

Il principio di effettività per la tutela ambientale

Note minime su Corte di Giustizia CE (Grande sezione) 8 marzo 2011, n.C-240/09 e Corte di Giustizia CE 12 maggio 2011, n.C-115/09.*

*di Rosa Rota**

1. Principio di effettività e violazione del diritto comunitario.

La “signoria del diritto comunitario”¹ trae il suo fondamento, com’è noto, dal disposto dell’art. 10 del Trattato della Comunità Europea, oggi art.4.par.3 del Trattato UE in base al quale: “In virtù del principio di leale cooperazione, L’Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell’adempimento dei compiti derivanti dai Trattati. *Gli Stati membri adottano ogni misura di carattere generale o particolare atta a d assicurare l’esecuzione degli obblighi derivanti dai Trattati o conseguenti ad atti delle Istituzioni dell’Unione.* Gli Stati membri facilitano all’Unione l’adempimento dei suoi compiti e si astengono da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell’Unione”.

Naturale conseguenza del primato del diritto comunitario è il principio di effettività, cioè della diretta applicabilità delle disposizioni comunitarie, principio che comporta sul piano delle fonti l’obbligo di disapplicazione delle norme nazionali che risultino in contrasto con l’ordinamento europeo². Evidente appare pertanto il forte condizionamento all’autonomia dei soggetti deputati all’attuazione de diritto comunitario.³ In altri termini, il principio di effettività, in uno con quello di leale collaborazione, richiede a tutti gli organi dello Stato, ed *in primis* ai giudici, la “non - applicazione” di regole processuali nazionali che rendano impossibile o

* *Professore aggregato di Diritto dell’ambiente presso l’Università degli Studi di Roma “Tor Vergata”*

* La nota rielabora parte di un più ampio contributo dal titolo “*Profili di diritto comunitario dell’ambiente*”, prodotto per il Trattato di diritto dell’ambiente, a cura di E. Picozza e P. Dell’Anno, in corso di pubblicazione dalla Cedam.

¹ Cfr. S. Cassese, La signoria comunitaria sul diritto amministrativo, in Riv. it. dir. pubbl. comunit., 2002, p. 292 ss.

² P. Dell’Anno, La responsabilità degli Stati membri per inadempimento del diritto comunitario, in Le Responsabilità in materia ambientale – Atti e documenti , Collana diretta da N. Assini, Cedam, 2006.

³ Sui limiti di tale autonomia cfr. C. Kakouris, Do the member states possess sudicia procedural “autonomy?”, in Comm. Market Rev., 1997, p.1389; G.C. Rodriguez Iglesias, Sui limiti dell’autonomia procedimentale e processuale degli stati membri nell’applicazione del diritto comunitario, in Riv. It. Dir. Pubbl. Comun. 2001, p. 5.

eccessivamente difficile la tutela, nonché la creazione di rimedi giurisdizionali efficaci in caso di lacune nel sistema di giustizia nazionale.⁴

L'applicazione di tale principio ha avuto particolare incidenza sull'istituto della responsabilità per violazione del diritto comunitario, istituto che può considerarsi "la cartina di tornasole" per così dire dell'obbligo di lealtà comunitaria di cui al citato art.4 par.3 del Trattato UE. Detta responsabilità inerisce, in effetti, al sistema stesso del Trattato, essendo funzionale a garantire l'effettività della primazia dell'ordinamento comunitario rispetto agli ordinamenti nazionali. Sotto tale profilo l'analisi dell'evoluzione giurisprudenziale comunitaria ben evidenzia il progressivo effetto conformativo che il diritto europeo ha avuto sulla tutela giurisdizionale interna, e ciò non solo con riguardo alle situazioni giuridiche soggettive che trovino la loro fonte nel diritto comunitario⁵, ma anche degli stessi strumenti di azione⁶ e

⁴ In tema, anche per un'analisi della giurisprudenza, P. Girerd, *Les principes d'équivalence et d'effectivité : encadrement ou désencadrement de l'autonomie procédurale des Etats membres?*, in *Rev. trim. dr. europ.*, 2002, p. 75; I. Canor, *Harmonizing the European Community's Standard of Judicial Review?*, in *Eur. Publ. Law*, 2001, p. 135; M. Gnes, *Verso la "comunitarizzazione" del diritto processuale nazionale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2001, p. 524; M.L. Fernandez Esteban, *The Rule of Law in the European Constitution*, the Hague, Kluwer, 1999; W. Van Gerven, *Of Rights, remedies and procedures*, in *Comm. Market Rev.*, 2000, p. 501; R. Caranta, *Judicial Protection against Member States: A New Jus Commune Takes Shape*, in *Comm. Market Rev.*, 1995, p. 703; V. Caputi Jambrenghi, *Diritto soggettivo comunitario ed effettività dell'ordinamento*, in *La tutela giurisdizionale dei diritti nel sistema comunitario*, Bruxelles, Bruylant, 1997, p. 383 ss.. Con riguardo al principio di effettività della tutela giurisdizionale nella giurisprudenza comunitaria, cfr. E. Picozza, *Diritto amministrativo e diritto comunitario*, Giappichelli, Torino, 2004; M.P.Chiti e G. Greco, *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Giuffrè 2007, in particolare i lavori di R. Caranta, G. Greco, E. Picozza e S. Cassese. Inoltre, cfr. M.S. Carbone, *Principio di effettività e diritto comunitario*, Ed. Scientifica, 2009.

⁵ I principi di primazia e di effettività dell'ordinamento comunitario impongono che le posizioni giuridiche soggettive create e protette dalle fonti comunitarie non possