgersi agli organi giurisdizionali nazionali, che sono spesso in una posizione più opportuna per individuare soluzioni adeguate, essendo più vicini ai fatti e al loro contesto. In tal modo, la comunicazione contribuirà a rafforzare lo Stato di diritto, un valore fondamentale dell'ordinamento giuridico dell'Unione.

¹¹ COM(2014) 158 final.

¹² Nel 2008 la Commissione ha inoltre varato un programma per la formazione dei giudici sul diritto ambientale dell'Unione. Grazie a moduli di formazione online, i giudici nazionali e gli istituti nazionali di formazione possono acquisire conoscenze aggiornate e complete su vari aspetti del diritto ambientale dell'Unione, quali l'accesso alla giustizia, la responsabilità ambientale, l'acqua e i rifiuti.

¹³ COM(2014) 158 final.

¹⁴ Questo ambito è affrontato nella raccomandazione della Commissione sul ricorso collettivo (2013/396/UE).

B. CONTESTO GIURIDICO: ORGANI GIURISDIZIONALI NAZIONALI E DIRITTO AMBIENTALE DELL'UNIONE

17. Gli organi giurisdizionali nazionali sono i giudici "di diritto ordinario" per l'attuazione del diritto dell'Unione negli ordinamenti giuridici degli Stati membri¹⁵. Essi dispongono dei poteri per riesaminare le decisioni incompatibili con il diritto dell'Unione e ordinare il risarcimento del danno causato¹⁶.
18. L'accesso alla giustizia in materia ambientale è essenziale al diritto ambientale dell'Unione e si basa sui principi fondamentali del diritto dell'Unione che si riflettono nelle disposizioni dei trattati, della convenzione di Aarhus e del diritto derivato, come interpretate dalla giurisprudenza della Corte.
19. Il diritto ambientale dell'Unione è composto dagli atti legislativi da essa emanati per perseguire gli obiettivi della politica in materia ambientale¹⁷ enunciati all'articolo 191 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea ("TFUE"), vale a dire:
 - salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente, protezione della salute umana,
 - utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali,
 - 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.
20. Tale legislazione crea una serie di obblighi che le autorità pubbliche competenti degli Stati membri devono rispettare, ed è pertinente per importanti categorie di decisioni, atti e omissioni sotto la responsabilità di dette autorità.
21. Sottolineando che il diritto dell'Unione è un ordinamento giuridico autonomo e distinto, la Corte ha avallato e sviluppato principi generali - quali quelli di equivalenza e di effettività¹⁸ - per definirlo e sostenerlo, riconoscendo nel contempo l'autonomia procedurale degli Stati membri¹⁹, ossia il potere di stabilire le modalità procedurali nazionali.
22. La tutela giurisdizionale effettiva dei diritti conferiti dal diritto dell'Unione è un elemento essenziale dello Stato di diritto che trova riscontro nel diritto primario dell'Unione:

¹⁵ Parere 1/09, *Creazione di un sistema unico di risoluzione delle controversie in materia di brevetti*, EU:C:2011:123, punto 80.

¹⁶ C(2016) 8600, pag. 4.

¹⁷ Cfr. articolo 37 della Carta.

¹⁸ Cfr. ad esempio la causa C-115/09, *Bund für Umwelt und Naturschutz*, punto 43 e la causa C-570/13, *Gruber*, punto 37.

¹⁹ Causa C-416/10, *Križan*, punto 106.

l'articolo 19, paragrafo 1, del trattato sull'Unione europea ("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". Inoltre, nell'attuare il diritto dell'Unione gli Stati membri sono vincolati dall'articolo 47 della Carta, che sancisce, al primo comma, il diritto a un ricorso effettivo: "Ogni persona i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, nel rispetto delle condizioni previste nel presente articolo". È opportuno ricordare che l'articolo 19, paragrafo 1, del TUE e l'articolo 47 della Carta si applicano esclusivamente nell'ambito del diritto dell'Unione. L'articolo 47 della Carta corrisponde agli articoli 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo ("CEDU"), che sanciscono, rispettivamente, il diritto a un equo processo e il diritto a un ricorso effettivo.

23. La tutela giurisdizionale effettiva è strettamente legata all'interpretazione uniforme del diritto dell'Unione da parte della Corte e alla possibilità - talvolta obbligo - per gli organi giurisdizionali nazionali di chiedere alla Corte di pronunciarsi sulla validità e sull'interpretazione degli atti delle istituzioni e degli organi dell'Unione conformemente all'articolo 267 del TFUE. Se l'accesso agli organi giurisdizionali nazionali è impossibile o estremamente difficile la funzione dell'articolo 267 può essere vanificata.
24. Dopo la sua ratifica da parte dell'Unione e la sua entrata in vigore, la convenzione di Aarhus è diventata parte integrante dell'ordinamento giuridico dell'Unione e vincola gli Stati membri in forza dell'articolo 216, paragrafo 2, del TFUE²⁰. Nel quadro di tale ordinamento giuridico, la Corte è pertanto, in linea di principio, competente a pronunciarsi in via pregiudiziale sull'interpretazione della convenzione²¹.
25. L'obiettivo della convenzione è "contribuire a tutelare il diritto di ogni persona, nelle generazioni presenti e future, a vivere in un ambiente atto ad assicurare la sua salute e il suo benessere"²². A tal fine, la convenzione obbliga le parti contraenti a garantire ai cittadini e alle loro associazioni tre grandi categorie di diritti: il diritto di accesso alle informazioni, il diritto di partecipazione ai processi decisionali e il diritto di accesso alla giustizia in materia ambientale.
26. L'accesso alla giustizia è disciplinato dall'articolo 9 della convenzione. La struttura di questo articolo rispecchia i tre richiamati "pilastri" della convenzione e sottolinea che il diritto di accesso alla giustizia è strumentale ad altri diritti²³. La guida all'applicazione della convenzione di Aarhus²⁴, pubblicata dal segretariato della convenzione, fornisce

²⁰ Causa C-243/15, *Lesoochranarske zoskupenie VLK II (LZ II)*, punto 45.

²¹ Cfr. causa C-240/09, *Lesoochranarske zoskupenie VLK I (LZ I)*, punto 30, sull'interpretazione dell'articolo 9, paragrafo 3, della convenzione di Aarhus.

²² Articolo 1 della convenzione di Aarhus.

²³ L'articolo 9, paragrafo 1, fa riferimento al diritto distinto di accesso alle informazioni; l'articolo 9, paragrafo 2, riguarda il diritto di partecipare alle procedure decisionali in attività specifiche; l'articolo 9, paragrafo 3, concerne gli atti e le omissioni che violano il diritto ambientale in generale; l'articolo 9, paragrafo 4, riguarda i rimedi e la speditezza e i costi delle procedure di cui ai paragrafi precedenti.

²⁴ *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, seconda edizione 2014.

ulteriori orientamenti alle parti contraenti sull'interpretazione e l'applicazione delle sue disposizioni, benché si debba ricordare che *"la Guida non ha alcuna forza vincolante ed è priva della portata normativa propria delle disposizioni della citata Convenzione"*²⁵.

27. La Corte ha stabilito che spetta al giudice nazionale, al fine di assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori coperti dal diritto ambientale dell'Unione, offrire un'interpretazione del proprio diritto nazionale quanto più possibile conforme agli obiettivi fissati nella convenzione di Aarhus²⁶.
28. L'Unione ha adottato una legislazione ambientale che contiene disposizioni esplicite sull'accesso alla giustizia²⁷.
29. Il cospicuo corpus giurisprudenziale della Corte sull'accesso alla giustizia in materia ambientale risulta principalmente dai rinvii pregiudiziali degli organi giurisdizionali nazionali conformemente all'articolo 267 del TFUE. Un numero significativo di pronunce riguarda disposizioni sull'accesso alla giustizia figuranti nel diritto derivato. Vi sono inoltre sentenze che evidenziano l'importanza dei principi generali del diritto dell'Unione, in particolare il principio di effettività²⁸.
30. Quanto precede rappresenta il quadro generale dell'Unione sull'accesso alla giustizia in materia ambientale negli Stati membri. Sebbene il quadro sia stato istituito a livello dell'Unione, è a livello degli Stati membri - in particolare, degli organi giurisdizionali nazionali - che esso acquista realtà concreta e significato.

http://www.unece.org/env/pp/implementation_guide.html

²⁵ Causa C-182/10, *Solvay e altri*, punto 27.

²⁶ Causa C-240/09, *LZ I*, punto 50. Tale pronuncia riguarda l'articolo 9, paragrafo 3, della convenzione di Aarhus.

²⁷ Articolo 6, paragrafo 2, della direttiva sull'accesso all'informazione ambientale (2003/4/CE); articolo 13 della direttiva sulla responsabilità ambientale (2004/35/CE); articolo 25 della direttiva sulle emissioni industriali (2010/75/UE); articolo 11 della direttiva sulla valutazione dell'impatto ambientale (2011/92/UE); articolo 23 della direttiva Seveso III (2012/18/UE). Cfr. anche il considerando 27 della direttiva sui limiti nazionali di emissione (2016/2284), che fa un riferimento specifico alla giurisprudenza della Corte in materia di accesso alla giustizia.

²⁸ Alcuni chiarimenti sull'accesso alla giustizia in materia ambientale sono il frutto di azioni dirette intraprese dalla Commissione europea a norma dell'articolo 258 del TFUE per affrontare i problemi di recepimento della direttiva sulla valutazione dell'impatto ambientale (2011/92/UE) e della direttiva sulle emissioni industriali (2010/75/UE). Cfr. ad esempio la causa C-427/07, *Commissione/Irlanda*, e la causa C-530/11, *Commissione/Regno Unito*.

C. GARANTIRE L'ACCESSO ALLA GIUSTIZIA IN MATERIA AMBIENTALE

1. INTERESSI PUBBLICI, OBBLIGHI E DIRITTI RILEVANTI PER L'ESERCIZIO DELLA TUTELA GIURISDIZIONALE

1.1. Introduzione

L'accesso alla giustizia in materia ambientale serve per permettere ai cittadini e alle loro associazioni di esercitare i diritti conferiti loro dal diritto ambientale dell'Unione. Contribuisce inoltre al raggiungimento degli obiettivi della legislazione ambientale dell'Unione e all'adempimento degli obblighi ivi previsti.

31. Nel quadro del diritto dell'Unione, l'accesso alla giustizia in materia ambientale raggruppa una serie di diritti sussidiari e serve a due scopi. Consente alle persone fisiche e alle loro associazioni di esercitare i diritti conferiti loro dal diritto dell'Unione e contribuisce al raggiungimento degli obiettivi della legislazione ambientale dell'Unione e all'adempimento degli obblighi ivi previsti²⁹.

1.2 Interessi pubblici, obblighi e diritti

La legislazione ambientale dell'Unione mira a tutelare gli interessi pubblici generali, ad esempio l'aria pulita, la disponibilità di risorse idriche sicure e adeguate e una biodiversità sana. La partecipazione attiva del pubblico è un interesse pubblico ambientale concomitante che sostiene gli interessi pubblici generali.

32. Nell'emanare atti per salvaguardare, tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente, il legislatore dell'Unione ha legiferato largamente in favore di interessi pubblici generali, quali l'aria pulita, la disponibilità di risorse idriche sicure e adeguate, una biodiversità sana e la prevenzione dei rifiuti. Si tratta di interessi pubblici di carattere generale perché è da questi che dipende il benessere della società.
33. Le misure poste in essere dal legislatore dell'Unione per tutelare questi interessi pubblici generali comprendono:

²⁹ Causa C-71/14, *East Sussex*, punto 52, e causa C-72/95, *Kraaijeveld*, punto 56.

- obiettivi ed obblighi di qualità ambientale vincolanti che gli Stati membri devono rispettare³⁰;
- obblighi in capo agli Stati membri in materia di monitoraggio dello stato dell'ambiente³¹;
- obblighi in capo alle autorità pubbliche in materia di predisposizione di piani e programmi per ridurre l'inquinamento e i rifiuti³²;
- il requisito di previa autorizzazione o accordo di un'autorità pubblica per l'esercizio di determinate attività³³;
- il requisito di previa valutazione ambientale per il rilascio delle autorizzazioni per determinati tipi di piani e progetti³⁴.

Tali misure devono essere integrate a livello degli Stati membri dalla legislazione nazionale di attuazione, da atti regolamentari generali, da decisioni individuali e da atti delle autorità pubbliche.

34. Attraverso una serie di iniziative adottate a partire dagli anni '80, l'Unione ha anche preso misure per riconoscere l'interesse pubblico accessorio della partecipazione attiva del pubblico alle misure in questione³⁵. La Corte ha sottolineato il nesso tra l'accesso alla giustizia in materia ambientale e la *"volontà del legislatore dell'Unione di preservare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente e di assegnare al pubblico un ruolo attivo a tal fine"*³⁶.

³⁰ Questi includono i valori limite per importanti inquinanti atmosferici, quali l'anidride solforosa, il particolato e il biossido di azoto, di cui all'articolo 13 della direttiva sulla qualità dell'aria (2008/50/CE); gli obiettivi di buona qualità delle acque per le acque superficiali e sotterranee, di cui all'articolo 4 della direttiva quadro sulle acque (2000/60/CE); e uno stato di conservazione soddisfacente per una serie di specie e tipi di habitat naturali, di cui all'articolo 2 della direttiva Habitat (92/43/CEE).

³¹ Ad esempio l'obbligo di monitorare le acque di balneazione ai sensi dell'articolo 3 della direttiva sulle acque di balneazione (2006/7/CE) e l'obbligo di valutare la qualità dell'aria ai sensi degli articoli da 5 a 11 della direttiva sulla qualità dell'aria (2008/50/CE).

³² Ad esempio l'obbligo di predisporre piani di gestione dei bacini idrografici ai sensi dell'articolo 13 della direttiva quadro sulle acque (2000/60/CE), piani per la qualità dell'aria ai sensi degli articoli 23 e 24 della direttiva sulla qualità dell'aria (2008/50/CE) e piani di gestione dei rifiuti ai sensi dell'articolo 28 della direttiva quadro sui rifiuti (2008/98/CE).

³³ Ad esempio l'obbligo di ottenere un'autorizzazione ai sensi dell'articolo 23 della direttiva quadro sui rifiuti (2008/98/CE), l'obbligo di detenere un'autorizzazione ai sensi dell'articolo 4 della direttiva sulle emissioni industriali (2010/75/UE) e l'obbligo di ottenere l'accordo ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva Habitat (92/43/CEE).

³⁴ Cfr. ad esempio l'articolo 3 della direttiva sulla valutazione ambientale strategica (2001/42/CE) e l'articolo 2 della direttiva sulla valutazione dell'impatto ambientale (2011/92/UE).

³⁵ La direttiva sulla valutazione dell'impatto ambientale (85/337/CEE), nella sua formulazione iniziale, richiedeva che fosse data la possibilità al pubblico di esprimere il proprio parere sulle informazioni ambientali presentate dai promotori dei progetti al fine di completarle. L'originaria direttiva sull'accesso all'informazione ambientale (90/313/CEE) rilevava in un considerando che *"l'accesso alle informazioni relative all'ambiente in possesso delle autorità pubbliche contribuirà a migliorare la protezione dell'ambiente"*. Tali disposizioni sono state ulteriormente rafforzate con l'adozione della convenzione di Aarhus e di vari atti legislativi di diritto derivato dell'Unione.

³⁶ Causa C-260/11, *Edwards e Pallikaropoulos*, punto 32.

1.3. Garantire il ruolo attivo del pubblico, tutelare i diritti e far rispettare gli obblighi

Gli interessi pubblici e gli altri interessi stabiliti dal diritto ambientale dell'Unione e i connessi obblighi incombenti alle autorità pubbliche fanno sorgere in capo alle persone fisiche e alle loro associazioni diritti sostanziali e procedurali. Tali diritti devono essere tutelati dagli organi giurisdizionali nazionali.

35. La Corte ha riconosciuto che gli interessi pubblici summenzionati e gli obblighi che incombono alle autorità pubbliche fanno sorgere in capo alle persone fisiche e alle loro associazioni diritti che devono essere tutelati dagli organi giurisdizionali nazionali. Tali diritti sono di natura sia procedurale sia sostanziale. In uno stesso momento possono entrare in gioco diritti sia procedurali sia sostanziali, ad esempio quando una decisione, atto od omissione di un'autorità pubblica implica questioni relative alla partecipazione del pubblico e al rispetto di obblighi sostanziali in materia di protezione ambientale.
36. Nella causa *LZ II* la Corte si è pronunciata nel contesto della direttiva Habitat (92/43/CEE) stabilendo che *"sarebbe incompatibile con il carattere vincolante che l'articolo 288 TFUE riconosce alle direttive escludere, in linea di principio, che gli obblighi da esse imposti possano essere fatti valere dagli interessati"*³⁷.
37. Questo sottolinea che alla base dell'accesso alla giustizia in materia ambientale vi è anche la necessità di garantire il rispetto degli obblighi imposti dal diritto ambientale dell'Unione. Le condizioni per adire l'organo giurisdizionale nazionale possono tuttavia variare a seconda del presunto interessato. In questo contesto, è necessario distinguere tra ONG ambientaliste e persone fisiche.

Le ONG ambientaliste svolgono un ruolo importante nel garantire il rispetto degli obblighi imposti dal diritto ambientale dell'Unione e godono di un ampio diritto di proteggere l'ambiente, che gli organi giurisdizionali nazionali devono tutelare.

38. La partecipazione del pubblico, così come è stata prevista, concerne non solo il ruolo delle persone fisiche, ma anche quello delle loro associazioni³⁸. Invero, la giurisprudenza della Corte riconosce che le associazioni ambientaliste - *"organizzazioni non governative ambientaliste o ONG ambientaliste"* - svolgono un ruolo essenziale nel garantire il rispetto degli obblighi previsti dal diritto ambientale dell'Unione.

³⁷ Causa C-243/15, *LZ II*, punto 44.

³⁸ Ad esempio, la convenzione di Aarhus definisce il "pubblico" includendovi, tra l'altro, le associazioni, le organizzazioni o i gruppi di persone fisiche o giuridiche.

39. Nella causa *LZ I* (nota anche come "orso bruno slovacco"), la Corte ha statuito che *"[s]petta pertanto al giudice del rinvio interpretare, nei limiti del possibile, le norme processuali concernenti le condizioni che devono essere soddisfatte per proporre un ricorso amministrativo o giurisdizionale in conformità sia degli scopi dell'art. 9, n. 3, della convenzione di Aarhus 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, quale lo zoskupenie, di contestare in giudizio una decisione adottata a seguito di un procedimento amministrativo eventualmente contrario al diritto ambientale dell'Unione"*³⁹.
40. La sentenza *LZ I* è degna di nota anche perché riguarda la decisione di un'autorità pubblica di autorizzare la caccia all'orso bruno in deroga alle disposizioni sulla protezione delle specie della direttiva Habitat (92/43/CEE). Le disposizioni sulla protezione delle specie di tale direttiva non intendono proteggere le persone fisiche bensì l'ambiente, nell'interesse generale del pubblico. Pertanto, la Corte ha riconosciuto che l'ONG ambientalista ricorrente godeva di un diritto che meritava la tutela giurisdizionale nel caso specifico, quello di far valere le disposizioni della direttiva Habitat (92/43/CEE).
41. Ciò è di particolare importanza nel settore della protezione della natura, in quanto in questo campo potrebbe essere difficile argomentare che una decisione, atto od omissione di un'autorità pubblica possa pregiudicare diritti specifici delle persone fisiche, ad esempio quello alla salute umana.
42. La posizione della Corte nella causa *LZ I* è inoltre coerente con il settimo, il tredicesimo e il diciottesimo considerando della convenzione di Aarhus, che riconoscono il ruolo importante delle ONG ambientaliste nella protezione dell'ambiente. La decisione della Corte nella causa *LZ I* non è isolata. Essa è coerente con la precedente decisione nella causa *Janecek*, secondo cui sia le persone giuridiche sia le persone fisiche possono far valere il diritto ambientale dell'Unione che mira a proteggere la salute umana⁴⁰.
43. Oltre al diritto delle ONG ambientaliste riconosciuto dalla Corte nelle cause *LZ I* e *Janecek*⁴¹, vari atti legislativi dell'Unione riconoscono l'importanza del ruolo delle ONG ambientaliste e attribuiscono loro la legittimazione ad agire di diritto riguardo ad attività specifiche che richiedono la partecipazione del pubblico e a situazioni di danno ambientale. Questi aspetti sono esaminati alla sezione C.2.

Il diritto ambientale dell'Unione conferisce alle persone fisiche diritti procedurali e sostanziali. Tali diritti sono collegati, segnatamente, all'obbligo delle autorità pubbliche di applicare correttamente una procedura intesa a far partecipare il pubblico nonché alle disposizioni relative alla salute umana e alla proprietà.

³⁹ Causa C-240/09, *LZ I*, punto 51.

⁴⁰ Causa C-237/07, *Janecek*, punto 39.

⁴¹ Causa C-237/07, *Janecek*, punto 39.

a) Diritti procedurali

44. Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 4, della convenzione di Aarhus il "pubblico" comprende anche le persone fisiche, e anch'esse hanno un ruolo riconosciuto nel salvaguardare, tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente. Tuttavia, la legislazione nazionale può limitare il diritto di far valere in giudizio gli obblighi imposti alle autorità nazionali dal diritto ambientale dell'Unione ai casi in cui si possa dimostrare un interesse sufficiente o una violazione di un diritto⁴². L'accesso a un organo giurisdizionale nazionale può essere quindi limitato al far valere solo quelle disposizioni che non solo impongono obblighi alle autorità pubbliche ma che conferiscono anche diritti alle persone fisiche.
45. In generale i diritti procedurali sono collegati alla partecipazione del pubblico. Di norma riguardano le modalità pratiche con cui un'autorità pubblica informa il pubblico di un progetto di decisione, riceve osservazioni, ne tiene conto e annuncia pubblicamente la propria decisione. La convenzione di Aarhus prevede la partecipazione del pubblico all'elaborazione di:
- decisioni relative ad attività specifiche⁴³;
 - piani, programmi e politiche in materia ambientale⁴⁴, e
 - regolamenti di attuazione e/o strumenti normativi giuridicamente vincolanti di applicazione generale⁴⁵.
46. Disposizioni esplicite sulla partecipazione del pubblico figurano principalmente - ma non esclusivamente - nelle seguenti direttive dell'Unione in campo ambientale: direttiva sulla valutazione dell'impatto ambientale (2011/92/UE), direttiva sulle emissioni industriali (2010/75/UE), direttiva sulla partecipazione pubblica (2003/35/CE) e direttiva sulla valutazione ambientale strategica (2001/42/CE). D'altro canto, nella sentenza *LZ II* la Corte ha interpretato estensivamente l'obbligo di partecipazione del pubblico di cui all'articolo 6, paragrafo 1, lettera b), della convenzione di Aarhus, leggendolo in combinato disposto con l'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva Habitat (92/43/CEE).
47. Inoltre, come osservato dalla Corte nella causa *Kraaijeveld*, i diritti procedurali hanno lo scopo di garantire l'attuazione effettiva del diritto ambientale dell'Unione: "[p]articolarmente nei casi in cui le autorità comunitarie abbiano, mediante direttiva, imposto agli Stati membri di adottare un determinato comportamento, l'effetto utile dell'atto sarebbe attenuato se ai cittadini comunitari fosse precluso di valersene in giudizio"⁴⁶. Il comportamento menzionato in tale causa riguardava l'elaborazione di una valutazione dell'impatto ambientale che richiedeva la consultazione pubblica. Lo stesso ragionamento della sentenza *Kraaijeveld* vale per le altre disposizioni di diritto

⁴² Cfr. ad esempio l'articolo 11, paragrafo 1, della direttiva sulla valutazione dell'impatto ambientale (2011/92/UE) e l'articolo 9, paragrafo 2, della convenzione di Aarhus.

⁴³ Articolo 6.

⁴⁴ Articolo 7.

⁴⁵ Articolo 8.

⁴⁶ Causa C-72/95, *Kraaijeveld*, punto 56.

ambientale dell'Unione che richiedono la consultazione pubblica, come quelle della direttiva sulla valutazione ambientale strategica (2001/42/CE)⁴⁷.

b) Diritti sostanziali

48. Oltre ai diritti procedurali, la Corte ha riconosciuto che taluni atti di diritto derivato dell'Unione in materia ambientale conferiscono alle persone fisiche e alle loro associazioni diritti sostanziali.
49. Nella sentenza *Janecek* la Corte ha dichiarato che "in tutti i casi in cui l'inosservanza dei provvedimenti imposti dalle direttive relative alla qualità dell'aria e a quella dell'acqua potabile, e che mirano a tutelare la sanità pubblica, possa mettere in pericolo la salute delle persone, queste ultime devono poter invocare le norme di ordine pubblico che esse contengono"⁴⁸.
50. Il diritto sostanziale riconosciuto nella sentenza *Janecek* - ossia il diritto alla protezione della salute tramite la legislazione ambientale dell'Unione - ha grande rilevanza per due motivi.
51. In primo luogo, nella causa successiva, *Stichting Natuur en Milieu*⁴⁹, la Corte ha applicato lo stesso ragionamento alla legislazione sulla qualità dell'aria, che opera a un livello più ampio rispetto a quello locale rilevante nella sentenza *Janecek*. Da ciò risulta che la protezione della salute umana non è da intendersi limitata alle minacce immediate e locali⁵⁰.
52. In secondo luogo, la legislazione ambientale dell'Unione spesso include tra i suoi obiettivi la protezione della salute umana, in linea con l'articolo 35 della Carta⁵¹. La salute umana è menzionata in alcuni dei più importanti atti legislativi dell'Unione in materia ambientale, quali la direttiva quadro sui rifiuti (2008/98/CE)⁵², la direttiva quadro sulle acque (2000/60/CE)⁵³ e la direttiva sui limiti nazionali di emissione (2016/2284/UE)⁵⁴. Il ragionamento della sentenza *Janecek* potrebbe pertanto essere applicabile ben oltre la legislazione sulla qualità dell'aria e sull'acqua potabile.
53. Una possibile violazione dei diritti di proprietà, e il connesso danno patrimoniale, derivante da una decisione, atto od omissione di un'autorità pubblica che viola il diritto

⁴⁷ Causa C-41/11, *Inter-Environnement Wallonie*, punto 42.

⁴⁸ Causa C-237/07, *Janecek*, punto 38. La sentenza *Janecek* è stata preceduta da una serie di sentenze in cui la Corte ha insistito sull'importanza del corretto recepimento delle direttive sull'aria e sull'acqua potabile al fine di garantire che le persone interessate siano poste in grado di conoscere il complesso dei loro diritti (cfr. cause C-361/88 *Commissione/Germania*, punto 24, e C-59/89, *Commissione/Germania*, punto 13).

⁴⁹ Cause riunite da C-165/09 a C-167/09, *Stichting Natuur en Milieu*, punto 94.

⁵⁰ La sentenza *Janecek* riguarda misure locali per la qualità dell'aria della città di Monaco, mentre la sentenza *Stichting Natuur en Milieu* concerne i limiti nazionali di emissione per i Paesi Bassi.

⁵¹ Tale articolo dispone che "[n]ella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche ed attività dell'Unione è garantito un livello elevato di protezione della salute umana".

⁵² Cfr. articolo 13.

⁵³ Cfr. la definizione di "inquinamento" all'articolo 2, punto 33.

⁵⁴ Cfr. articolo 1.

ambientale può legittimare una persona fisica ad agire in giudizio per far valere il diritto ambientale dell'Unione.

54. Nella sentenza *Leth* la Corte ha concluso che *"la prevenzione di danni patrimoniali, qualora siano conseguenze economiche dirette dell'impatto ambientale di un progetto pubblico o privato, ricade nell'obiettivo di protezione perseguito dalla direttiva 85/337 [ora direttiva 2011/92/UE]"*⁵⁵. Il ragionamento della sentenza *Leth* è applicabile anche ad altri atti legislativi dell'Unione in materia ambientale, come la direttiva sulla valutazione ambientale strategica (2001/42/CE).
55. Il diritto ambientale dell'Unione non stabilisce il diritto generale delle persone fisiche a un ambiente sano e integro. Tuttavia, un singolo o una persona giuridica può vedersi riconosciuto il diritto di usare l'ambiente per una specifica attività economica o senza scopo di lucro, ad esempio il diritto, attribuito e acquisito, di pescare in determinate acque⁵⁶. Ne può quindi derivare la necessità di contestare decisioni, atti od omissioni che incidono su quel diritto specificamente attribuito.
56. Questo aspetto è di particolare rilievo nella legislazione dell'Unione sulle acque e sulla protezione della natura. A questo proposito, lo strumento trasversale per le risorse idriche, la direttiva quadro sulle acque (2000/60/CE), definisce l'"*inquinamento*" in termini di introduzione di sostanze o di calore che *"deterp[a] o deterior[a] i valori ricreativi o altri legittimi usi dell'ambiente"*. Sia la direttiva Uccelli (2009/147/CE) sia la direttiva Habitat (92/43/CE) fanno riferimento a una vasta gamma di possibili usi della natura, tra cui le attività ricreative (ad esempio la caccia), la ricerca e l'istruzione. Per questi usi diversi, è ragionevole supporre che, oltre alla questione degli interessi, possa emergere anche quella dei diritti.
57. In questo quadro, la presente comunicazione esamina, nelle sezioni successive, l'accesso alla giustizia in materia ambientale sotto diversi profili:
- base precisa e condizioni alle quali le persone fisiche e le ONG ambientaliste possono aspettarsi di ottenere la legittimazione ad agire;
 - portata del riesame, ossia i motivi del riesame e l'intensità del controllo delle decisioni, atti e omissioni contestate;
 - rimedi effettivi per riparare a decisioni, atti e omissioni viziati da errori di diritto;
 - costi di contenzioso e fattori che devono essere presi in considerazione per evitare che questi siano eccessivamente onerosi;
 - speditezza delle procedure e necessità di fornire al pubblico informazioni pratiche.

⁵⁵ Causa C-420/11, *Leth*, punto 36.

⁵⁶ Cfr. causa pendente C-529/15, *Folk*.

2. LEGITTIMAZIONE AD AGIRE

2.1 Introduzione

La legittimazione ad agire è il diritto di proporre ricorso dinanzi a un organo giurisdizionale o altro organo indipendente e imparziale per tutelare un diritto o un interesse del ricorrente in relazione alla legittimità di una decisione, atto od omissione di un'autorità pubblica. La legittimazione ad agire può variare a seconda dell'oggetto della decisione, atto od omissione che si vuole contestare e a seconda che il ricorrente sia una persona fisica o un'ONG ambientalista riconosciuta.

58. La legittimazione ad agire - talvolta chiamata anche *locus standi* - è il diritto di proporre ricorso dinanzi a un organo giurisdizionale o altro organo indipendente e imparziale per tutelare un diritto o un interesse del ricorrente. Il diritto di proporre ricorso concerne le decisioni, atti e omissioni di autorità pubbliche che potrebbero violare il diritto o interesse in questione. Le decisioni, atti od omissioni rappresentano il modo in cui le autorità pubbliche adempiono - o prendono posizione in merito a - obblighi che incombono loro ai sensi del diritto ambientale dell'Unione, ad esempio l'obbligo di garantire che le strutture di trattamento dei rifiuti e le installazioni industriali operino previa autorizzazione⁵⁷. La legittimazione ad agire, oltre a essere un mezzo per assicurare la tutela dei diritti e degli interessi, è uno strumento che consente di garantire l'assunzione di responsabilità per tali decisioni, atti od omissioni.
59. Alcune direttive dell'Unione in materia ambientale contengono disposizioni sull'accesso alla giustizia che fanno espressamente obbligo agli Stati membri di prevedere la legittimazione ad agire⁵⁸. Tuttavia la maggior parte degli atti di diritto derivato dell'Unione in materia ambientale non contempla disposizioni esplicite sull'accesso alla giustizia né quindi sulla legittimazione ad agire. Ciononostante, malgrado l'assenza di disposizioni legislative esplicite, l'obbligo di prevedere la legittimazione ad agire va dedotto dai principi stabiliti dalla giurisprudenza della Corte.

⁵⁷ Tale obbligo è previsto nella direttiva quadro sui rifiuti (2008/98/CE) e nella direttiva sulle emissioni industriali (2010/75/UE).

⁵⁸ Articolo 6, paragrafo 2, della direttiva sull'accesso all'informazione ambientale (2003/4/CE); articolo 13 della direttiva sulla responsabilità ambientale (2004/35/CE); articolo 25 della direttiva sulle emissioni industriali (2010/75/UE); articolo 11 della direttiva sulla valutazione dell'impatto ambientale (2011/92/UE); articolo 23 della direttiva Seveso III (2012/18/UE). Cfr. anche il considerando 27 della direttiva sui limiti nazionali di emissione (2016/2284), che fa un riferimento specifico alla giurisprudenza della Corte in materia di accesso alla giustizia.

60. La base della legittimazione ad agire varia a seconda dell'oggetto della decisione, atto od omissione che si vuole contestare. Le sezioni successive distinguono tra decisioni, atti od omissioni riguardanti:
- richieste di informazioni ambientali e diritto di ricevere informazioni (sezione C.2.2);
 - attività specifiche soggette al requisito della partecipazione del pubblico (sezione C.2.3);
 - richieste di azione ai sensi delle norme sulla responsabilità ambientale (punto C.2.4);
 - altro, ad esempio legislazione nazionale di attuazione, atti regolamentari generali, piani e programmi, deroghe (sezione C.2.5).
61. Per le prime tre categorie, la legittimazione ad agire è esplicitamente prevista in gran parte degli atti di diritto derivato dell'Unione in materia ambientale⁵⁹. Per l'ultima categoria, la legittimazione ad agire risulta dai principi generali che la disciplinano, secondo l'interpretazione della Corte.
62. La portata della legittimazione ad agire varia a seconda che la persona che intende proporre ricorso sia una persona fisica, un'ONG ambientalista o un'altra entità. Questo aspetto è esaminato nelle sezioni successive.

2.2 Richieste di informazioni ambientali e diritto di ricevere informazioni

Qualunque persona fisica o giuridica che presenta una richiesta di informazioni è legittimata ad agire per contestare la decisione, atto od omissione dell'autorità pubblica competente per trattare la richiesta. Il diritto di ricevere informazioni attraverso la diffusione attiva può legittimare le persone fisiche e le associazioni a proporre ricorsi.

63. Il diritto ambientale dell'Unione conferisce alle persone fisiche e giuridiche il diritto di chiedere informazioni ambientali⁶⁰. La direttiva sull'accesso all'informazione ambientale (2003/4/CE) prevede esplicitamente, all'articolo 6, una procedura di ricorso in sede giurisdizionale per il riesame di atti od omissioni di autorità pubbliche in relazione alle richieste di informazioni ambientali che rientrano nel campo di applicazione della direttiva. Il diritto al riesame si basa sul disposto dell'articolo 9, paragrafo 1, della convenzione di Aarhus e mira a tutelare il diritto di presentare una richiesta di

⁵⁹ Cfr. causa C-243/15, *LZ II*. La Corte stabilisce l'obbligo della legittimazione ad agire, per casi che esulano dal diritto derivato dell'Unione, sulla base dell'articolo 47 della Carta in combinato disposto con l'articolo 9, paragrafo 2, della convenzione di Aarhus per le decisioni, atti e omissioni cui si applica la disposizione sulla partecipazione del pubblico di cui all'articolo 6 della convenzione di Aarhus.

⁶⁰ Cfr. direttiva sull'accesso all'informazione ambientale (2003/4/CE).

informazioni⁶¹. Qualunque persona fisica o giuridica che presenta una richiesta di informazioni gode della legittimazione ad agire⁶².

64. Il diritto ambientale dell'Unione conferisce alle persone fisiche e giuridiche il diritto non solo di chiedere ma anche di ricevere informazioni ambientali⁶³. Risulta chiaramente dalla decisione della Corte nella causa *East Sussex* che il diritto del richiedente informazioni ambientali comprende il diritto al corretto rispetto da parte dell'autorità pubblica competente delle condizioni relative alla fornitura delle informazioni⁶⁴. Tale causa riguarda il diritto di ricevere informazioni su richiesta, ma il pubblico ha diritto di ricevere informazioni anche attraverso la diffusione attiva ad opera delle autorità pubbliche competenti⁶⁵. Il rispetto, da parte delle autorità pubbliche, dell'obbligo di diffondere attivamente le informazioni ambientali può, tra l'altro, essere importante per la salvaguardia del diritto alla protezione della salute⁶⁶.

2.3 Attività specifiche soggette al requisito della partecipazione del pubblico

Il requisito della partecipazione del pubblico per determinate attività specifiche conferisce diritti agli interessati e li legittima a chiedere il riesame giurisdizionale della decisione, atto od omissione in questione.

65. La legislazione ambientale dell'Unione contempla un numero considerevole di prescrizioni che impongono alle autorità pubbliche di prendere decisioni su attività specifiche che possono avere ripercussioni sull'ambiente. Ad esempio, un progetto di autostrada, prima di poter essere eseguito, necessita della decisione di un'autorità pubblica che lo autorizza. Analogamente, prima dell'avvio di un'attività industriale proposta può occorrere una decisione di un'autorità pubblica che autorizzi le emissioni industriali. Inoltre, molti atti di diritto derivato dell'Unione in materia ambientale richiedono lo svolgimento di una consultazione pubblica nel corso del processo decisionale⁶⁷. L'obbligo

⁶¹ Il diritto di presentare una richiesta di informazioni è previsto dall'articolo 4 della convenzione di Aarhus.

⁶² Cfr. guida all'applicazione della convenzione di Aarhus, pag. 191.

⁶³ Come si rinvia nella direttiva sull'accesso all'informazione ambientale (2003/4/CE) e in vari documenti informativi ambientali settoriali.

⁶⁴ Causa C-71/14, *East Sussex*, punto 56.

⁶⁵ Cfr. ad esempio l'articolo 7 della direttiva sull'accesso all'informazione ambientale (2003/4/CE) e l'articolo 11 della direttiva Inspire (2007/2/CE).

⁶⁶ Emblematici sono l'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva sulle acque di balneazione (2006/7/CE), che fa obbligo di informare il pubblico laddove la balneazione sia vietata o sconsigliata, e l'articolo 8, paragrafo 3, della direttiva sull'acqua potabile (98/83/CE), che fa obbligo di informare tempestivamente i consumatori in merito a un'eventuale contaminazione dell'acqua potabile che metta in pericolo la salute umana.

⁶⁷ Emblematici sono l'articolo 24 della direttiva sulle emissioni industriali (2010/75/UE), l'articolo 6, paragrafo 4, della direttiva sulla valutazione dell'impatto ambientale (2011/92/UE) e l'articolo 15 della direttiva Seveso III (2012/18/UE). Un obbligo più vago di consultazione pubblica figura all'articolo 6, paragrafo 3, della

di consultazione conferisce diritti di partecipazione ai membri del pubblico legittimati a partecipare.

66. La legittimazione ad agire per contestare decisioni, atti od omissioni riguardanti attività specifiche soggette al requisito della partecipazione del pubblico si basa sia sulle disposizioni esplicite relative alla legittimazione ad agire di cui all'articolo 9, paragrafo 2, della convenzione di Aarhus e sul connesso diritto derivato dell'Unione⁶⁸, sia sulla giurisprudenza della Corte. In particolare, la Corte ha confermato nella sentenza *Kraaijeveld*⁶⁹ che una decisione, atto od omissione di un'autorità pubblica che viola il diritto di partecipazione legittima a chiedere un controllo giurisdizionale.
67. A seguito della sentenza *Kraaijeveld*, nella convenzione di Aarhus è stata esplicitamente integrata la legittimazione ad agire in base al diritto di partecipazione. In particolare, l'articolo 9, paragrafo 2, della convenzione di Aarhus prevede una procedura di ricorso dinanzi a un organo giurisdizionale e/o ad un altro organo indipendente ed imparziale istituito dalla legge⁷⁰ per contestare la legittimità sostanziale o procedurale di decisioni, atti o omissioni soggette alle disposizioni sulla partecipazione del pubblico di cui all'articolo 6 della medesima convenzione.
68. Gli atti di diritto derivato dell'Unione in materia ambientale connessi alla convenzione di Aarhus⁷¹ contengono disposizioni basate sull'articolo 9, paragrafo 2, della medesima. Tuttavia, questi atti di diritto derivato non coprono tutti i processi decisionali cui si applica l'articolo 6 - e, per estensione, l'articolo 9, paragrafo 2 - della convenzione. Poiché l'articolo 9, paragrafo 2, si riferisce alle situazioni in cui si applicano le disposizioni sulla partecipazione del pubblico di cui all'articolo 6, gli Stati membri sono tenuti ad assicurare un sistema di riesame giurisdizionale ogniqualvolta l'articolo 6 prevede l'obbligo di partecipazione pubblica.
69. Nella sentenza *LZ II*⁷² la Corte ha statuito che il requisito della partecipazione del pubblico di cui all'articolo 6, paragrafo 1, lettera b), della convenzione di Aarhus si applica anche nel contesto dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva Habitat (92/43/CEE), nelle situazioni in cui un'autorità pubblica è tenuta a norma del diritto nazionale a determinare se sia necessario effettuare un'opportuna valutazione di un progetto che possa avere incidenze significative sull'integrità di un sito protetto Natura 2000. Ha inoltre affermato che, poiché in tali situazioni si applica il requisito di cui

direttiva Habitat (92/43/CEE), che tuttavia va letto in combinato disposto con l'articolo 6, paragrafo 1, lettera b), della convenzione di Aarhus (cfr. causa C-243/15, *LZ II*, punto 45).

⁶⁸ Articolo 25 della direttiva sulle emissioni industriali (2010/75/UE); articolo 11 della direttiva sulla valutazione dell'impatto ambientale (2011/92/UE); articolo 23 della direttiva Seveso III (2012/18/UE).

⁶⁹ Causa C-72/95, *Kraaijeveld*, punto 56.

⁷⁰ Nella presente comunicazione, qualunque riferimento ad organi giurisdizionali si intende fatto anche, *mutatis mutandis*, ad altri organi indipendenti ed imparziali istituiti dalla legge

⁷¹ Cfr. articolo 25 della direttiva sulle emissioni industriali (2010/75/UE); articolo 11 della direttiva sulla valutazione dell'impatto ambientale (2011/92/UE); articolo 23 della direttiva Seveso III (2012/18/UE).

⁷² Causa C-243/15, *LZ II*.

all'articolo 6, paragrafo 1, lettera b), della convenzione, nelle stesse situazioni si applica anche l'obbligo di cui all'articolo 9, paragrafo 2, della medesima.

70. Con detta sentenza la Corte ha chiarito che l'obbligo di cui all'articolo 9, paragrafo 2, della convenzione di Aarhus, in combinato disposto con l'articolo 47 della Carta, può applicarsi anche ai settori del diritto ambientale che non contemplano un obbligo specifico sull'accesso alla giustizia. Infatti, sebbene la sentenza *LZ II* riguardi la direttiva Habitat (92/43/CEE), il ragionamento alla base dell'interpretazione della Corte si presta ad essere applicato per analogia anche al processo decisionale in altri settori del diritto ambientale dell'Unione, quali l'acqua e i rifiuti.
71. Il beneficiario delle disposizioni sulla partecipazione del pubblico di cui all'articolo 6, paragrafo 2, della convenzione di Aarhus e, per estensione, delle disposizioni sull'accesso alla giustizia di cui all'articolo 9, paragrafo 2, della medesima e del corrispondente diritto derivato dell'Unione è il "*pubblico interessato*". Questo è definito come "*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*"⁷³. Formano il "*pubblico*" "*una o più persone fisiche o giuridiche e, ai sensi della legislazione o della prassi nazionale, le associazioni, le organizzazioni o i gruppi costituiti da tali persone*"⁷⁴.
72. Tuttavia, né l'articolo 9, paragrafo 2, della convenzione di Aarhus né le disposizioni di diritto derivato dell'Unione accordano ai membri del pubblico un accesso incondizionato alla giustizia. La convenzione e la legislazione consentono alle parti contraenti e agli Stati membri di imporre determinate condizioni per evitare di riconoscere a chiunque la legittimazione ad agire in materia ambientale (*actio popularis*)⁷⁵. Inoltre, sia la convenzione di Aarhus sia il connesso diritto derivato dell'Unione distinguono tra legittimazione ad agire delle persone fisiche, associazioni, organizzazioni e gruppi e legittimazione ad agire delle ONG ambientaliste riconosciute.

2.3.1 Persone fisiche

Per quanto riguarda le persone fisiche, il presupposto di dimostrare la "violazione di un diritto" o il possesso di un interesse sufficiente per essere legittimate ad agire in relazione a un'attività specifica deve essere interpretato e applicato alla luce dell'obbligo di accordare un ampio accesso alla giustizia in materia ambientale. Tra i diritti che possono essere violati figurano i diritti procedurali delle persone fisiche derivanti dal diritto ambientale dell'Unione (ad esempio il diritto di partecipazione del pubblico) e i diritti sostanziali conferiti alle medesime (ad esempio il diritto alla protezione della salute umana e il diritto di proprietà).

⁷³ Cfr. articolo 2, punto 5, della convenzione di Aarhus e articolo 1, paragrafo 2, lettere d) ed e), della direttiva sulla valutazione dell'impatto ambientale (2011/92/UE).

⁷⁴ Cfr. articolo 2, punto 4, della convenzione di Aarhus.

⁷⁵ Cfr. anche la guida all'applicazione della convenzione di Aarhus, pag. 199.

73. Conformemente all'articolo 9, paragrafo 2, della convenzione di Aarhus, all'articolo 11 della direttiva sulla valutazione dell'impatto ambientale (2011/92/UE) e all'articolo 25 della direttiva sulle emissioni industriali (2010/75/UE), le parti contraenti e gli Stati membri possono limitare l'accesso alla giustizia a coloro che dimostrino un interesse sufficiente o, in alternativa, la violazione di un diritto. La dottrina della *"violazione di un diritto"* è esposta alla sezione C.2.5.3.

2.3.2 ONG ambientaliste con legittimazione ad agire di diritto

2.3.2.1 Principio generale

Le ONG ambientaliste riconosciute godono della legittimazione ad agire di diritto per contestare decisioni, atti od omissioni di autorità pubbliche riguardanti attività specifiche soggette al requisito della partecipazione del pubblico ai sensi del diritto dell'Unione.

74. L'articolo 2, punto 5, e l'articolo 9, paragrafo 2, della convenzione di Aarhus e la legislazione dell'Unione che dà loro attuazione riconoscono il ruolo importante di attori quali le ONG ambientaliste, cui accordano la legittimazione ad agire di diritto in base all'assunto che esse soddisfano i requisiti pertinenti previsti dal diritto nazionale. Per queste ONG, il presupposto di vantare un "interesse sufficiente" o di far valere una "violazione di un diritto" si considera soddisfatto⁷⁶. Tale legittimazione ad agire di diritto ha implicazioni non solo sulla ricevibilità della domanda, ma anche sulla portata del riesame esercitato dal giudice nazionale (cfr. sezione C.3.2.2.2).
75. La Corte ha chiarito la portata dei requisiti nazionali che le ONG possono essere tenute a soddisfare per ottenere la legittimazione ad agire di diritto. Essa ha affermato che, sebbene spetti agli Stati membri definire tali requisiti, questi non possono essere formulati in modo tale da rendere impossibile per le ONG l'esercizio del diritto di adire un organo giurisdizionale per la tutela dell'interesse generale. Le norme nazionali *"devono [...] garantire «un ampio accesso alla giustizia»"*⁷⁷.
76. La Corte ha statuito che la legislazione nazionale viola l'articolo 11 della direttiva sulla valutazione dell'impatto ambientale (2011/92/UE) qualora non consenta alle ONG ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, di tale direttiva di far valere in giudizio, nel contesto di un ricorso promosso avverso una decisione di autorizzazione di progetti *"che possono avere un impatto ambientale importante"* ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, della stessa direttiva, la violazione di una norma derivante dal diritto ambientale dell'Unione intesa a tutelare l'ambiente, per il fatto che tale disposizione tutela soltanto gli interessi della collettività e non quelli dei singoli⁷⁸.

⁷⁶ Cfr. articolo 11, paragrafo 3, della direttiva sulla valutazione dell'impatto ambientale (2011/92/UE) e articolo 9, paragrafo 2, della convenzione di Aarhus.

⁷⁷ Causa C-263/08, *Djurgården*, punto 45.

⁷⁸ Causa C-115/09, *Bund für Umwelt und Naturschutz*, punto 59.

77. Questo ragionamento si applica a tutti i casi di legittimazione ad agire di diritto, ossia quelli rientranti nel campo di applicazione dell'articolo 9, paragrafo 2, della convenzione di Aarhus.

2.3.2.2 Criteri specifici per la legittimazione ad agire di diritto

I criteri che le ONG ambientaliste devono rispettare per beneficiare della legittimazione ad agire di diritto non devono essere eccessivamente difficili da soddisfare e dovrebbero tenere conto degli interessi delle ONG piccole e locali.

78. Le norme nazionali possono definire i requisiti che le ONG devono soddisfare per beneficiare della legittimazione ad agire di diritto. La giurisprudenza della Corte fa luce sul grado di rigore di queste norme.

a) Operatività in campo ambientale

79. Un impegno nel settore dell'ambiente contribuisce ad assicurare che un'ONG abbia competenze e conoscenze utili. Nella sentenza *Djurgården* la Corte conferma che *"una legge nazionale può imporre che una siffatta organizzazione, che intende contestare in giudizio un progetto rientrante nella direttiva 85/337 [ora direttiva 2011/92/UE], abbia un oggetto sociale attinente alla protezione della natura e dell'ambiente"*.⁷⁹ Da questa formulazione non si può dedurre che la Corte abbia approvato il requisito che l'ONG debba avere l'obiettivo esclusivo della protezione dell'ambiente. Sembra tuttavia potersi desumere che uno Stato membro può esigere che la protezione dell'ambiente costituisca l'obiettivo preminente o sostanziale dell'ONG.

b) Requisito del numero di aderenti

80. Il numero di aderenti a un'ONG può essere un indicatore importante dell'operatività dell'ONG. Nella sentenza *Djurgården* la Corte ha esaminato il requisito nazionale del numero minimo di aderenti che un'ONG deve avere, statuendo che il numero richiesto non può essere fissato a un livello tale da contrastare con l'obiettivo di agevolare l'accesso alla giustizia⁸⁰. Ha inoltre sottolineato l'importanza di facilitare le ONG locali, poiché potrebbero essere le più inclini a contestare progetti su piccola scala che non hanno un'importanza nazionale o regionale ma che hanno comunque un effetto significativo sull'ambiente⁸¹. Va rilevato che non tutte le ONG che godono della legittimazione ad agire di diritto hanno aderenti; Alcune sono fondazioni di pubblica utilità, le cui azioni hanno dato luogo a un'importante giurisprudenza della Corte.

⁷⁹ Causa C-263/08, *Djurgården*, punto 46.

⁸⁰ Causa C-263/08, *Djurgården*, punto 47.

⁸¹ Nella fattispecie, la Corte ha ritenuto che un numero minimo di duemila aderenti non fosse in linea con gli obiettivi della direttiva sulla valutazione dell'impatto ambientale (2011/92/UE).

c) Altri criteri

81. Nella pratica alcuni Stati membri impongono alle ONG di soddisfare altri criteri per ottenere la legittimazione ad agire di diritto, ad esempio: l'indipendenza, l'assenza di scopo lucrativo, il possesso di personalità giuridica distinta ai sensi del diritto nazionale, una base finanziaria di comprovata solidità per il perseguimento di un obiettivo di promozione della tutela ambientale, oppure un periodo di esistenza minimo prima di poter ottenere la legittimazione ad agire di diritto. A questo proposito, è opportuno tenere conto del richiamato ragionamento della Corte nella causa *Djurgården* in merito al requisito del numero minimo di aderenti.⁸²

2.3.3 Non discriminazione nei confronti delle ONG straniere

Le condizioni che le ONG ambientaliste devono soddisfare per beneficiare della legittimazione ad agire di diritto non devono essere meno favorevoli per le ONG straniere rispetto alle ONG nazionali.

82. Le ONG ambientaliste degli Stati membri confinanti potrebbero voler partecipare al processo decisionale relativo a un'attività specifica o essere altrimenti attive al riguardo. Ciò vale soprattutto quando l'attività specifica può avere impatti ambientali transfrontalieri. Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 9, della convenzione di Aarhus, *"il pubblico ha accesso alle informazioni, può partecipare ai processi decisionali e ha accesso alla giustizia in materia ambientale senza discriminazioni basate sulla cittadinanza, sulla nazionalità o sulla residenza o, qualora si tratti di persone giuridiche, sull'ubicazione della sede legale o del centro effettivo delle loro attività"*. Di conseguenza, se un'ONG straniera vuole essere legittimata ad agire, essa non deve ricevere un trattamento meno favorevole delle ONG nazionali per quanto riguarda le condizioni da soddisfare ai fini della legittimazione ad agire di diritto.
83. L'articolo 3, paragrafo 9, della convenzione vieta solo le discriminazioni, pertanto uno Stato membro può esigere che le ONG straniere soddisfino le stesse condizioni applicabili alle ONG nazionali. Tuttavia tali condizioni, in particolare la procedura per ottenere lo status di ONG con legittimazione ad agire di diritto, non devono impedire o rendere eccessivamente difficile per un'ONG straniera l'ottenimento di tale status⁸³.

⁸² Causa C-263/08, *Djurgården*, punto 47.

⁸³ Cfr. anche il punto 18 della raccomandazione sul ricorso collettivo (2013/396/UE), in cui si raccomanda un meccanismo diverso per la concessione della legittimazione ad agire alle ONG provenienti da altri Stati membri, basato sul riconoscimento della legittimazione ad agire accordata nello Stato membro in cui l'ONG ha sede. Tale meccanismo sarebbe più favorevole del principio della non discriminazione, soprattutto per le ONG degli Stati membri che prevedono condizioni per la concessione della legittimazione ad agire meno rigorose rispetto agli altri. Pertanto, nei casi che rientrano nel campo di applicazione sia della convenzione di Aarhus sia

2.3.4 Altre associazioni, organizzazioni e gruppi

Pur non godendo della legittimazione ad agire di diritto, le altre associazioni, organizzazioni e gruppi possono, nel rispetto della legislazione nazionale, beneficiare della legittimazione ad agire sulla stessa base delle persone fisiche.

84. Come già ricordato, con "pubblico" ai sensi della convenzione di Aarhus s'intende "una o più persone fisiche o giuridiche e, ai sensi della legislazione o della prassi nazionale, le associazioni, le organizzazioni o i gruppi costituiti da tali persone". Pertanto, anche se non godono della legittimazione ad agire di diritto, le associazioni, le organizzazioni e i gruppi possono essere legittimati ad agire alle stesse condizioni delle persone fisiche. Ciò può facilitare il raggruppamento di pretese che altrimenti dovrebbero essere fatte valere separatamente dai singoli ricorrenti, con vantaggi sia per il pubblico interessato (grazie alla condivisione dell'onere del contenzioso) sia per l'autorità pubblica (grazie alla riduzione del rischio di dover affrontare una molteplicità di ricorsi distinti).

2.3.5 Precedente partecipazione

Gli Stati membri non possono limitare la legittimazione ad agire per contestare una decisione di un'autorità pubblica ai membri del pubblico interessato che hanno partecipato al procedimento amministrativo precedente l'adozione di tale decisione.

85. La mancata partecipazione al procedimento amministrativo di adozione di una decisione può essere una questione di ricevibilità del successivo ricorso volto a contestare tale decisione⁸⁴. La giurisprudenza della Corte sottolinea il ruolo degli organi giurisdizionali nazionali nel proteggere i diritti sostanziali conferiti alle persone fisiche e alle associazioni dal diritto dell'Unione e, nel contempo, il fatto che le procedure amministrative e quelle giudiziarie perseguono finalità diverse. Ad esempio, una decisione di un'autorità pubblica può dar luogo a una potenziale violazione del diritto del ricorrente alla protezione della salute indipendentemente da eventuali diritti procedurali del ricorrente.
86. A questo proposito, nella sentenza *Djurgården* la Corte ha affermato che, nell'ambito di una decisione attinente alla direttiva sulla valutazione dell'impatto ambientale (2011/92/UE), il "processo decisionale in materia ambientale [...] è distint[o] e persegue una finalità diversa da quella del ricorso giurisdizionale, poiché quest'ultimo può, ove necessario, essere esercitato contro la decisione adottata in esito a tale processo"⁸⁵.

della raccomandazione, l'applicazione aggiuntiva del meccanismo di riconoscimento reciproco previsto dalla raccomandazione faciliterebbe ulteriormente le attività delle ONG.

⁸⁴ Cfr. anche la guida all'applicazione della convenzione di Aarhus, pag. 195.

⁸⁵ Causa C-263/08, *Djurgården*, punto 38.

Pertanto, *"i membri del pubblico interessato [...] devono poter impugnare la decisione con cui un organo appartenente all'organizzazione giudiziaria di uno Stato membro si è pronunciato in merito ad una domanda di autorizzazione di un progetto, a prescindere dal ruolo che hanno potuto svolgere nell'istruzione di detta domanda prendendo parte al procedimento dinanzi a detto organo e facendo valere la propria posizione in tale occasione"*.

2.4 Richieste di azione ai sensi delle norme sulla responsabilità ambientale

87. La direttiva sulla responsabilità ambientale (2004/35/CE) mira, tra l'altro, a incoraggiare le persone fisiche e giuridiche ad aiutare le autorità competenti a far fronte alle situazioni di danno ambientale cui sono applicabili le norme sulla responsabilità ambientale⁸⁶. Essa consente alle persone fisiche o giuridiche colpite da un danno ambientale o che vantano un interesse sufficiente concernente il danno o che fanno valere la violazione di un diritto causata dal danno, di presentare osservazioni e richieste all'autorità nazionale competente affinché adotti le misure necessarie. Tale direttiva prevede che l'interesse di determinate ONG sia considerato sufficiente e che tali ONG siano considerate titolari di diritti che possono subire violazioni, legittimandole così a richiedere un'azione. L'autorità competente è tenuta a prendere una decisione sulla richiesta di azione⁸⁷.
88. La legittimazione a presentare osservazioni e richieste di azione è formulata sulla falsariga dell'articolo 9, paragrafo 2, della convenzione di Aarhus e delle correlate disposizioni della direttiva sulla valutazione dell'impatto ambientale (2011/92/UE). Invero, coloro che sono legittimati a presentare osservazioni e richieste di azione sono anche legittimati a contestare la legittimità procedurale e sostanziale delle decisioni, atti od omissioni dell'autorità competente in relazione alle osservazioni e richieste presentate⁸⁸.
89. Data l'analogia nella formulazione, anche per quanto riguarda la legittimazione privilegiata delle ONG ambientaliste, la giurisprudenza della Corte sulla legittimazione ad agire esposta nella sezione C.2.3 può essere presa in considerazione anche nell'interpretazione della direttiva sulla responsabilità ambientale (2004/35/CE).

⁸⁶ Tali norme comprendono disposizioni dettagliate sulle "misure di riparazione" del danno ambientale rientrante nel campo di applicazione della direttiva (cfr. articolo 7 della direttiva sulla responsabilità ambientale (2004/35/CE)).

⁸⁷ Articolo 12 della direttiva sulla responsabilità ambientale (2004/35/CE).

⁸⁸ Articolo 13 della direttiva sulla responsabilità ambientale (2004/35/CE).

2.5. Altro, ad esempio legislazione nazionale di attuazione, atti regolamentari generali, piani e programmi, deroghe

2.5.1 Base generale della legittimazione ad agire

La base generale della legittimazione ad agire per contestare decisioni, atti od omissioni degli Stati membri nei settori disciplinati dal diritto ambientale dell'Unione è stabilita dal diritto nazionale ma deve essere interpretata in modo coerente con il disposto dell'articolo 9, paragrafo 3, della convenzione di Aarhus, dell'articolo 19, paragrafo 1, del TUE e dell'articolo 47 della Carta.

90. L'articolo 19, paragrafo 1, del TUE, che codifica il principio consolidato della tutela giurisdizionale effettiva⁸⁹, dispone che "[g]li Stati membri stabiliscono i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione". Parallelamente, l'articolo 47, comma 1, della Carta, da cui gli Stati membri sono vincolati nell'attuare il diritto dell'Unione, sancisce che "[o]gni persona i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, nel rispetto delle condizioni previste nel presente articolo".
91. Nel settore specifico dell'ambiente, l'articolo 9, paragrafo 3, della convenzione di Aarhus prevede che le parti contraenti provvedano 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. Come indicato in precedenza, la definizione di "pubblico" comprende le ONG ambientaliste.
92. L'articolo 9, paragrafo 3, della convenzione di Aarhus è più ampio rispetto all'articolo 9, paragrafo 2, della medesima, in quanto chi beneficia della legittimazione ad agire è il "pubblico", che, in base alla definizione figurante nella convenzione, è più ampio rispetto al "pubblico interessato". L'articolo 9, paragrafo 3, fa riferimento ad atti e omissioni anche di privati, mentre l'articolo 9, paragrafo 2, si limita alle decisioni, atti e omissioni di autorità pubbliche⁹⁰. D'altro canto, l'articolo 9, paragrafo 3, lascia alle parti contraenti la possibilità di scegliere tra una procedura di ricorso amministrativo e una procedura di ricorso giurisdizionale. Inoltre, non fa alcun riferimento a criteri di accesso come la violazione di un diritto o il possesso di un interesse sufficiente, né prevede la legittimazione ad agire di diritto per le ONG ambientaliste.
93. Di conseguenza, nella sentenza *LZ I* la Corte ha chiarito che l'articolo 9, paragrafo 3, della convenzione di Aarhus non contiene alcun obbligo chiaro e preciso idoneo a regolare direttamente la situazione giuridica dei cittadini, dal momento che è subordinato

⁸⁹ Cfr. ad esempio la causa C-432/05, *Unibet*, punto 37.

⁹⁰ Per quanto riguarda la portata della presente comunicazione si veda la sezione A.

all'adozione di misure ulteriori ad opera delle parti contraenti⁹¹. Tuttavia, la Corte ha parimenti affermato che l'articolo 9, paragrafo 3, benché redatto in termini generali, ha lo scopo di permettere di assicurare una tutela effettiva dell'ambiente⁹² e che *"non si può immaginare [...] di interpretare le prescrizioni dell'art. 9, n. 3, della convenzione di Aarhus in una maniera che renda praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione"*⁹³.

94. In forza dell'articolo 216, paragrafo 2, del TFUE, la convenzione di Aarhus è parte integrante dell'ordinamento giuridico dell'Unione⁹⁴. Le disposizioni dell'ordinamento giuridico dell'Unione, che vincolano gli Stati membri nell'attuazione dell'articolo 9, paragrafo 3, della convenzione, comprendono l'applicazione e l'interpretazione uniformi del diritto dell'Unione. Un meccanismo essenziale per garantire tale uniformità è la possibilità - talvolta l'obbligo - per gli organi giurisdizionali nazionali di chiedere alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 del TFUE, di pronunciarsi sulla validità o sull'interpretazione di disposizioni specifiche del diritto dell'Unione. A tale scopo è necessario l'accesso agli organi giurisdizionali nazionali.
95. Alla luce delle considerazioni che precedono, gli Stati membri sono tenuti a riconoscere la legittimazione ad agire per garantire l'accesso a un ricorso effettivo per la tutela dei diritti procedurali e sostanziali conferiti dal diritto ambientale dell'Unione anche se la legislazione ambientale dell'Unione in questione non contiene disposizioni specifiche al riguardo.

2.5.2 Legittimazione ad agire per la tutela dei diritti procedurali conferiti dal diritto ambientale dell'Unione

La legittimazione ad agire deve essere riconosciuta alle persone fisiche e alle ONG ambientaliste per garantire il rispetto delle disposizioni procedurali dell'Unione in materia ambientale, quali quelle che stabiliscono procedure decisionali con la partecipazione del pubblico, come le procedure in materia di piani e programmi.

96. I diritti procedurali sono particolarmente importanti nel caso dei piani e dei programmi. Molti atti legislativi dell'Unione in materia ambientale impongono l'adozione di piani e programmi per garantire il raggiungimento degli obiettivi ambientali perseguiti. Tali documenti possono servire da strumento per la gestione degli interventi nel tempo (ad esempio i piani di gestione dei bacini idrografici)⁹⁵ o per la definizione di azioni per affrontare problemi specifici (ad esempio i piani per la qualità dell'aria volti a ridurre i

⁹¹ Causa C-240/09, LZ I, punto 45.

⁹² Causa C-240/09, LZ I, punto 46.

⁹³ Causa C-240/09, LZ I, punto 49.

⁹⁴ Causa C-243/15, LZ II, punto 45.

⁹⁵ Cfr. articolo 13 della direttiva quadro sulle acque (2000/60/CE).

livelli eccessivi di inquinamento atmosferico)⁹⁶. Oltre a richiedere l'adozione di determinati tipi di piani e programmi, la legislazione ambientale dell'Unione fissa requisiti per la valutazione ambientale dei piani e dei programmi (ad esempio i piani di assetto territoriale) che possono avere un impatto significativo sull'ambiente⁹⁷.

97. Gran parte della legislazione interessata prevede una fase di consultazione pubblica obbligatoria durante il processo decisionale. A questo proposito, l'articolo 7 della convenzione di Aarhus richiede la consultazione del pubblico per i piani e i programmi che rientrano nell'ampio campo di applicazione della convenzione stessa. Su tale base, i piani e i programmi relativi all'ambiente che sono obbligatori ai sensi del diritto dell'Unione ma per i quali non sono contemplate esplicite disposizioni sulla partecipazione del pubblico possono comunque richiedere una consultazione pubblica.
98. La legittimazione ad agire per contestare decisioni, atti e omissioni di autorità pubbliche in relazione ai piani e programmi coperti dall'articolo 7 della convenzione di Aarhus può essere definita alla luce della giurisprudenza della Corte in materia di partecipazione del pubblico. Applicando il ragionamento della sentenza *Kraaijeveld*⁹⁸ (che riguarda un progetto anziché un piano o un programma), i beneficiari del diritto di partecipazione sono legittimati a chiedere a un organo giurisdizionale di controllare se il comportamento richiesto nel processo decisionale per un piano o un programma è stato rispettato.
99. La giurisprudenza della Corte indica che la legittimazione ad agire vale non solo per le decisioni, atti e omissioni riguardanti singoli piani o programmi, ma anche per la legislazione nazionale e gli atti regolamentari generali che stabiliscono i requisiti procedurali di tali piani e programmi. Infatti, nella sentenza *Terre Wallonne e Inter-Environnement Wallonie*⁹⁹ la Corte ha statuito che il programma d'azione previsto dalla direttiva sui nitrati (91/676/CEE) richiede, in linea di principio, anche una valutazione strategica dell'impatto ambientale (che comprende la consultazione pubblica) ai sensi della direttiva sulla valutazione ambientale strategica (2001/42/CE). Di conseguenza, l'organo giurisdizionale nazionale ha annullato alcune parti di un provvedimento nazionale che istituiva un programma d'azione per i nitrati sulla base della mancata effettuazione della valutazione ambientale strategica. Nella causa successiva, *Inter-Environnement Wallonie*, la Corte ha confermato l'adequatezza dell'annullamento in tali circostanze¹⁰⁰.
100. È evidente che sia le persone fisiche sia le ONG ambientaliste possono beneficiare della legittimazione ad agire per tutelare i diritti procedurali, in quanto entrambe sono legittimate ad esercitare tali diritti.

⁹⁶ Cfr. articolo 23 della direttiva sulla qualità dell'aria (2008/50/CE).

⁹⁷ Cfr. articolo 4 della direttiva sulla valutazione ambientale strategica (2001/42/CE).

⁹⁸ Causa C-72/95, *Kraaijeveld*, punto 56.

⁹⁹ Cause riunite C-105/09 e C-110/09, *Terre Wallonne e Inter-Environnement Wallonie*.

¹⁰⁰ Causa C-41/11, *Inter-Environnement Wallonie*, punto 46.

2.5.3 Legittimazione ad agire per la tutela dei diritti sostanziali

Gli Stati membri devono riconoscere la legittimazione ad agire per contestare categorie molto ampie di decisioni, atti e omissioni affinché sia garantita la possibilità di esercitare una vasta serie di diritti sostanziali.

101. È chiaro dalla giurisprudenza della Corte che la legittimazione ad agire deve essere riconosciuta alle persone fisiche e alle ONG ambientaliste per proteggere la salute umana attraverso la legislazione ambientale dell'Unione, i diritti di proprietà coperti dagli obiettivi della legislazione ambientale dell'Unione e, nel caso delle ONG ambientaliste, per proteggere l'ambiente tramite le disposizioni della legislazione ambientale dell'Unione.
102. L'applicazione della "*dottrina della violazione di un diritto*" (vale a dire la dottrina seguita da taluni Stati membri secondo la quale una persona deve dimostrare all'organo giurisdizionale che un diritto di cui gode è stato violato) risulta problematica perché di norma la tutela dell'ambiente risponde all'interesse pubblico generale e non mira a conferire espressamente diritti alle persone fisiche. L'approccio alternativo di esigere un interesse sufficiente sembra sollevare meno problemi, ma dovrebbero applicarsi, mutatis mutandis, considerazioni analoghe a quelle descritte per la dottrina della violazione di un diritto.
103. La Corte ha confermato che spetta agli Stati membri determinare ciò che costituisce una violazione di un diritto¹⁰¹. Tuttavia, ha anche precisato che dal tenore letterale dell'articolo 11, paragrafo 3, della direttiva sulla valutazione dell'impatto ambientale (2011/92/UE) e dell'articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, della convenzione di Aarhus discende che detto margine di discrezionalità trova i propri limiti nel rispetto dell'obiettivo di offrire al pubblico interessato un ampio accesso alla giustizia¹⁰². Inoltre, la discrezionalità degli Stati membri in merito a ciò che costituisce una violazione di un diritto non può rendere eccessivamente difficile la tutela dei diritti conferiti dal diritto dell'Unione. Di conseguenza, la legittimazione ad agire dei membri del pubblico interessato dalle decisioni, atti od omissioni che rientrano nel campo di applicazione della direttiva sulla valutazione dell'impatto ambientale (2011/92/UE) - e dell'articolo 9, paragrafo 2, della convenzione di Aarhus - non può essere interpretata in modo restrittivo¹⁰³.
104. La Corte ha riconosciuto tali diritti nell'ambito delle seguenti decisioni, atti e omissioni di autorità pubbliche: l'omessa predisposizione da parte di un'autorità pubblica di un piano per la qualità dell'aria previsto per legge¹⁰⁴, l'adozione di programmi nazionali per la

¹⁰¹ Causa C-115/09, *Bund für Umwelt und Naturschutz*, punto 44.

¹⁰² Causa C-570/13 *Gruber*, punto 39, e causa C-115/09, *Bund für Umwelt und Naturschutz*, punto 44.

¹⁰³ Causa C-570/13, *Gruber*, punto 40.

¹⁰⁴ Causa C-237/07, *Janecek*.

riduzione delle emissioni¹⁰⁵ e la concessione di una deroga ai sensi della legislazione sulla tutela della natura¹⁰⁶. La giurisprudenza sottolinea pertanto la necessità che gli Stati membri e gli organi giurisdizionali nazionali garantiscano la legittimazione ad agire per contestare categorie molto ampie di decisioni, atti e omissioni sulla base di una vasta serie di diritti sostanziali.

2.5.4 Criteri che le persone fisiche e le ONG devono soddisfare per beneficiare della legittimazione ad agire

Gli Stati membri possono stabilire criteri che le persone fisiche e le ONG devono soddisfare per beneficiare della legittimazione ad agire, ma tali criteri non possono rendere impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti sostanziali e procedurali conferiti dal diritto dell'Unione.

105. La formulazione dell'articolo 9, paragrafo 3, della convenzione di Aarhus (i membri del pubblico "*che soddisfino i criteri eventualmente previsti dal diritto nazionale*") accorda alle parti contraenti un certo margine discrezionale nello stabilire i criteri per la legittimazione ad agire.
106. Gli Stati membri non sono tenuti a riconoscere la legittimazione ad agire a qualsiasi membro del pubblico ("*actio popularis*") o a qualsiasi ONG. Tuttavia, conformemente alla guida all'applicazione della convenzione di Aarhus, tali eventuali criteri devono essere coerenti con gli obiettivi della convenzione di garantire l'accesso alla giustizia¹⁰⁷. Le parti non possono invocare la condizione che i membri del pubblico "*soddisfino i criteri eventualmente previsti dal diritto nazionale*" come pretesto per introdurre o mantenere criteri così severi da impedire di fatto a tutte o quasi tutte le organizzazioni ambientali di contestare atti o omissioni che violano il diritto ambientale nazionale¹⁰⁸. Inoltre, in forza del principio di effettività, gli Stati membri non possono adottare criteri tali da rendere impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dal diritto dell'Unione.
107. I criteri appropriati stabiliti dagli Stati membri in relazione all'articolo 9, paragrafo 2, della convenzione di Aarhus saranno appropriati anche in relazione all'articolo 9, paragrafo 3. Tuttavia, contrariamente all'articolo 9, paragrafo 2, l'articolo 9, paragrafo 3, non prevede espressamente la legittimazione ad agire di diritto per le ONG ambientaliste. Sorge quindi la domanda se gli Stati membri siano autorizzati ad applicare la dottrina della violazione di un diritto senza tener conto del fatto che un'ONG non sarà in grado di dimostrare una violazione allo stesso modo di una persona fisica. A tale riguardo,

¹⁰⁵ Cause riunite da C-165/09 a C-167/09, *Stichting Natuur en Milieu*.

¹⁰⁶ Causa C-240/09, *LZI*.

¹⁰⁷ Cfr. guida all'applicazione della convenzione di Aarhus, pag. 198.

¹⁰⁸ Cfr. guida all'applicazione della convenzione di Aarhus, pag. 198.

considerato il ruolo delle ONG ambientaliste nel proteggere gli interessi ambientali generali come la qualità dell'aria e la biodiversità, gli Stati membri che applicano la dottrina della violazione di un diritto devono farlo in modo tale da garantire che le ONG ambientaliste siano legittimate ad agire per contestare decisioni, atti od omissioni che riguardano questo ruolo.

3. PORTATA DEL RIESAME GIURISDIZIONALE

3.1. Introduzione

La portata del riesame giurisdizionale determina il modo in cui gli organi giurisdizionali nazionali valutano la legittimità di decisioni, atti e omissioni contestate. Essa concerne due aspetti. Il primo riguarda i possibili motivi del riesame giurisdizionale, ossia i settori del diritto e gli argomenti giuridici che possono essere fatti valere, il secondo l'intensità del controllo (o livello di controllo).

108. La portata del riesame giurisdizionale è un elemento essenziale di un sistema effettivo di riesame giurisdizionale in quanto determina il modo in cui gli organi giurisdizionali nazionali valutano la legittimità di decisioni, atti e omissioni contestate. Essa concerne due aspetti principali. Il primo riguarda i settori del diritto e gli argomenti giuridici che possono essere fatti valere in sede di ricorso, in particolare la questione se il ricorrente possa invocare tutte le disposizioni pertinenti del diritto ambientale dell'Unione per fondare la sua azione. Questo aspetto è trattato nella sezione C.3.2. Il secondo riguarda l'intensità del controllo esercitato dall'organo giurisdizionale in sede di valutazione della legittimità, ed è trattato nella sezione C.3.3.
109. Alcune direttive dell'Unione che prevedono espressamente l'accesso alla giustizia contengono disposizioni rilevanti per la portata del riesame giurisdizionale¹⁰⁹. Tuttavia, la maggior parte degli atti di diritto derivato non contempla disposizioni di questo tipo e per conoscere la portata del riesame giurisdizionale occorre, come per la legittimazione ad agire, fare riferimento alla giurisprudenza della Corte.

3.2 Possibili motivi del riesame giurisdizionale

110. Questo aspetto è di particolare rilievo nelle giurisdizioni che riconoscono la legittimazione ad agire solo sulla base della violazione di un diritto del ricorrente. In tali giurisdizioni i possibili motivi del riesame giurisdizionale sono spesso tradizionalmente limitati alle disposizioni giuridiche che conferiscono i diritti soggettivi che costituiscono la base della legittimazione ad agire. Questo aspetto è di rilievo anche per le restrizioni intese a limitare le obiezioni del ricorrente agli argomenti sollevati nel precedente

¹⁰⁹ Articolo 6, paragrafo 2, della direttiva sull'accesso all'informazione ambientale (2003/4/CE); articolo 13 della direttiva sulla responsabilità ambientale (2004/35/CE); articolo 25 della direttiva sulle emissioni industriali (2010/75/UE); articolo 11 della direttiva sulla valutazione dell'impatto ambientale (2011/92/UE); articolo 23 della direttiva Seveso III (2012/18/UE). Cfr. anche il considerando 27 della direttiva sui limiti nazionali di emissione (2016/2284), che fa un riferimento specifico alla giurisprudenza della Corte in materia di accesso alla giustizia.

procedimento amministrativo (preclusione) o a impedire che il ricorrente abusi del procedimento giudiziario presentando argomenti giuridici irrilevanti.

3.2.1 Attività specifiche soggette al requisito della partecipazione del pubblico

111. Questa categoria di attività rientra nel campo di applicazione dell'articolo 9, paragrafo 2, della convenzione di Aarhus. Come osservato in precedenza, l'articolo 9, paragrafo 2, mira a fornire l'accesso alla giustizia in relazione a decisioni, atti o omissioni riguardanti attività specifiche soggette al requisito della partecipazione del pubblico di cui all'articolo 6 della convenzione.
112. Come già rilevato, l'articolo 9, paragrafo 2, della convenzione di Aarhus consente agli Stati membri di limitare la legittimazione ad agire delle persone fisiche a quelle che dimostrino una violazione di un diritto o il possesso di un interesse sufficiente. In termini di possibili motivi del riesame giurisdizionale, tale limitazione dà luogo ad una potenziale disparità di trattamento tra le domande delle persone fisiche e quelle delle ONG ambientaliste. Ciò vale soprattutto per le decisioni, atti od omissioni che riguardano la direttiva sulla valutazione dell'impatto ambientale (2011/92/UE) e la direttiva sulle emissioni industriali (2010/75/UE), principali atti di diritto derivato dell'Unione che danno attuazione all'articolo 9, paragrafo 2, della convenzione di Aarhus. Tuttavia, nella sentenza *LZ II*¹¹⁰ la Corte ha confermato che la portata dell'articolo 6 della convenzione di Aarhus - e quindi dell'articolo 9, paragrafo 2 - è più ampia di quella delle richiamate direttive dell'Unione.

3.2.1.1 Persone fisiche

Lo Stato membro che subordina la ricevibilità dei ricorsi delle persone fisiche alla condizione della violazione di un diritto soggettivo può anche stabilire che l'annullamento di una decisione amministrativa da parte di un organo giurisdizionale nazionale richieda la violazione di un diritto soggettivo del ricorrente.

113. Nella sentenza *Commissione/Germania* la Corte ha statuito che se, in forza delle disposizioni sull'accesso alla giustizia della direttiva sulla valutazione dell'impatto ambientale (2011/92/UE) e della direttiva sulle emissioni industriali (2010/75/UE), uno Stato membro limita la legittimazione ad agire delle persone fisiche alle situazioni in cui è stato violato un diritto, tale Stato membro "è altresì abilitato a prevedere che l'annullamento di una decisione amministrativ[a] da parte del giudice competente richieda la violazione di un diritto soggettivo in capo al ricorrente"¹¹¹. Tale interpretazione può applicarsi ad altre decisioni, atti od omissioni contemplate dall'articolo 9, paragrafo 2, della convenzione di Aarhus.

¹¹⁰ Causa C-243/15, *LZ II*.

¹¹¹ Causa C-137/14, *Commissione/Germania*, punto 32.

114. Ciò significa che, nell'ambito di un sistema che prevede la violazione di un diritto, in relazione alle domande presentate dalle persone fisiche, l'organo giurisdizionale nazionale può circoscrivere il proprio esame alle disposizioni che legittimano la persona fisica a proporre ricorso.

3.2.2.2 ONG ambientaliste riconosciute

Per quanto riguarda i ricorsi che rientrano nel campo di applicazione dell'articolo 9, paragrafo 2, della convenzione di Aarhus, le ONG ambientaliste riconosciute non hanno limitazioni quanto agli argomenti giuridici che possono addurre e sono legittimate a invocare qualsiasi disposizione del diritto ambientale dell'Unione.

115. La limitazione dei motivi giuridici descritta al punto C.3.2.1.1 non si applica alle ONG ambientaliste che soddisfano i criteri previsti dal diritto nazionale per la legittimazione ad agire di diritto.
116. Nella sentenza *Trianel* la Corte ha chiarito che tali ONG possono far valere le disposizioni di diritto ambientale dell'Unione aventi effetto diretto e le disposizioni di diritto nazionale che attuano il diritto dell'Unione. La Corte ha affermato che *"se è possibile che il legislatore nazionale circoscriva ai soli diritti pubblici soggettivi i diritti di cui può essere invocata la violazione da parte dei singoli nel contesto di un ricorso giurisdizionale [...], siffatta limitazione non può essere applicata in quanto tale alle associazioni a tutela dell'ambiente salvo travisare le finalità di cui all'art. 10 bis, terzo comma, ultima frase, della direttiva 85/337"*¹¹².
117. Ciò significa che un'ONG ambientalista che ha proposto ricorso in forza della legittimazione ad agire di diritto può far valere qualsiasi disposizione di diritto ambientale dell'Unione che ritiene sia stata violata.

3.2.2 Oggetto dell'articolo 9, paragrafo 3, della convenzione di Aarhus

I motivi da esaminare nei ricorsi giurisdizionali di cui all'articolo 9, paragrafo 3, della convenzione di Aarhus dovrebbero comprendere, come minimo, le disposizioni di diritto su cui si basa la legittimazione ad agire del ricorrente.

118. L'articolo 9, paragrafo 3, della convenzione di Aarhus prevede la legittimazione ad agire per contestare atti e omissioni che non rientrano nel campo di applicazione dell'articolo 9, paragrafo 1 o 2, della convenzione di Aarhus.

3.2.2.1 Persone fisiche

¹¹² Causa C-115/09, *Bund für Umwelt und Naturschutz*, punto 45.

119. A norma dell'articolo 9, paragrafo 3, della convenzione di Aarhus, i membri del pubblico che soddisfino i criteri previsti dal diritto nazionale possono promuovere procedimenti di natura giurisdizionale. Pertanto, nell'ambito di un sistema che prevede la violazione di un diritto, gli Stati membri possono limitare la portata del riesame giurisdizionale ai motivi giuridici riguardanti i diritti che il ricorrente sostiene siano stati violati.

3.2.2.2 ONG ambientaliste

120. In mancanza di legittimazione ad agire di diritto, le ONG ambientaliste possono chiedere, come minimo, il riesame giurisdizionale delle disposizioni di legge che danno luogo a diritti e interessi che possono essere oggetto di ricorso. Come risulta dalle sezioni 1 e 2, e in particolare dalla sentenza della Corte nella causa *LZ II*, le ONG ambientaliste godono di un ampio diritto di proteggere l'ambiente e di far valere gli obblighi ambientali dinanzi agli organi giurisdizionali nazionali.

3.2.3 Preclusione e altre limitazioni

La portata del riesame dell'organo giurisdizionale nazionale non può essere limitata alle obiezioni che siano già state sollevate nel termine impartito nel corso del procedimento amministrativo. Tuttavia, l'organo giurisdizionale può considerare irricevibili gli argomenti presentati in modo abusivo o in mala fede.

121. Nella sentenza *Commissione/Germania* la Corte ha statuito che non si può limitare "la portata del controllo giurisdizionale alle obiezioni che siano già state sollevate nel termine impartito nel corso del procedimento amministrativo che ha condotto all'adozione della decisione". La Corte ha giustificato la propria posizione facendo riferimento all'obbligo di garantire un controllo giurisdizionale sulla legittimità sostanziale e procedurale della decisione impugnata nella sua interezza¹¹³. Tale sentenza è rilevante per le decisioni, atti od omissioni contemplate all'articolo 11 della direttiva sulla valutazione dell'impatto ambientale (2011/92/UE) e all'articolo 25 della direttiva sulle emissioni industriali (2010/75/UE) e per le decisioni, atti od omissioni che rientrano nel campo di applicazione dell'articolo 9, paragrafo 2, della convenzione di Aarhus. È inoltre applicabile agli atti e alle omissioni di cui all'articolo 9, paragrafo 3, della convenzione, in quanto i ricorsi avverso tali atti e omissioni si riferiscono anche alla legittimità sostanziale e procedurale (cfr. sezione C.3.3.3).
122. Sebbene la preclusione non sia consentita, la Corte ha affermato che "[è] tuttavia possibile per il legislatore nazionale prevedere norme procedurali specifiche, quali l'irricevibilità di un argomento presentato in modo abusivo o in mala fede, che costituiscono meccanismi adeguati al fine di garantire l'efficacia del procedimento

¹¹³ Causa C-137/14, *Commissione/Germania*, punto 80.

giurisdizionale".¹¹⁴ A tale riguardo, spetta agli Stati membri stabilire norme che siano conformi con l'obbligo generale di prevedere il riesame giurisdizionale della legittimità sostanziale e procedurale di decisioni, atti e omissioni.

3.3 Intensità del controllo/livello di controllo

A norma dell'articolo 9, paragrafi 2 e 3, della convenzione di Aarhus, gli Stati membri devono assicurare un riesame giurisdizionale effettivo della legittimità sostanziale e procedurale delle decisioni, atti od omissioni che rientrano nel campo di applicazione di tali disposizioni, anche se il diritto derivato dell'Unione non fa alcun riferimento esplicito a un livello di controllo che riguardi entrambi questi aspetti di legittimità.

Se necessario, il controllo dovrebbe estendersi alla legittimità degli atti legislativi e regolamentari che riducono o ledono diritti procedurali o sostanziali.

123. L'intensità del controllo o il livello di controllo determina quanto approfondita debba essere la valutazione, da parte dell'organo giurisdizionale nazionale, della legittimità della decisione, atto od omissione in questione. Gli approcci variano notevolmente tra gli Stati membri, potendo andare da un controllo sulle questioni procedurali fino a un riesame integrale delle decisioni, atti od omissioni contestati, con la possibilità per gli organi giurisdizionali di sostituire la propria valutazione al giudizio dell'amministrazione.
124. L'intensità del controllo o il livello di controllo non è stabilito dettagliatamente nella convenzione di Aarhus né nel diritto derivato dell'Unione. Tuttavia, la giurisprudenza della Corte fa un po' di luce sui requisiti minimi che il riesame giurisdizionale deve rispettare per essere considerato effettivo.

3.3.1 Richieste di informazione ambientale

Gli Stati membri devono assicurare un riesame giurisdizionale effettivo del diritto di chiedere informazioni ambientali relative ai principi e alle norme pertinenti del diritto dell'Unione, tra cui le condizioni specifiche che l'autorità pubblica deve rispettare a norma delle disposizioni vincolanti dell'Unione sull'accesso all'informazione ambientale.

¹¹⁴ Causa C-137/14, *Commissione/Germania*, punto 81.

125. I ricorsi contro le decisioni relative a richieste di informazioni ambientali rientrano nel campo di applicazione dell'articolo 9, paragrafo 1, della convenzione di Aarhus. La direttiva sull'accesso all'informazione ambientale (2003/4/CE) contiene disposizioni sull'accesso alla giustizia¹¹⁵ che riflettono quelle dell'articolo 9, paragrafo 1, della convenzione di Aarhus. In base a tali disposizioni gli Stati membri sono tenuti a provvedere affinché chiunque chieda informazioni ai sensi della direttiva possa presentare ricorso, per chiedere il riesame degli atti o delle omissioni dell'autorità pubblica in questione, dinanzi ad un organo giurisdizionale o ad un altro organo indipendente e imparziale istituito dalla legge le cui decisioni possano diventare definitive. Tali disposizioni, tuttavia, non specificano la portata del riesame giurisdizionale richiesto da detta direttiva.
126. Nella causa *East Sussex* la Corte è stata chiamata a interpretare la portata del riesame richiesto dalla direttiva sull'accesso all'informazione ambientale (2003/4/CE). Essa ha dichiarato che "[i]n mancanza di precisazione nel diritto dell'Unione, la determinazione di tale portata rientra nell'ordinamento giuridico degli Stati membri, fatto salvo il rispetto dei principi di equivalenza e di effettività"¹¹⁶. Nel contesto specifico delle disposizioni sull'accesso alla giustizia della direttiva, la Corte ha chiarito che il riesame, per essere effettivo, deve soddisfare l'obiettivo di prevedere un regime generale volto a garantire che qualsiasi persona fisica o giuridica di uno Stato membro abbia il diritto di accedere all'informazione ambientale detenuta dalla pubblica amministrazione o per conto di essa, senza che tale persona sia obbligata a far valere un interesse¹¹⁷. Per quanto riguarda la decisione amministrativa contestata di applicare una tassa per la fornitura dell'informazione richiesta, la Corte, nella richiamata sentenza, ha statuito che l'organo giurisdizionale nazionale deve come minimo esaminare se le condizioni pertinenti della direttiva sono state soddisfatte.¹¹⁸

3.3.2 Altre questioni, quali attività specifiche soggette al requisito della partecipazione del pubblico, responsabilità ambientale, piani e programmi, deroghe, legislazione nazionale di attuazione e atti regolamentari

La giurisprudenza della Corte fornisce orientamenti sulle modalità di controllo delle decisioni, atti e omissioni rientranti nella legislazione ambientale dell'Unione.

3.3.2.1 Necessità di controllare la legittimità sia procedurale sia sostanziale

¹¹⁵ Articolo 6, paragrafo 2.

¹¹⁶ Causa C-71/14, *East Sussex*, punto 53.

¹¹⁷ Causa C-279/12, *Fish Legal and Shirley*, punto 36.

¹¹⁸ Fissate all'articolo 5, paragrafo 2.

127. Il riesame giurisdizionale previsto dall'articolo 9, paragrafo 2, della convenzione di Aarhus - e dal diritto derivato dell'Unione di attuazione - deve valutare la legittimità sostanziale e procedurale di decisioni, atti e omissioni contestate. Tuttavia, né la convenzione di Aarhus né il diritto derivato dell'Unione stabiliscono la portata di tale controllo di legittimità.
128. Analogamente, l'articolo 9, paragrafo 3, della convenzione di Aarhus non prevede un obbligo esplicito di istituire un sistema di riesame per valutare la legittimità sostanziale e procedurale di un atto o un'omissione. Nell'ambito del diritto derivato dell'Unione, attualmente solo la direttiva sulla responsabilità ambientale (2004/35/CE) lo prevede esplicitamente. Ciononostante, la giurisprudenza della Corte, in particolare le sentenze *East Sussex* e *Janecek*, indica che agli atti e alle omissioni rientranti nel campo di applicazione dell'articolo 9, paragrafo 3, della convenzione di Aarhus si applica il principio del controllo giurisdizionale effettivo concernente la legittimità sostanziale e procedurale. In caso contrario, non potrebbe essere assicurata a livello nazionale una tutela giurisdizionale sufficiente degli obiettivi del diritto ambientale dell'Unione e dei diritti da esso conferiti. Conformemente alla guida all'applicazione della convenzione di Aarhus, il livello di controllo nel contesto dell'articolo 9, paragrafo 3, è identico a quello nel contesto dell'articolo 9, paragrafo 2, della convenzione, il che significa che l'organo giurisdizionale nazionale deve esaminare la legittimità sia sostanziale sia procedurale¹¹⁹.
129. La giurisprudenza della Corte chiarisce che un riesame limitato alla legittimità procedurale non sarebbe compatibile con gli obblighi derivanti dall'articolo 9, paragrafo 2, e dal connesso diritto derivato dell'Unione. Nella sentenza *Commissione/Germania* la Corte ha affermato che *"l'obiettivo stesso perseguito dall'articolo 11 della direttiva 2011/92 e dall'articolo 25 della direttiva 2010/75 consiste non solamente nel garantire al singolo il più ampio accesso possibile al controllo giurisdizionale, ma altresì nel consentire che tale controllo verta sulla legittimità sostanziale o procedurale della decisione impugnata nella sua interezza"*.¹²⁰
130. Più in generale, nella sentenza *East Sussex*¹²¹, la Corte ha statuito che un sistema di controllo giurisdizionale rispetta il principio di effettività, *"a condizione che consenta al giudice investito di un ricorso di annullamento di una tale decisione di applicare effettivamente, nell'ambito del controllo di legittimità della medesima, i principi e le regole del diritto dell'Unione pertinenti"*.
131. Dalla sentenza *East Sussex* si trae necessariamente la conclusione che, anche se il diritto dell'Unione non specifica il livello di controllo, questo deve essere tale da proteggere effettivamente i diritti conferiti dalla legislazione pertinente dell'UE e garantire l'effettivo raggiungimento dei suoi obiettivi.

3.3.2.2 Legittimità procedurale

¹¹⁹ Cfr. guida all'applicazione della convenzione di Aarhus, pag. 199.

¹²⁰ Causa C-137/14, *Commissione/Germania*, punto 80.

¹²¹ Causa C-71/14, *East Sussex*, punto 58.

132. Conformemente alla guida all'applicazione della convenzione di Aarhus, per illegittimità procedurale si intende la violazione da parte dell'autorità pubblica delle procedure stabilite dalla legge¹²².
133. I vizi procedurali suscettibili di comportare l'illegittimità di una decisione, atto od omissione possono concernere (1) la competenza dell'autorità ad adottare la decisione o l'atto in questione, (2) una procedura obbligatoria prevista per il processo decisionale (ad esempio, la consultazione pubblica o la realizzazione di una valutazione dell'impatto ambientale) o (3) la forma di una decisione, atto od omissione.
134. Mentre i punti (1) e (3) sono generalmente stabiliti dagli Stati membri in base alla loro autonomia procedurale, il punto (2) ha maggiori probabilità di essere determinato dal diritto dell'Unione, che, nella convenzione di Aarhus e nella connessa legislazione derivata dell'Unione, contempla il requisito obbligatorio della partecipazione del pubblico. Ad esempio, la direttiva sulla valutazione dell'impatto ambientale (2011/92/UE) stabilisce i requisiti formali in materia di consultazione pubblica che l'autorità pubblica deve rispettare quando effettua una valutazione dell'impatto ambientale. Il rispetto di tali requisiti è essenziale per garantire la partecipazione effettiva del pubblico al processo decisionale. Di conseguenza, applicando l'approccio di cui sopra, l'organo giurisdizionale nazionale deve poter esaminare il rispetto di tali requisiti formali e, in caso di vizi procedurali, decidere in merito ai rimedi adeguati. I requisiti formali obbligatori non possono essere rimessi alla discrezionalità dell'autorità pubblica.
135. Il controllo della legittimità procedurale può riguardare la possibilità di sanare comportamenti illegittimi di un privato o di un'autorità pubblica. La Corte ha ammesso la possibilità di regolarizzazione a determinate condizioni¹²³. Nella causa *Križan*, relativa a una procedura di autorizzazione di una discarica, la Corte è stata invitata a pronunciarsi sulla possibilità di correggere un errore di un'autorità pubblica (nello specifico, la mancata messa a disposizione di determinate informazioni nel corso della procedura per l'approvazione di una discarica) in fase di ricorso amministrativo contro la decisione di tale autorità. La Corte ha confermato la possibilità di regolarizzazione purché tutte le alternative siano ancora praticabili in fase di ricorso¹²⁴, circostanza questa la cui verifica spetta all'organo giurisdizionale nazionale¹²⁵.

3.3.2.3. Legittimità sostanziale

¹²² Cfr. pag. 196.

¹²³ Nella causa C-215/06, *Commissione/Irlanda*, la Corte ha statuito, al punto 57, che "se il diritto comunitario non può ostare a che le norme nazionali vigenti consentano, in determinati casi, di regolarizzare operazioni o atti irregolari rispetto a quest'ultimo, tale possibilità dovrebbe essere subordinata alla condizione che essa non offra agli interessati l'occasione di aggirare le norme comunitarie o di disapplicarle, e che rimanga eccezionale".

¹²⁴ Causa C-416/10, *Križan*, punti da 87 a 91.

¹²⁵ Causa C-416/10, *Križan*, punto 91.

136. Conformemente alla guida all'applicazione della convenzione di Aarhus, per illegittimità sostanziale si intende la violazione della sostanza del diritto¹²⁶.

a) Fatti

137. Un primo aspetto del controllo della legittimità sostanziale riguarda i fatti. Raccolte dall'amministrazione ed eventualmente modificate durante il processo di consultazione pubblica, le informazioni sui fatti costituiscono la base su cui l'autorità competente si fonda per decidere se prendere una decisione o agire e con quale contenuto e giustificazione. Qualora le informazioni sui fatti siano incomplete o errate, o interpretate erroneamente, l'errore si ripercuote direttamente sulla qualità della decisione amministrativa adottata e può compromettere gli obiettivi del diritto ambientale dell'Unione.
138. Nella sentenza *East Sussex* la Corte ha confermato che, in assenza di disposizioni del diritto dell'Unione, spetta all'ordinamento giuridico di ciascuno Stato membro disciplinare le modalità procedurali dei ricorsi diretti a garantire la salvaguardia dei diritti che i singoli vantano in forza del diritto dell'Unione. A questo proposito, tali modalità non devono rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione (principio di effettività)¹²⁷.
139. Gli organi giurisdizionali nazionali non sono in generale tenuti a raccogliere informazioni o a verificare i fatti di loro iniziativa. Tuttavia, per garantire l'effettività del riesame delle decisioni, atti od omissioni in questione, l'esame dei fatti deve essere conforme a un livello minimo onde garantire che il ricorrente possa esercitare il proprio diritto di chiedere un riesame effettivo anche per quanto concerne l'esame dei fatti. Se l'organo giurisdizionale nazionale non può mai controllare i fatti su cui l'amministrazione ha basato la sua decisione, potrebbe essere preclusa fin dall'inizio all'interessato la possibilità di presentare effettivamente un ricorso potenzialmente giustificato.

b) Valutazione della fondatezza di una decisione, atto od omissione

140. Nel trarre le conclusioni dai fatti e dalla legislazione applicabile i responsabili delle decisioni amministrative di solito godono di un ampio potere discrezionale. La Corte riconosce che un controllo limitato della fondatezza di una decisione, atto od omissione può essere compatibile con il diritto dell'Unione. Come osservato in precedenza, nella sentenza *East Sussex* la Corte ha affermato che un controllo giurisdizionale limitato, sebbene non renda di per sé eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione, deve, come minimo, consentire all'organo giurisdizionale investito del ricorso di applicare effettivamente i principi e le regole del diritto dell'Unione pertinenti¹²⁸.

¹²⁶ Cfr. pag. 196.

¹²⁷ Causa C-71/14, *East Sussex*, punto 52.

¹²⁸ Causa C-71/14, *East Sussex*, punto 58.

141. Ciò significa che il livello di controllo deve garantire che gli obiettivi e il campo di applicazione del diritto dell'Unione in questione siano salvaguardati. Deve anche tenere conto del margine di discrezionalità di cui gode il responsabile decisionale nel valutare i fatti e trarne conclusioni.
142. La giurisprudenza della Corte fa chiarezza sul modo in cui gli organi giurisdizionali nazionali devono esaminare il potere discrezionale delle autorità pubbliche in vari contesti specifici.
143. Nel contesto della direttiva sulla valutazione dell'impatto ambientale (2011/92/UE), nelle sentenze *Mellor e Gruber*¹²⁹ la Corte ha stabilito che la decisione di un'amministrazione di non effettuare una valutazione dell'impatto ambientale di un progetto può essere impugnata dinanzi a un organo giurisdizionale nazionale da un membro del pubblico interessato. In particolare, il controllo giurisdizionale per essere effettivo deve comprendere la legittimità della motivazione della decisione impugnata¹³⁰, quindi anche la questione del probabile impatto ambientale importante del progetto. Inoltre, con riguardo alla stessa direttiva, nella sentenza *Commissione/Germania* la Corte ha statuito che uno Stato membro non può limitare la portata del controllo giurisdizionale alla questione della validità di una decisione di non effettuare una valutazione dell'impatto ambientale. Essa ha rilevato che escludere l'applicabilità del controllo giurisdizionale in caso di irregolarità, anche gravi, di una valutazione dell'impatto ambientale, che sia stata realizzata, priverebbe le disposizioni della direttiva relative alla partecipazione del pubblico di gran parte del loro effetto utile¹³¹.
144. Nel contesto dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva Habitat (92/43/CEE), nella sentenza *Waddenzee*¹³² la Corte ha stabilito che le autorità pubbliche competenti possono autorizzare un'attività in un sito protetto Natura 2000 solo se, tenuto conto delle conclusioni dell'opportuna valutazione, non sussiste alcun dubbio ragionevole dal punto di vista scientifico che, alla luce degli obiettivi di conservazione del sito, l'attività non avrà effetti pregiudizievoli per l'integrità di tale sito. Ciò significa che, quando è chiamato a riesaminare una decisione che autorizza una siffatta attività, il giudice nazionale deve determinare se i dati scientifici fatti valere dall'autorità pubblica non lasciano alcun ragionevole dubbio.
145. Il giudice nazionale può quindi essere chiamato a prendere in considerazione i dati scientifici pertinenti, su cui in genere si fondano le misure ambientali. Dal tenore della sentenza *Waddenzee* risulta che il criterio dell'assenza di ogni ragionevole dubbio è di natura oggettiva e non può essere trattato dall'organo giurisdizionale nazionale come se

¹²⁹ Causa C-570/13, *Gruber*, punti da 42 a 50.

¹³⁰ Causa C-75/08, *Mellor*, punto 59.

¹³¹ Causa C-137/14, *Commissione/Germania*, punto 48, e causa C-72/12, *Altrip*, punto 37.

¹³² Causa C-127/02 *Waddenzee*, punto 59.

fosse un criterio soggettivo rientrante esclusivamente nel potere discrezionale dell'autorità pubblica.

146. Nel contesto dell'obbligo di elaborare piani per la qualità dell'aria ai sensi della legislazione sulla qualità dell'aria ambiente, nella sentenza *Janecek* la Corte ha rilevato che, "sebbene gli Stati membri dispongano di un potere discrezionale, l'art. 7, n. 3, della direttiva 96/62 fissa alcuni limiti all'esercizio di quest'ultimo, i quali possono essere fatti valere dinanzi ai giudici nazionali (v., in tal senso, sentenza 24 ottobre 1996, causa C-72/95, *Kraaijeveld e a.*, Racc. pag. I-5403, punto 59), in relazione al carattere adeguato delle misure che il piano di azione deve contenere nei confronti dell'obiettivo di riduzione del rischio di superamento e di limitazione della sua durata, in considerazione dell'equilibrio che occorre garantire tra tale obiettivo e i diversi interessi pubblici e privati in gioco"¹³³. Infatti, in tale sentenza la Corte dichiara che il controllo del giudice nazionale deve vertere anche sull'adeguatezza delle misure alla luce degli interessi pertinenti in gioco nel caso di specie. Analogamente, nel contesto dell'obbligo per gli Stati membri di elaborare programmi per ridurre le emissioni di inquinanti specifici al fine di rispettare i massimali stabiliti dalla direttiva sui limiti nazionali di emissione (2016/2284/UE)¹³⁴, la Corte nella sentenza *Stichting Natuur en Milieu* ha dichiarato che il controllo giurisdizionale deve estendersi alla verifica dell'inclusione nei programmi nazionali di politiche e misure adeguate e coerenti atte a ridurre le emissioni ai livelli imposti dai massimali di emissione¹³⁵.
147. Nella stessa ottica, l'intensità del controllo giurisdizionale previsto dalla Corte nelle sentenze *Janecek* e *Stichting Natuur en Milieu* è pertinente anche per la legislazione dell'Unione in materia di risorse idriche e rifiuti: l'obbligo ivi contenuto per le autorità pubbliche competenti di elaborare piani e programmi riveste un'importanza fondamentale anche nel perseguimento degli obiettivi ambientali.
148. Nella sentenza *Stichting Natuur en Milieu* la Corte ha ricordato l'obbligo generale per gli Stati membri di astenersi dall'adottare qualsiasi misura, generale o specifica, che possa compromettere gravemente il risultato prescritto da una direttiva¹³⁶. Questo obbligo è rilevante se si sostiene dinanzi al giudice nazionale che una decisione volta ad attuare un atto legislativo dell'Unione in materia ambientale comprometterà l'attuazione di un altro atto.
149. I fili conduttori comuni delle sentenze di cui sopra e della sentenza *East Sussex* sono l'importanza delle specificità dei singoli atti legislativi dell'Unione e la corretta interpretazione del diritto dell'Unione nel corso del processo decisionale. Gran parte della giurisprudenza citata risulta da domande pregiudiziali presentate da organi giurisdizionali nazionali per verificare se il responsabile decisionale amministrativo ha applicato un'interpretazione corretta del diritto dell'Unione. In questo contesto è inoltre importante

¹³³ Causa C-237/07, *Janecek*, punto 46.

¹³⁴ Precedentemente 2001/81/CE.

¹³⁵ Cause riunite da C-165/09 a C-167/09, *Stichting Natuur en Milieu*.

¹³⁶ Cause riunite da C-165/09 a C-167/09, *Stichting Natuur en Milieu*, punti 78 e 79.

ricordare che gli organi giurisdizionali nazionali sono tenuti ad applicare d'ufficio la legislazione dell'Unione pertinente, indipendentemente dalle disposizioni fatte valere dalle parti del procedimento, se, in virtù del diritto nazionale, essi devono sollevare motivi di diritto basati su una norma interna di natura vincolante che non siano stati adottati dalle parti¹³⁷.

150. Nel tenere conto delle specificità della legislazione ambientale dell'Unione è rilevante anche il principio di proporzionalità¹³⁸.

c) Controllo della legislazione e degli atti regolamentari nazionali

151. Come osservato nella sezione C.1.2, per tutelare gli interessi pubblici - tra cui la partecipazione del pubblico - la legislazione ambientale dell'Unione dipende parzialmente dalla legislazione nazionale di attuazione e dagli atti regolamentari generali. Non si può escludere che gli atti legislativi e regolamentari talvolta siano viziati e più restrittivi nel riconoscere i diritti richiamati alla sezione C.1 di quanto lo giustifichi la legislazione ambientale dell'Unione in questione. I vizi della legislazione nazionale di attuazione e degli atti regolamentari possono portare a una mancanza di uniformità nell'applicazione del diritto ambientale dell'Unione e pertanto la Corte ha riconosciuto la necessità di prevederne il controllo in determinate circostanze.
152. La convenzione di Aarhus non si applica agli atti legislativi¹³⁹ e la direttiva sulla valutazione dell'impatto ambientale (2011/92/UE) non si applica ai *"progetti i cui dettagli siano adottati mediante un atto legislativo nazionale specifico"*. Tuttavia, nelle sentenze rese nelle cause *Boxus* e *Solvay* la Corte ha confermato che gli organi giurisdizionali nazionali devono essere pronti a controllare gli atti legislativi nazionali onde garantire che rispettino le condizioni che ne giustificherebbero l'esclusione dai requisiti in materia di valutazione dell'impatto ambientale. Tali cause facevano riferimento alla legislazione nazionale che sembrava stabilire requisiti riguardanti elementi specifici delle infrastrutture aeroportuali e ferroviarie, indipendentemente dalle normali procedure amministrative. La Corte ha statuito che la deroga per gli atti legislativi si applica solo se sono soddisfatte determinate condizioni, e ha osservato che le disposizioni pertinenti sull'accesso alla giustizia della convenzione di Aarhus e della direttiva sulla valutazione dell'impatto ambientale (2011/92/UE) perderebbero qualsiasi effetto utile se la sola circostanza che un progetto sia adottato mediante un atto legislativo avesse come conseguenza di sottrarlo a qualsiasi ricorso atto a contestarne la legittimità, sostanziale o

¹³⁷ Causa C-72/95, *Kraaijveld*, punto 57.

¹³⁸ Nella sentenza nelle cause riunite C-293/12, *Digital Rights Ireland Ltd* e C-594/12 riguardante le norme sulla conservazione generale dei metadati delle comunicazioni, la Corte ha rilevato al punto 47 che *"[p]er quanto riguarda il controllo giurisdizionale del rispetto delle suddette condizioni, allorché si tratta di ingerenze in diritti fondamentali, la portata del potere discrezionale del legislatore dell'Unione può risultare limitata in funzione di un certo numero di elementi, tra i quali figurano, in particolare, il settore interessato, la natura del diritto di cui trattasi garantito dalla Carta, la natura e la gravità dell'ingerenza nonché la finalità di quest'ultima"*.

¹³⁹ In quanto la definizione di "autorità pubblica" di cui all'articolo 2, punto 2, della convenzione di Aarhus non comprende gli organi o le istituzioni che agiscono nell'esercizio del potere giudiziario o legislativo.

procedurale¹⁴⁰. Gli organi giurisdizionali nazionali sono pertanto tenuti a controllare che le condizioni che giustificano l'esclusione siano soddisfatte¹⁴¹.

153. Nella sentenza *Inter-Environnement Wallonie* la Corte ha sottolineato l'importanza del controllo da parte degli organi giurisdizionali nazionali degli atti legislativi al fine di garantire il rispetto dei requisiti previsti dal diritto ambientale dell'Unione in relazione ai piani e programmi¹⁴². Nella sentenza *Stadt Wiener Neustadt* la Corte ha fatto riferimento al ruolo degli organi giurisdizionali nazionali nell'accertare la conformità della legislazione nazionale alla direttiva sulla valutazione dell'impatto ambientale (2011/92/UE) per quanto riguarda la regolarizzazione di atti irregolari¹⁴³. Nella fattispecie, ha statuito che il diritto dell'Unione osta a un atto legislativo nazionale che prevede che una previa valutazione dell'impatto ambientale deve essere considerata realizzata per determinati progetti che, in realtà, non hanno formato oggetto di valutazione. La Corte ha osservato che un tale atto legislativo può precludere la possibilità di ottenere un risarcimento effettivo in condizioni ragionevoli¹⁴⁴.

d) Esame della validità degli atti adottati dalle istituzioni e dagli organi dell'Unione

154. L'articolo 267 del TFUE offre agli organi giurisdizionali nazionali uno strumento per sottoporre alla Corte di giustizia domande di pronuncia pregiudiziale vertenti sulla validità della legislazione e degli atti dell'Unione. L'uso di tale possibilità è illustrato nella sentenza *Standley*, in cui, in seguito a una domanda pregiudiziale sollevata da un organo giurisdizionale nazionale, la Corte ha, tra l'altro, esaminato la validità della direttiva sui nitrati (91/676/CEE) con riguardo al principio "chi inquina paga" di cui all'articolo 191 del TFUE¹⁴⁵. Analogamente, nella sentenza *Safety Hi Tech*, la Corte ha esaminato la validità del regolamento sull'ozono (3093/94) [ora 2037/2000] con riguardo al disposto dell'articolo 191 del TFUE, secondo cui la politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela¹⁴⁶. La sentenza *Eco-Emballages SA*, che tra l'altro tratta una questione sulla validità di una direttiva della Commissione adottata ai sensi della direttiva sui rifiuti di imballaggio (94/62/CE), mostra come l'articolo 267 del TFUE possa essere usato in relazione a un atto sussidiario adottato a livello dell'UE¹⁴⁷.

¹⁴⁰ Cause riunite da C-128/09 a C-131/09, C-134/09 e C-135/09, *Boxus*, punto 53.

¹⁴¹ Cause riunite da C-128/09 a C-131/09, C-134/09 e C-135/09, *Boxus*.

¹⁴² Causa C-41/11, *Inter-Environnement Wallonie*, punti da 42 a 47.

¹⁴³ Causa C-348/15, *Stadt Wiener Neustadt*, punto 38.

¹⁴⁴ Causa C-348/15, *Stadt Wiener Neustadt*, punti 47 e 48.

¹⁴⁵ Causa C-293/97, *Standley*, punti 51 e 52.

¹⁴⁶ Causa C-284/95, *Safety Hi Tech*, punti da 33 a 61.

¹⁴⁷ Cause riunite C-313/15 e C-530/15, *Eco-Emballages SA*.

4. RIMEDI EFFETTIVI

4.1 Introduzione

Tutti gli organi degli Stati membri hanno l'obbligo di eliminare le conseguenze illegittime di una violazione del diritto ambientale dell'Unione. Gli Stati membri devono inoltre astenersi dall'adottare disposizioni che possano compromettere gravemente la realizzazione del risultato prescritto dal diritto ambientale dell'Unione. Gli Stati membri godono di un margine discrezionale quanto ai rimedi effettivi, a condizione che rispettino i principi di equivalenza e di effettività.

155. In generale, non è sufficiente che il controllo giurisdizionale accerti se una determinata decisione, atto od omissione sia legittima o meno. È altresì necessario che l'organo giurisdizionale nazionale prenda in considerazione rimedi effettivi - denominati talvolta provvedimenti - nel caso in cui il comportamento dell'autorità pubblica sia contrario al diritto dell'Unione. La Corte ha dedotto dal principio di leale cooperazione, attualmente sancito all'articolo 4, paragrafo 3, del TUE, l'obbligo per ogni organo di uno Stato membro di eliminare le conseguenze illegittime di una violazione del diritto dell'Unione¹⁴⁸. Il dovere di cooperazione impone inoltre agli Stati membri di prevenire le violazioni prima che queste si verifichino, obbligandoli ad astenersi dall'adottare disposizioni che possano compromettere gravemente la realizzazione del risultato prescritto dal diritto ambientale dell'Unione¹⁴⁹. Gli ordinamenti giuridici degli Stati membri devono pertanto prevedere rimedi effettivi che rispettino tali prescrizioni.
156. Le modalità procedurali applicabili ai rimedi effettivi sono di competenza dell'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro, in virtù del principio dell'autonomia procedurale degli Stati membri. Ciò a condizione che esse non siano meno favorevoli di quelle che disciplinano situazioni analoghe di natura interna (principio di equivalenza) e non rendano praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione (principio di effettività)¹⁵⁰. Per quanto concerne quest'ultimo principio, la Corte ha inoltre fatto valere il disposto dell'articolo 47, paragrafo 1, della Carta, che sancisce il diritto a un ricorso effettivo¹⁵¹.

¹⁴⁸ Causa C-201/02, *Wells*, punti 64 e 65.

¹⁴⁹ Causa C-129/96, *Inter-Environnement Wallonie*, punto 45.

¹⁵⁰ Causa C-201/02, *Wells*, punto 67, e causa C-420/11, *Leth*, punto 38.

¹⁵¹ Causa C-71/14, *East Sussex*, punto 52.

157. Anche la convenzione di Aarhus fa riferimento ai rimedi effettivi. All'articolo 9, paragrafo 4, stabilisce che le procedure di ricorso dinanzi a un organo giurisdizionale per contestare decisioni, atti od omissioni devono offrire rimedi adeguati ed effettivi, ivi compresi, eventualmente, *"provvedimenti ingiuntivi"*. Si tratta di una prescrizione accessoria a quelle dell'articolo 9, paragrafi 1, 2 e 3, della medesima.

4.2 Rimedi in caso vizi procedurali minori

I vizi procedurali minori non richiedono rimedi, a condizione che si possa stabilire - senza imporre alcun onere in capo al richiedente il sindacato giurisdizionale - che non hanno inciso sulla decisione contestata.

158. Nella causa *Altrip*, relativa a una domanda di interpretazione derivante da un'asserita irregolarità di una valutazione dell'impatto ambientale condotta in merito a un progetto di costruzione di un bacino di ritenzione delle acque alluvionali, la Corte ha osservato che *"non si può contestare che qualsivoglia vizio di procedura non comporti necessariamente conseguenze atte ad incidere sulla ratio di una [...] decisione"*.¹⁵² La Corte ha statuito che rimedi effettivi quali la revoca non sono necessari se la decisione contestata non sarebbe stata diversa senza il vizio di procedura invocato¹⁵³. Tuttavia, la Corte ha precisato che il richiedente il controllo giurisdizionale non può essere tenuto a provare l'esistenza di un nesso di causalità tra il vizio di procedura e la decisione contestata¹⁵⁴. Invero spetta agli altri provare che il vizio di procedura non ha inciso sul risultato¹⁵⁵.

4.3 Sospensione, revoca o annullamento di decisioni o atti illegittimi, e disapplicazione di atti legislativi e regolamentari

Gli organi giurisdizionali nazionali devono valutare l'opportunità di prendere provvedimenti, generali o particolari, atti a rimediare alla mancanza di conformità con il diritto ambientale dell'Unione. Tali provvedimenti possono includere la sospensione, la revoca o l'annullamento di decisioni o atti illegittimi, e la disapplicazione di atti legislativi e regolamentari.

¹⁵² Causa C-72/12, *Altrip*, punto 49.

¹⁵³ Causa C-72/12, *Altrip*, punto 51.

¹⁵⁴ Causa C-72/12, *Altrip*, punti da 52 a 54.

¹⁵⁵ Tuttavia, la possibilità di non tener conto di vizi procedurali minori ai fini dei rimedi effettivi non impedisce al giudice di dichiarare che sussiste un vizio di procedura.

159. Nella sentenza *Wells*, riguardante il rilascio di una concessione per lo sfruttamento di una cava senza previa effettuazione di una valutazione dell'impatto ambientale, la Corte ha valutato la portata dell'obbligo di rimediare alla mancata valutazione dell'impatto ambientale. Essa ha statuito che *"le autorità competenti hanno l'obbligo di adottare, nell'ambito delle loro attribuzioni, tutti i provvedimenti, generali o particolari, atti a rimediare alla mancata valutazione dell'impatto ambientale di un progetto"*¹⁵⁶. Ha inoltre osservato che *"spetta al giudice nazionale accertare se il diritto interno preveda la possibilità di revocare o di sospendere un'autorizzazione già rilasciata al fine di sottoporre il [...] progetto ad una valutazione dell'impatto ambientale"*¹⁵⁷. La Corte ha considerato la sospensione o la revoca della concessione contestata come un provvedimento strumentale all'adempimento di un obbligo inosservato, segnatamente quello di eseguire una valutazione dell'impatto ambientale¹⁵⁸.
160. Nelle sentenze *Boxus* e *Solvay* la Corte ha chiarito come deve comportarsi l'organo giurisdizionale nazionale quando un atto legislativo nazionale non risponde ai criteri che giustificano la non applicazione del requisito della valutazione dell'impatto ambientale, e ha precisato che tale organo non deve esitare a disapplicare l'atto legislativo viziato¹⁵⁹. Nella sentenza *Stadt Wiener Neustadt* la Corte ha ritenuto che un atto legislativo nazionale che può precludere la possibilità di ottenere un rimedio effettivo del tipo menzionato nella causa *Wells* è incompatibile con le disposizioni della direttiva sulla valutazione dell'impatto ambientale (2011/92/UE)¹⁶⁰. Spetta all'organo giurisdizionale nazionale verificare tale aspetto¹⁶¹.

Alcuni organi giurisdizionali nazionali hanno il potere di limitare gli effetti dell'annullamento di atti regolamentari dichiarati contrari al diritto ambientale dell'Unione. Tuttavia tale potere può essere esercitato solo se ricorrono determinate condizioni rigorose.

161. Qualora una violazione del diritto ambientale dell'Unione renda necessario l'annullamento di atti regolamentari (in linea con i poteri conferiti all'organo giurisdizionale dal diritto nazionale), l'organo giurisdizionale nazionale può trovarsi di fronte a un dilemma: come limitare eventuali effetti ambientali indesiderati derivanti dallo stesso annullamento, in particolare se le disposizioni sostitutive non possono entrare in vigore prima di un certo periodo di tempo? La Corte ha fissato appositi criteri in tal senso in occasione delle cause *Inter-Environnement Wallonie*¹⁶², riguardante un programma d'azione per i nitrati

¹⁵⁶ Causa C-201/02, *Wells*, punto 65.

¹⁵⁷ Causa C-201/02, *Wells*, punto 69.

¹⁵⁸ Causa C-201/02, *Wells*, punto 60.

¹⁵⁹ Cause riunite da C-128/09 a C-131/09, C-134/09 e C-135/09, *Boxus*, punto 57, e causa C-182/10, *Solvay e altri*, punto 52.

¹⁶⁰ Causa C-348/15, *Stadt Wiener Neustadt*, punti da 45 a 48.

¹⁶¹ Causa C-348/15, *Stadt Wiener Neustadt*, punto 31.

¹⁶² Causa C-41/11, *Inter-Environnement Wallonie*.

giuridicamente viziato, e *Association France Nature Environnement*¹⁶³, riguardante un decreto su una valutazione dell'impatto ambientale giuridicamente viziato. Essa ha confermato che l'organo giurisdizionale nazionale può limitare gli effetti giuridici dell'annullamento a condizione che tale limitazione risulti necessaria alla luce di considerazioni imperative connesse alla tutela dell'ambiente.

162. Tuttavia, il potere dell'organo giurisdizionale nazionale di limitare gli effetti dell'annullamento può essere esercitato solo se ricorrono determinate condizioni, ossia¹⁶⁴:

- la disposizione del diritto nazionale contestata costituisce una misura di corretto recepimento del diritto dell'Unione in materia di tutela dell'ambiente;
- l'adozione e l'entrata in vigore di una nuova disposizione del diritto nazionale non consentono di evitare gli effetti pregiudizievoli per l'ambiente derivanti dall'annullamento della disposizione del diritto nazionale contestata;
- l'annullamento avrebbe l'effetto di creare un vuoto giuridico relativo al recepimento che risulterebbe ancor più nocivo per l'ambiente, nel senso che tale annullamento si tradurrebbe in una minore protezione;
- il mantenimento eccezionale degli effetti della disposizione del diritto nazionale contestata copre soltanto il lasso di tempo strettamente necessario all'adozione delle misure che consentano di rimediare all'irregolarità.

4.4 Istruzioni che impongono l'adozione di misure omesse

Le autorità amministrative competenti devono valutare l'opportunità di prendere provvedimenti, generali o particolari, atti a rimediare alla mancanza di conformità con il diritto ambientale dell'Unione. Se non lo fanno, spetta all'organo giurisdizionale nazionale competente adottare ogni misura necessaria.

163. Nella sentenza *Janecek*¹⁶⁵ la Corte ha esaminato la mancata adozione da parte di un'autorità pubblica di un piano d'azione per la qualità dell'aria giuridicamente obbligatorio per far fronte a un problema di livelli elevati di particelle fini, e ha confermato che l'organo giurisdizionale nazionale può imporre all'autorità pubblica di adottare detto piano. Questa sentenza evidenzia il ruolo degli organi giurisdizionali nazionali nell'ordinare l'adozione di misure non prese.

¹⁶³ Causa C-379/15, *Association France Nature Environnement*.

¹⁶⁴ Causa C-379/15, *Association France Nature Environnement*, punto 38.

¹⁶⁵ Causa C-237/07, *Janecek*, punti da 39 a 42.

164. Nelle sentenze *Janecek*¹⁶⁶, *Client Earth*¹⁶⁷ e *Altrip*¹⁶⁸ la Corte è andata oltre, indicando che il ruolo degli organi giurisdizionali nazionali si estende al controllo del contenuto delle decisioni e degli atti, per garantirne la conformità con le disposizioni del diritto dell'Unione. A corollario, i rimedi effettivi devono pertanto comprendere provvedimenti per rimediare ai vizi di contenuto, ad esempio un'istruzione che imponga di rivedere un piano d'azione per la qualità dell'aria già adottato¹⁶⁹.

4.5 Risarcimento del danno ingiusto causato da una decisione, atto od omissione illegittima

I rimedi dovrebbero comprendere misure per risarcire il danno ingiusto causato da una decisione, atto od omissione illegittima. Tali misure devono coprire sia il risarcimento del danno patrimoniale sia la riparazione del danno ingiusto all'ambiente.

165. Prima che una decisione, atto od omissione controversa sia giuridicamente contestata, potrebbe essere già insorto un danno. Nella sentenza *Wells* la Corte ha dichiarato che uno Stato membro ha l'obbligo di risarcire tutti i danni causati dall'inosservanza del diritto ambientale dell'Unione¹⁷⁰. In tale sentenza la Corte ha menzionato il risarcimento del ricorrente. Tuttavia, come risulta dalla giurisprudenza successiva, segnatamente dalle sentenze *Grüne Liga* e *Sachsen*¹⁷¹, la possibilità di riparazione si estende all'ambiente stesso - in particolare qualora il rispetto dell'obbligo inosservato avrebbe permesso di evitare o compensare il danno ambientale.

4.5.1 Risarcimento del danno patrimoniale

Secondo la dottrina della responsabilità dello Stato, l'inosservanza delle prescrizioni del diritto ambientale dell'Unione può far insorgere in capo al pubblico interessato il diritto al

¹⁶⁶ Causa C-237/07, *Janecek*, punto 46.

¹⁶⁷ Causa 404/13, *Client Earth*, punto 58. In questa causa, in cui erano in questione i valori limite per la qualità dell'aria ai sensi della direttiva sulla qualità dell'aria 2008/50/UE, la Corte ha giudicato che "[q]ualora uno Stato membro non abbia rispettato i requisiti derivanti dall'articolo 13, paragrafo 1, secondo comma, della direttiva 2008/50, e non abbia richiesto la proroga del termine nelle condizioni previste dall'articolo 22 di tale direttiva, spetta al giudice nazionale competente, eventualmente adito, adottare nei confronti dell'autorità nazionale ogni misura necessaria, come un'ingiunzione, affinché tale autorità predisponga il piano richiesto dalla citata direttiva nelle condizioni previste da quest'ultima".

¹⁶⁸ Causa C-72/12, *Altrip*.

¹⁶⁹ Cfr. nota 163.

¹⁷⁰ Causa C-201/02, *Wells*, punto 66.

¹⁷¹ Causa C-399/14, *Grüne Liga Sachsen*.

risarcimento del danno patrimoniale. Spetta agli organi giurisdizionali nazionali determinare se ricorrono le tre condizioni per la responsabilità dell'inosservanza del diritto dell'Unione a cui è soggetto il diritto al risarcimento.

166. Nella causa *Leth*, relativa a una domanda di risarcimento per l'asserita diminuzione del valore di un bene immobile risultante dall'ampliamento di un aeroporto effettuato senza una valutazione dell'impatto ambientale, la Corte ha fatto luce sulla possibilità di ottenere un risarcimento pecuniario per mancato adempimento di una prescrizione del diritto ambientale dell'Unione. Essa ha confermato che la prevenzione di danni patrimoniali ricade nell'obiettivo di protezione perseguito dalla direttiva sulla valutazione dell'impatto ambientale (2011/92/UE) e che spetta all'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro definire le modalità procedurali relative alle domande di risarcimento, fatti salvi i principi di equivalenza e di effettività¹⁷². Ha inoltre ricordato la costante giurisprudenza sulla dottrina della responsabilità dello Stato, secondo cui ai singoli lesi è riconosciuto un diritto al risarcimento purché siano soddisfatte tre condizioni:

- la norma giuridica dell'Unione violata deve essere preordinata a conferire loro diritti;
- la violazione di tale norma deve essere sufficientemente qualificata; e
- deve sussistere un nesso causale diretto tra la violazione in parola e il danno subito dai singoli¹⁷³.

La Corte ha sottolineato che si deve tener conto della natura della norma violata, precisando che l'omessa valutazione dell'impatto ambientale non configura, di per sé, la causa della diminuzione del valore di un bene immobile¹⁷⁴. Ha inoltre ribadito che la questione della sussistenza delle condizioni per il risarcimento compete all'organo giurisdizionale nazionale.

167. Il ragionamento alla base della sentenza *Leth* si applica alle altre violazioni del diritto ambientale dell'Unione in cui la legislazione in questione mira a tutelare o conferire diritti soggettivi, compreso il diritto di accesso alla giustizia.

4.5.2 Riparazione del danno ingiusto all'ambiente

168. Nella causa *Grüne Liga Sachsen* la Corte è stata invitata a interpretare la direttiva Habitat (92/43/CEE) in una situazione in cui, in un sito protetto ai sensi di tale direttiva, era stato costruito un ponte senza la previa adozione delle necessarie misure di salvaguardia. La

¹⁷² Causa C-420/11, *Leth*, punti 36 e 38.

¹⁷³ Causa C-420/11, *Leth*, punto 41.

¹⁷⁴ Causa C-420/11, *Leth*, punto 46.

Corte ha richiesto che la situazione fosse esaminata a posteriori in un modo che corrispondesse il più possibile a come si sarebbe proceduto nel caso di un progetto non eseguito. Dovevano essere rispettate condizioni analoghe, *mutatis mutandis*. Pertanto era necessario valutare adeguatamente sia l'impatto del ponte sia l'opzione di demolirlo, che era stata considerata una possibile soluzione per prevenire il danno¹⁷⁵. Inoltre, si può dedurre dalla sentenza che il risarcimento fosse dovuto per tutti i danni già arrecati al sito protetto¹⁷⁶.

169. Ogni danno all'ambiente deve essere affrontato in modo efficace e in linea con gli obiettivi della legislazione ambientale dell'Unione in questione¹⁷⁷.

4.6 Provvedimenti provvisori

L'organo giurisdizionale nazionale investito di una controversia disciplinata dal diritto ambientale dell'Unione deve poter disporre provvedimenti provvisori.

170. Grazie ai provvedimenti provvisori - denominati "*provvedimenti ingiuntivi*" all'articolo 9, paragrafo 4, della convenzione di Aarhus - l'organo giurisdizionale può ordinare che, in attesa della pronuncia della sentenza definitiva, una decisione o azione contestata non sia attuata o che siano adottate misure positive. Lo scopo è prevenire il danno che potrebbe derivare da una decisione o azione che in ultima analisi potrebbe essere illegittima.
171. Nella causa *Križan*, relativa a una procedura di autorizzazione di una discarica, la Corte è stata invitata a chiarire se le disposizioni sull'accesso alla giustizia dell'attuale direttiva sulle emissioni industriali (2010/75/UE) consentono l'adozione di provvedimenti provvisori (pur non essendo ivi menzionati). La Corte ha dichiarato che "*l'esperimento del ricorso previsto dall'articolo 15 bis della direttiva 96/61 non consentirebbe di prevenire efficacemente gli inquinamenti di cui sopra se fosse impossibile evitare che un impianto, in ipotesi beneficiario di un'autorizzazione concessa in violazione della citata direttiva, continui a funzionare in attesa di una decisione definitiva in merito alla legittimità di tale autorizzazione. Ne consegue che la garanzia dell'effettività del diritto di esperire un ricorso previsto dal citato articolo 15 bis esige che i membri del pubblico interessato abbiano il diritto di chiedere al competente giudice od organo indipendente e*

¹⁷⁵ Causa C-399/14, *Grüne Liga Sachsen*, punto 75.

¹⁷⁶ Ciò in quanto la Corte ha imposto di considerare il futuro del ponte nel quadro dell'articolo 6, paragrafo 4, della direttiva Habitat (92/43/CEE). Questo richiede misure compensative se un progetto dannoso è autorizzato a motivo della mancanza di soluzioni alternative e dell'esistenza di un rilevante interesse pubblico.

¹⁷⁷ Cfr. anche la causa C-104/15, *Commissione/Romania*, punto 95, per quanto riguarda l'importanza di tenere conto degli obblighi di risultato nell'affrontare i casi di non conformità. Questa causa riguarda l'articolo 4 e l'articolo 13, paragrafo 2, della direttiva sui rifiuti delle industrie estrattive (2006/21/CE).

*imparziale di adottare misure provvisorie idonee a prevenire tali inquinamenti, compresa eventualmente la sospensione temporanea dell'autorizzazione contestata*¹⁷⁸.

172. Nella sentenza *Križan* la Corte ha inoltre ricordato che la possibilità di disporre provvedimenti provvisori è un presupposto generale dell'ordinamento giuridico dell'Unione. In assenza di norme dell'Unione, e in linea con il principio di autonomia procedurale, spetta agli Stati membri stabilire le condizioni per la concessione delle misure provvisorie.
173. La stessa Corte ha definito i criteri per decidere sulle domande di provvedimenti provvisori nei casi di sua competenza. I provvedimenti che ha accordato, anche nel settore del diritto ambientale dell'Unione, fanno riferimento alla necessità che il provvedimento sia giustificato prima facie, all'urgenza del provvedimento e alla ponderazione degli interessi in gioco¹⁷⁹.

5. COSTI

5.1. Introduzione

Gli Stati membri devono garantire che le procedure di ricorso giurisdizionale per contestare decisioni, atti od omissioni concernenti il diritto ambientale dell'Unione non siano eccessivamente onerose.

174. I costi del procedimento giurisdizionale rappresentano un fattore che può fortemente dissuadere dall'adire un organo giurisdizionale nazionale. Questo vale soprattutto per le cause ambientali, che sono spesso avviate per tutelare gli interessi pubblici generali e senza perseguire fini economici. Invero, dopo aver soppesato i potenziali vantaggi di un contenzioso e il rischio di dover sostenere alti costi di giudizio, il pubblico interessato potrebbe decidere di non presentare ricorso giurisdizionale anche se l'azione di per sé sarebbe ben fondata.

¹⁷⁸ Causa C-416/10, *Križan*, punto 109.

¹⁷⁹ Cfr. ad esempio l'ordinanza del presidente della Corte nella causa C-76/08 R, *Commissione/Malta*, che al punto 21 stabilisce che *secondo costante giurisprudenza, i provvedimenti provvisori possono essere accordati dal giudice del procedimento sommario se è comprovato che la loro concessione è giustificata prima facie in fatto e in diritto (fumus boni iuris) e che gli stessi sono urgenti in quanto occorre, per evitare un danno grave e irreparabile agli interessi del richiedente, che essi siano emanati e producano i loro effetti già prima della decisione nel procedimento principale. Il giudice del procedimento sommario procede altresì, se del caso, alla ponderazione degli interessi in gioco (v. ordinanza del presidente della Corte nella causa C-404/04 P-R Technische Glaswerke Ilmenau v Commissione [2005] ECR I-3539, punto 10, e giurisprudenza ivi citata). Il punto 22 stabilisce che questi presupposti sono cumulativi, di modo che i provvedimenti provvisori devono essere negati qualora manchi uno dei suddetti presupposti (v. Technische Glaswerke Ilmenau v Commissione, punto 11, e giurisprudenza ivi citata).*

175. Per contrastare il potenziale effetto deterrente dei costi, la convenzione di Aarhus, all'articolo 9, paragrafo 4, dispone che le procedure di ricorso di cui all'articolo 9, paragrafi 1, 2 e 3, della stessa convenzione *non devono* essere eccessivamente onerose. Trattandosi di una prescrizione accessoria alle disposizioni dell'articolo 9, paragrafi 1, 2 e 3, la disposizione sui costi dell'articolo 9, paragrafo 4, è pertinente per tutti i tipi di ricorsi relativi al diritto ambientale dell'Unione rientranti nel campo di applicazione di tali disposizioni¹⁸⁰.
176. Alcune direttive dell'Unione contengono una disposizione esplicita sui costi basata sulla formulazione dell'articolo 9, paragrafo 4¹⁸¹. La Corte ha interpretato la disposizione sui costi della direttiva sulla valutazione dell'impatto ambientale (2011/92/UE) e quella della direttiva sulle emissioni industriali (2010/75/UE)¹⁸², entrambe basate sull'articolo 9, paragrafo 4, della convenzione di Aarhus.
177. Inoltre, nella sentenza *Edwards e Pallikaropoulos* la Corte ha affermato che *"il requisito inerente al procedimento «non eccessivamente oneroso», nel settore ambientale, contribuisce al rispetto del diritto ad un ricorso effettivo, sancito dall'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nonché del principio di effettività secondo cui le modalità procedurali dei ricorsi intesi a garantire la tutela dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto dell'Unione non devono rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione"*¹⁸³. La disciplina dei costi deve quindi essere tale da garantire la possibilità di esercitare effettivamente i diritti conferiti dal diritto dell'Unione.
178. A tale riguardo, la Corte ha fissato una serie di criteri per evitare che i costi del contenzioso diventino eccessivamente onerosi.

5.2. Criteri per valutare se i costi sono eccessivamente onerosi

La disposizione che le procedure di ricorso giurisdizionale non devono essere eccessivamente onerose è soggetta all'interpretazione a livello dell'Unione. Essa si riferisce a tutti i costi di partecipazione al procedimento, incluse le garanzie finanziarie che il ricorrente è invitato a fornire, e si applica a tutti i gradi di giudizio. I ricorrenti hanno diritto a una ragionevole prevedibilità per quanto riguarda la loro esposizione ai costi. Qualora l'organo giurisdizionale di uno Stato membro abbia il potere di fissare i costi a

¹⁸⁰ Cfr. causa C-268/06, *Impact*, punto 51.

¹⁸¹ Articolo 11, paragrafo 4, della direttiva sulla valutazione dell'impatto ambientale (2011/92/UE), articolo 25, paragrafo 4, della direttiva sulle emissioni industriali (2010/75/UE) e articolo 23 della direttiva Seveso III (2012/18/UE).

¹⁸² Causa C-427/07, *Commissione/Irlanda*, causa C-260/11, *Edwards e Pallikaropoulos* e causa C-530/11, *Commissione/Regno Unito*.

¹⁸³ Causa C-260/11, *Edwards e Pallikaropoulos*, punto 33.

carico del ricorrente soccombente, esso può tener conto di considerazioni soggettive relative al ricorrente assicurando nel contempo che i costi non siano oggettivamente irragionevoli.

a) Organi giurisdizionali nazionali e disposizioni sui costi

179. L'articolo 3, paragrafo 8, della convenzione di Aarhus dispone che il potere dei giudici nazionali di esigere il pagamento di un importo ragionevole a titolo di spese processuali non è pregiudicato. La giurisprudenza della Corte conferma che la disposizione sui costi non osta a che l'organo giurisdizionale nazionale si pronunci sulle spese¹⁸⁴.
180. Tuttavia, ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 4, della convenzione di Aarhus, i costi non devono essere eccessivamente onerosi. A questo proposito, la Corte ha confermato che l'interpretazione della nozione di costi *"eccessivamente onerosi"* non può essere una questione di mero diritto nazionale, e che, nell'interesse dell'applicazione uniforme del diritto dell'Unione e del principio di uguaglianza, essa deve essere oggetto di un'interpretazione autonoma e uniforme in tutta l'Unione europea¹⁸⁵.
181. La Corte ha inoltre osservato che la disposizione che il procedimento giurisdizionale non deve essere eccessivamente oneroso, prevista dalla direttiva sulla valutazione dell'impatto ambientale (2011/92/UE) e dalla direttiva sulle emissioni industriali (2010/75/UE), *"implica che alle persone ivi contemplate non venga impedito di proporre o di proseguire un ricorso giurisdizionale rientrante nell'ambito di applicazione di tali articoli a causa dell'onere finanziario che potrebbe risultarne"*.¹⁸⁶
182. La Corte ha esaminato il modo in cui la disposizione sui costi è recepita nel diritto nazionale. Essa ha dichiarato che il recepimento¹⁸⁷ dovrebbe garantire al ricorrente una ragionevole prevedibilità per quanto riguarda sia il fondamento sia l'importo del costo del procedimento giurisdizionale da lui proposto¹⁸⁸.
183. La Corte ha stabilito che la disposizione sui costi deve essere interpretata alla luce di tutti i costi derivanti dalla partecipazione al procedimento giurisdizionale¹⁸⁹. Pertanto, occorre tenere conto di tutti i costi a carico dell'interessato, quali le spese di rappresentanza, le spese processuali, il costo per l'assunzione delle prove e gli onorari degli esperti.
184. Inoltre, nell'ambito dei provvedimenti provvisori, la Corte ha chiarito che la disposizione sui costi si applica anche agli oneri finanziari derivanti da misure a cui l'organo giurisdizionale nazionale potrebbe subordinare la concessione di misure cautelari nell'ambito delle controversie rientranti nell'ambito della direttiva sulla valutazione

¹⁸⁴ Causa C-427/07, *Commissione/Irlanda*, punto 92.

¹⁸⁵ Causa C-260/11, *Edwards e Pallikaropoulos*, punti 29 e 30.

¹⁸⁶ Causa C-260/11, *Edwards e Pallikaropoulos*, punto 35.

¹⁸⁷ La giurisprudenza riguarda la disposizione sui costi di cui alla direttiva sulla valutazione dell'impatto ambientale (2011/92/UE) e alla direttiva sulle emissioni industriali (2010/75/UE), che sono soggette all'obbligo di recepimento applicabile alle direttive.

¹⁸⁸ Causa C-530/11, *Commissione/Regno Unito*, punto 58.

¹⁸⁹ Causa C-427/07, *Commissione/Irlanda*, punto 92.

dell'impatto ambientale (2011/92/UE) e della direttiva sulle emissioni industriali (2010/75/UE)¹⁹⁰. Più in particolare, essa ha preso in esame i costi connessi alle garanzie finanziarie (quali le cauzioni o i "controimpegni") che il ricorrente è invitato a fornire per risarcire i danni da ritardo di un progetto in caso di esito negativo del ricorso. Da un lato, ha dichiarato che il requisito del costo non eccessivamente oneroso non può essere interpretato nel senso che esso osta a priori all'applicazione di una garanzia finanziaria quando quest'ultima è prevista dal diritto nazionale¹⁹¹. Dall'altro, ha precisato che *"spetta al giudice che statuisce in proposito il compito di accertarsi che il rischio finanziario che ne deriva per il ricorrente sia parimenti compreso nei differenti costi generati dal procedimento quando detto giudice valuta l'assenza di un costo eccessivamente oneroso del procedimento"*¹⁹².

185. Un altro criterio fa riferimento ai gradi di giudizio a cui la disposizione si applica. La Corte ha chiarito che essa si applica a tutti le fasi del procedimento, vale a dire non solo in primo grado, ma anche in appello o in sede di ulteriore impugnazione¹⁹³.

b) Applicazione del principio "chi perde paga" e di altri metodi di imputazione dei costi

186. La Corte ha esaminato il modo in cui gli organi giurisdizionali nazionali devono applicare il principio "chi perde paga" quando fissano i costi a carico dei ricorrenti rimasti soccombenti in una controversia in materia ambientale. In base a tale principio, l'organo giurisdizionale nazionale può condannare la parte soccombente a sostenere tutti i costi del procedimento, comprese le spese della controparte. La giurisprudenza chiarisce che, ai fini della decisione sui costi, vanno presi in considerazione elementi di natura sia soggettiva sia oggettiva. Inoltre respinge la tesi secondo cui il fatto che l'interessato abbia proposto ricorso dimostra che il procedimento non era eccessivamente oneroso¹⁹⁴.

187. Gli elementi soggettivi comprendono:

- la situazione finanziaria dell'interessato;
- le ragionevoli possibilità di successo del richiedente;
- l'importanza della posta in gioco per il richiedente e per la protezione dell'ambiente;
- la complessità del diritto e della procedura applicabili;
- il carattere eventualmente temerario del ricorso nelle varie sue fasi¹⁹⁵.

¹⁹⁰ Causa C-530/11, *Commissione/Regno Unito*, punto 66. Per analogia, lo stesso vale per la direttiva Seveso III (2012/18/UE).

¹⁹¹ Causa C-530/11, *Commissione/Regno Unito*, punto 67.

¹⁹² Causa C-530/11, *Commissione/Regno Unito*, punto 68.

¹⁹³ Causa C-260/11, *Edwards e Pallikaropoulos*, punti 45 e 48.

¹⁹⁴ Causa C-260/11, *Edwards e Pallikaropoulos*, punto 43.

¹⁹⁵ Causa C-260/11, *Edwards e Pallikaropoulos*, punto 42.

188. Oltre a prendere in considerazione la situazione del richiedente (criterio soggettivo) e i fatti del caso di specie, l'organo giurisdizionale nazionale deve applicare un criterio oggettivo per garantire che i costi non siano oggettivamente irragionevoli. La Corte ha sottolineato questo aspetto in riferimento ai privati e alle loro associazioni, che svolgono un ruolo attivo nella tutela dell'ambiente¹⁹⁶. Pertanto i costi di un procedimento non devono superare le capacità finanziarie dell'interessato né apparire, ad ogni modo, oggettivamente irragionevoli¹⁹⁷.
189. Qualora si applichi il principio "chi perde paga", può risultare utile un metodo di imputazione dei costi che ne preveda una limitazione. Ciò consente una maggiore prevedibilità - e un maggiore controllo - dell'esposizione ai costi. Il sistema di limitazione dei costi comprende un meccanismo - ordinanza di tutela in materia di spese - in base al quale all'inizio del procedimento è stabilito un massimale dei costi che il ricorrente dovrà pagare in caso di soccombenza - e, nella limitazione reciproca dei costi, dei costi che il ricorrente potrà recuperare in caso di vittoria. Nella limitazione dei costi "unidirezionale" i costi che il ricorrente deve sopportare in caso di soccombenza sono limitati a un determinato importo, aumentando così la prevedibilità del rischio finanziario. Nella limitazione reciproca dei costi, invece, sono limitati anche i costi che l'autorità pubblica deve pagare al ricorrente in caso di vittoria di quest'ultimo, restando l'eventuale eccedenza a carico del ricorrente.
190. La Corte si è pronunciata su un sistema di limitazione dei costi nella causa *Commissione/Regno Unito* e ha osservato che, in linea di principio, la possibilità per l'organo giurisdizionale adito di concedere un'ordinanza di tutela in materia di spese garantisce una maggiore prevedibilità del costo del procedimento e contribuisce al rispetto del requisito del costo non eccessivamente oneroso¹⁹⁸. Essa ha tuttavia rilevato che le varie caratteristiche peculiari del sistema di limitazione dei costi dello Stato membro - quali l'assenza dell'obbligo di accordare la tutela qualora il costo del procedimento sia oggettivamente irragionevole e l'esclusione della tutela qualora sia in discussione soltanto l'interesse particolare del ricorrente - fanno sì che detto sistema non costituisca un metodo che possa soddisfare il requisito del costo non eccessivamente oneroso.
191. Il ragionamento che la Corte ha applicato allo specifico sistema di limitazione dei costi nella causa *Commissione/Regno Unito* si applica per analogia ad altri metodi di imputazione dei costi. Pertanto, qualora l'organo giurisdizionale nazionale goda del potere discrezionale di ordinare a ciascuna parte, compreso il ricorrente vittorioso, di sopportare i propri costi esso deve tenere conto del criterio fissato dalla Corte che il costo del procedimento non deve essere oggettivamente irragionevole. Ordinare al ricorrente in un procedimento in materia ambientale di sostenere i propri costi anche in caso di vittoria potrebbe essere considerato di per sé irragionevole e non conforme alle disposizioni

¹⁹⁶ Causa C-260/11, *Edwards e Pallikaropoulos*, punto 40.

¹⁹⁷ Causa C-530/11, *Commissione/Regno Unito*, punto 47.

¹⁹⁸ Causa C-530/11, *Commissione/Regno Unito*, punto 54.

dell'articolo 9, paragrafo 4, della convenzione di Aarhus secondo cui le procedure devono essere obiettive ed eque.

192. Il "trasferimento dei costi unidirezionale" è un metodo di imputazione dei costi secondo cui il ricorrente in un procedimento in materia ambientale in caso di vittoria può recuperare i propri costi (come secondo il principio "chi perde paga") mentre in caso di soccombenza è dispensato, in tutto o in parte, dal pagamento dei costi della controparte. Il trasferimento dei costi può arrivare fino alla situazione in cui lo Stato paga una parte dei costi del ricorrente rimasto soccombente - ad esempio quando si ritiene che la controversia rifletta un forte interesse pubblico. Pertanto, il trasferimento dei costi può presentare caratteristiche che rimediano alle potenziali lacune di altri metodi di imputazione dei costi (in termini di necessità che i costi non siano oggettivamente irragionevoli e che le procedure siano obiettive ed eque).
193. L'uso di alcuni sistemi di trasferimento dei costi è subordinato all'applicazione, da parte dell'organo giurisdizionale nazionale preposto all'imputazione dei costi, di criteri quali l'importanza della causa, l'impatto sull'ambiente, la gravità della violazione della norma di diritto o la condotta delle parti. Tuttavia, un potere discrezionale troppo ampio può minare la prevedibilità dei costi, un aspetto che la giurisprudenza della Corte reputa importante, soprattutto qualora il procedimento giudiziario comporti elevati onorari di avvocato. Può inoltre impedire al sistema di soddisfare il criterio generale del costo non oggettivamente irragionevole¹⁹⁹.

5.3 Patrocinio a spese dello Stato

194. L'articolo 9, paragrafo 5, della convenzione di Aarhus, fa obbligo alle parti contraenti di prendere in considerazione l'introduzione di appositi meccanismi di assistenza diretti a eliminare o ridurre gli ostacoli finanziari o gli altri ostacoli all'accesso alla giustizia. Tale disposizione non si spinge fino a imporre un regime di patrocinio a spese dello Stato e gli atti di diritto derivato dell'Unione in materia ambientale tacciono al riguardo. Gli Stati membri possono pertanto scegliere se dotarsi o meno di un regime di patrocinio a spese dello Stato che contribuisca a ridurre il rischio dei costi di contenzioso in materia ambientale. Tuttavia, l'esistenza di un regime di patrocinio a spese dello Stato non dimostra di per sé che i costi non sono eccessivamente onerosi qualora l'accesso al patrocinio a spese dello Stato sia subordinato a particolari condizioni di reddito e aperto esclusivamente alle persone fisiche; questo perché il requisito che i costi non siano eccessivamente onerosi vale per persone fisiche capaci di far fronte alle spese e per le associazioni.
195. Parallelamente va ricordato che l'articolo 47, paragrafo 3, della Carta dispone 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*". Tale disposizione lascia gli Stati membri liberi di scegliere i mezzi da usare per garantire alle

¹⁹⁹ Causa C-530/11, *Commissione/Regno Unito*, punto 47.

parti in giudizio il patrocinio a spese dello Stato affinché godano di un effettivo diritto di accesso alla giustizia. Gli Stati membri possono quindi istituire i loro regimi di patrocinio a spese dello Stato nel modo che ritengono opportuno, ad esempio prevedendo l'accesso alla consulenza legale nella fase precontenziosa, l'assistenza legale e la rappresentanza in giudizio, e l'esonero totale o parziale dalle spese processuali. Il diritto al patrocinio a spese dello Stato non è assoluto e può essere soggetto a restrizioni, come il diritto di accesso alla giustizia. Gli Stati membri sono quindi liberi di fissare condizioni per la concessione del patrocinio a spese dello Stato, basate, ad esempio, sulle possibilità di successo del richiedente nel procedimento. Tali condizioni non devono tuttavia privare le persone fisiche dell'accesso pratico ed effettivo alla giustizia a cui hanno diritto²⁰⁰.

²⁰⁰ Spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali, articolo 47, comma 3.

6. TERMINI, SPEDITEZZA ED EFFICIENZA DELLE PROCEDURE

Gli Stati membri hanno la facoltà di esigere che i ricorsi giurisdizionali in materia ambientale siano promossi entro determinati termini ragionevoli. Ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 4, della convenzione di Aarhus, gli Stati membri devono garantire che le procedure di ricorso giurisdizionale siano rapide.

196. Per quanto riguarda l'accesso alla giustizia in materia ambientale sono rilevanti due constatazioni di ordine temporale: il fatto che i membri del pubblico che intendono proporre ricorso giurisdizionale in materia ambientale devono farlo entro determinati termini e il fatto che le procedure di ricorso devono essere rapide.
197. Nella sentenza *Stadt Wiener Neustadt* la Corte ha confermato che la fissazione di termini di ricorso ragionevoli nell'interesse della certezza del diritto, a tutela sia del singolo sia dell'amministrazione, è compatibile con il diritto dell'Unione²⁰¹.
198. La speditezza delle procedure giurisdizionali è una garanzia fondamentale dell'efficienza del controllo giurisdizionale. Di conseguenza, l'articolo 9, paragrafo 4, della convenzione di Aarhus impone che le procedure di cui all'articolo 9, paragrafi 1, 2 e 3, siano rapide.
199. La speditezza delle procedure è funzionale a più scopi. Consente che sia fatta chiarezza giuridica e che i ricorsi siano risolti senza ritardi ingiustificati. Le lungaggini procedurali tendono a generare maggiori costi di contenzioso, aumentando l'onere finanziario a carico delle parti in causa; possono inoltre ritardare progetti e altre attività economiche che alla fine della procedura risultano essere legittimi. La speditezza delle procedure è quindi nell'interesse non solo dei ricorrenti, ma anche di tutte le altre parti in causa, compresi gli operatori economici.
200. La prescrizione di cui all'articolo 9, paragrafo 4, della convenzione di Aarhus secondo cui le procedure devono essere rapide non è sufficientemente precisa e incondizionata per essere direttamente applicabile e pertanto per produrre i suoi effetti deve essere recepita nel diritto nazionale.
201. L'obbligo generale di garantire una durata ragionevole del procedimento è sancito anche all'articolo 47, paragrafo 2, della Carta, che corrisponde all'articolo 6, paragrafo 1, della CEDU, relativo a un equo processo.

²⁰¹ Causa C-348/15, *Stadt Wiener Neustadt*, punto 41.

7. INFORMAZIONI PRATICHE

Devono essere fornite al pubblico informazioni pratiche sull'accesso alle procedure di ricorso giurisdizionale.

202. Ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 5, della convenzione di Aarhus, le parti contraenti devono *"provvede[re] affinché il pubblico venga informato della possibilità di promuovere procedimenti di natura [...] giurisdizionale"*. L'obbligo di informare il pubblico in merito al diritto di accesso alla giustizia è contemplato anche da alcuni atti di diritto derivato dell'Unione che recepiscono le prescrizioni della convenzione di Aarhus²⁰². L'obbligo di informare il pubblico si applica alle procedure di cui all'articolo 9, paragrafi 1, 2 e 3, della convenzione.
203. Per quanto riguarda l'obbligo attualmente previsto dall'articolo 11, paragrafo 5, della direttiva sulla valutazione dell'impatto ambientale (2011/92/UE)²⁰³, la Corte, nella sentenza *Commissione/Irlanda*, ha sottolineato che *"l'obbligo di mettere a disposizione del pubblico informazioni pratiche sull'accesso alle procedure di ricorso amministrativo e giurisdizionale [...] deve essere esaminato come un preciso obbligo di risultato, al cui adempimento gli Stati membri devono provvedere"*.²⁰⁴ Ha inoltre statuito che *"[i]n mancanza di specifiche disposizioni legislative o regolamentari riguardanti l'informazione sui diritti in tal modo offerti al pubblico, la sola messa a disposizione, attraverso la pubblicazione o con mezzi di comunicazione elettronici, della normativa relativa alle procedure di ricorso amministrativo e giurisdizionale nonché la possibilità di accesso alle decisioni giurisdizionali non possono essere considerate quali strumenti che garantiscano in modo sufficientemente chiaro e preciso che il pubblico interessato sia in grado di conoscere i propri diritti di accesso alla giustizia in materia ambientale"*²⁰⁵.
204. Gli Stati membri dispongono di un ampio potere discrezionale quanto alle modalità di adempimento dell'obbligo. Tuttavia, la sentenza *Commissione/Irlanda* conferma che non è sufficiente per gli Stati membri pubblicare le norme nazionali che disciplinano l'accesso alla giustizia e garantire la possibilità di accesso alle decisioni giurisdizionali pertinenti. Il riferimento della Corte al fatto che occorre garantire in modo sufficientemente chiaro e

²⁰² Cfr., ad esempio, articolo 11, paragrafo 5, della direttiva sulla valutazione dell'impatto ambientale (2011/92/UE).

²⁰³ Precedente articolo 10, paragrafo 6, della direttiva 85/337/CEE.

²⁰⁴ Causa C-427/07, *Commissione/Irlanda*, punto 97 (sottolineatura aggiunta).

²⁰⁵ Causa C-427/07, *Commissione/Irlanda*, punto 98.

preciso che il pubblico interessato sia in grado di conoscere i propri diritti di accesso alla giustizia sottolinea la necessità per gli Stati membri di prendere in considerazione, in primo luogo, i destinatari delle informazioni, in secondo luogo, il contenuto delle informazioni e, in terzo luogo, le modalità di presentazione delle informazioni.

205. In termini di destinatari, è necessario garantire che le informazioni possano raggiungere un pubblico ampio e rappresentativo. Fornire informazioni pratiche solo su un sito web può non essere sufficiente, dato che una parte considerevole della popolazione potrebbe non avere accesso alle risorse in rete. Pur essendo efficace ed efficiente, questo strumento deve essere integrato da altre misure.
206. In termini di contenuto, le informazioni sulle procedure di ricorso devono riguardare tutti gli aspetti pertinenti, al fine di facilitare i membri del pubblico a decidere sull'opportunità o meno di avviare un procedimento giudiziario.
207. Le informazioni devono essere complete, esatte e aggiornate²⁰⁶ e devono mettere in evidenza ogni modifica pertinente delle procedure di ricorso. L'uso di informazioni obsolete o fuorvianti potrebbe avere gravi conseguenze, pertanto occorre siano predisposti meccanismi per evitarlo. Le informazioni dovrebbero fare riferimento a tutte le fonti di diritto usate per determinare le condizioni di accesso, compresa la giurisprudenza nazionale laddove questa svolga un ruolo importante.
208. Per quanto riguarda il modo di presentare le informazioni, queste devono essere chiare e comprensibili ai non giuristi.
209. Altrettanto rilevante in questo contesto è l'articolo 3, paragrafo 3, della convenzione di Aarhus che dispone che ciascuna parte *"promuove l'educazione e la sensibilizzazione del pubblico ai problemi ambientali, con particolare riguardo alle modalità di accesso alle informazioni, partecipazione ai processi decisionali e accesso alla giustizia in materia ambientale"*.

²⁰⁶ Cfr. anche le informazioni sull'accesso alla giustizia disponibili sul portale europeo della giustizia elettronica, che devono essere aggiornate regolarmente dagli Stati membri: https://e-justice.europa.eu/content_access_to_justice_in_environmental_matters-300-it.do

D. CONCLUSIONI

210. L'analisi mostra che, come interpretate dalla Corte, le disposizioni vigenti dell'acquis dell'Unione, in particolare quelle del diritto derivato dell'Unione in materia ambientale e dagli impegni internazionali, forniscono già un quadro coerente per l'accesso alla giustizia in materia ambientale. Esse disciplinano tutti gli aspetti fondamentali della materia, garantendo che il pubblico, tra cui le ONG ambientaliste, abbiano il diritto di adire gli organi giurisdizionali nazionali, ottenere un corretto esame della causa e avvalersi di rimedi effettivi. Oltre a ciò, le sentenze pronunciate dalla Corte negli ultimi dieci anni mostrano l'importanza che essa attribuisce all'accesso agli organi giurisdizionali nazionali quale mezzo per garantire l'effettività del diritto dell'Unione. Le cause avviate dinanzi agli organi giurisdizionali nazionali non solo permettono di contestare decisioni, atti od omissioni di autorità pubbliche degli Stati membri sulla base del diritto ambientale dell'Unione, ma anche, tramite il rinvio pregiudiziale ai sensi dell'articolo 267 del TFUE, consentono alla Corte di pronunciarsi sull'interpretazione e sulla validità degli atti dell'Unione.
211. La presente comunicazione facilita l'accesso agli organi giurisdizionali nazionali, in quanto spiega e interpreta le disposizioni giuridiche vigenti. In tal modo contribuisce a migliorare l'applicazione del diritto dell'Unione. Essa intende essere un aiuto per gli Stati membri, gli organi giurisdizionali nazionali, i professionisti del diritto e il pubblico, e la Commissione seguirà con interesse come tali beneficiari ne faranno uso e come l'accesso alla giustizia in materia ambientale evolverà nell'Unione.
212. Il ruolo della Corte continuerà a essere fondamentale nell'interpretazione del diritto dell'Unione applicabile all'accesso alla giustizia in materia ambientale, compreso il rispetto degli obblighi derivanti dall'articolo 19, paragrafo 1, del TUE in materia di tutela giurisdizionale effettiva. A questo proposito, la giurisprudenza esistente mostra i proficui risultati della cooperazione tra la Corte e gli organi giurisdizionali nazionali nell'ambito dell'articolo 267 del TFUE, che si può supporre continueranno a prodursi. La Commissione seguirà attentamente la futura giurisprudenza pertinente della Corte e la valuterà, e, se necessario, prenderà in considerazione l'opportunità di aggiornare la presente comunicazione.

ALLEGATO I: Elenco della pertinente giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea relativa all'accesso alla giustizia in materia ambientale

Sentenza del 30 maggio 1991, *Commissione/Germania*, C-361/88, EU:C:1991:224

Sentenza del 17 ottobre 1991, *Commissione/Germania*, C-58/89, EU:C:1991:391

Sentenza del 24 ottobre 1996, *Kraaijeveld*, C-72/95, EU:C:1996:404

Sentenza del 14 luglio 1998, *Safety Hi-Tech*, C-284/95, EU:C:1998:352

Sentenza del 29 aprile 1999, *Standley*, C-293/97, EU:C:1999:215

Sentenza del 7 dicembre 2000, *Commissione/Francia*, C-374/98, EU:C:2000:670

Sentenza del 7 gennaio 2004, *Wells*, C-201/02, EU:C:2004:12

Sentenza del 7 settembre 2004, *Waddenzee*, C-127/02, EU:C:2004:482

Sentenza del 13 marzo 2007, *Unibet*, C-432/05, EU:C:2007:163

Sentenza del 25 luglio 2008, *Janecek*, C-237/07, EU:C:2008:447

Sentenza del 15 aprile 2008, *Impact*, C-268/06, EU:C:2008:223

Sentenza del 3 luglio 2008, *Commissione/Irlanda*, C-215/06, EU:C:2008:380

Sentenza del 16 luglio 2009, *Commissione/Irlanda*, C-427/07, EU:C:2009:457

Sentenza del 30 aprile 2009, *Mellor*, C-75/08, EU:C:2009:279

Sentenza del 15 ottobre 2009, *Djurgården*, C-263/08, EU:C:2009:631

Sentenza del 12 maggio 2011, *Bund für Umwelt und Naturschutz*, C-115/09, EU:C:2011:289

Sentenza del 18 ottobre 2011, *Boxus*, cause riunite da C-128/09 a C-131/09, C-134/09 e C-135/09, EU:C:2011:667

Sentenza dell'8 marzo 2011, *LZI*, C-240/09, EU:C:2011:125

Sentenza del 26 maggio 2011, *Stichting Natuur en Milieu*, cause riunite da C-165/09 a C-167/09, EU:C:2011:348

Sentenza del 16 febbraio 2012, *Solvay e altri*, C-182/10, EU:C:2012:82

Sentenza del 28 febbraio 2012, *Inter-Environnement Wallonie*, C-41/11, EU:C:2012:103

Sentenza del 15 gennaio 2013, *Križan*, C-416/10, EU:C:2013:8

Sentenza del 14 marzo 2013, *Leth*, C-420/11, EU:C:2013:166

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

Sentenza del 3 ottobre 2013, *Inuit*, C-583/11P, EU:C:2013:625

Sentenza del 7 novembre 2013, *Altrip*, C-72/12, EU:C:2013:712

Sentenza del 19 dicembre 2013, *Fish Legal and Shirley*, C-279/12, EU:C:2013:853

Sentenza del 13 febbraio 2014, *Commissione/Regno Unito*, C-530/11, EU:C:2014:67

Sentenza del 19 novembre 2014, *Client Earth*, C-404/13, EU:C:2014:2382

Sentenza del 6 ottobre 2015, *East Sussex*, C-71/14, EU:C:2015:656

Sentenza del 15 ottobre 2015, *Commissione/Germania*, C-137/14, EU:C:2015:683

Sentenza del 14 gennaio 2016, *Grüne Liga Sachsen*, C-399/14, EU:C:2016:10

Sentenza del 21 luglio 2016, *Commissione/Romania*, C-104/15, EU:C:2016:581

Sentenza del 15 ottobre 2015, *Gruber*, C-570/13, EU:C:2015:683

Sentenza del 28 giugno 2016, *Association France Nature Environnement*, C-379/15, EU:C:2016:603

Sentenza dell'8 novembre 2011, *LZ II*, C-243/15, EU:C:2016:838

Sentenza del 10 novembre 2016, *Eco-Emballages*, cause riunite C-313/15 e C-530/15, EU:C:2016:859

Sentenza del 17 novembre 2016, *Stadt Wiener Neustadt*, C-348/15, EU:C:2016:882

Ordinanza del presidente della Corte del 24 aprile 2008, *Commissione/Malta*, C-76/08 R, EU:C:2008:252

Parere 1/09, *Creazione di un sistema unico di risoluzione delle controversie in materia di brevetti*, EU:C:2011:123

ALLEGATO II: Vigenti strumenti dell'UE citati

Direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche ("direttiva habitat") (GU L 206 del 22.7.1992, pag. 7);

direttiva 91/676/CEE del Consiglio, del 12 dicembre 1991, relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole ("direttiva nitrati") (GU L 375 del 31.12.1991, pag. 1);

direttiva 94/62/CE del Consiglio e del Parlamento europeo, del 20 dicembre 1994, sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio ("direttiva sui rifiuti di imballaggio") (GU L 365 del 31.12.1994, pag. 10);

direttiva 98/83/CE del Consiglio, del 3 novembre 1998, concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano ("direttiva sull'acqua potabile") (GU L 330 del 5.12.1998, pag. 32). Tale direttiva sostituisce la direttiva 80/778/CEE;

regolamento (CE) n. 2037/2000 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 giugno 2000, sulle sostanze che riducono lo strato di ozono ("regolamento sull'ozono") (GU L 244 del 29.9.2000, pag. 1). Tale regolamento sostituisce il regolamento (CE) n. 3093/94;

direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque ("direttiva quadro sulle acque") (GU L 327 del 22.12.2000, pag. 1);

direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente ("direttiva sulla valutazione ambientale strategica" o "direttiva VAS") (GU L 197 del 21.7.2001, pag. 30);

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 ("direttiva sull'accesso all'informazione ambientale") (GU L 41 del 14.2.2003, pag. 26);

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 ("direttiva sulla partecipazione pubblica") (GU L 156 del 25.6.2003, pag. 17);

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 ("direttiva sulla responsabilità ambientale") (GU L 143 del 30.4.2004, pag. 56);

decisione 2005/370/CE del Consiglio, del 17 febbraio 2005, 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 del 17.5.2005, pag. 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 ("regolamento di Aarhus") (GU L 264 del 25.9.2006, pag. 13);

direttiva 2006/7/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 febbraio 2006, relativa alla gestione della qualità delle acque di balneazione e che abroga la direttiva 76/160/CEE ("direttiva sulle acque di balneazione") (GU L 64 del 4.3.2006, pag. 37);

direttiva 2006/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, relativa alla gestione dei rifiuti delle industrie estrattive e che modifica la direttiva 2004/35/CE ("direttiva sui rifiuti delle industrie estrattive") (GU L 102 dell'11.4.2006, pag. 15);

direttiva 2007/2/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 marzo 2007, che istituisce un'Infrastruttura per l'informazione territoriale nella Comunità europea (Inspire) ("direttiva Inspire") (GU L 108 del 25.4.2007, pag. 1);

spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali (GU C 303 del 14.12.2007, pag. 17);

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 ("direttiva sulla qualità dell'aria") (GU L 152 dell'11.6.2008, pag. 1);

direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive ("direttiva quadro sui rifiuti") (GU L 312 del 22.11.2008, pag. 3);

direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici ("direttiva Uccelli") (GU L 20 del 26.1.2010, pag. 7);

direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento) ("direttiva sulle emissioni industriali") (GU L 334 del 17.12.2010, pag. 17);

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

("direttiva sulla valutazione dell'impatto ambientale") (GU L 26 del 28.1.2012, pag. 1). Tale direttiva sostituisce la direttiva 85/337/CEE;

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 ("direttiva Seveso III" o "direttiva sul pericolo di incidenti rilevanti") (GU L 197 del 24.7.2012, pag. 1);

raccomandazione della Commissione, dell'11 giugno 2013, relativa a principi comuni per i meccanismi di ricorso collettivo di natura inibitoria e risarcitoria negli Stati membri che riguardano violazioni di diritti conferiti dalle norme dell'Unione (2013/396/UE) ("raccomandazione della Commissione sul ricorso collettivo") (GU L 201 del 26.7.2013, pag. 60);

direttiva (UE) 2016/2284 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2016, concernente la riduzione delle emissioni nazionali di determinati inquinanti atmosferici, che modifica la direttiva 2003/35/CE e abroga la direttiva 2001/81/CE ("direttiva sui limiti nazionali di emissione") (GU L 344 del 17.12.2016, pag. 1).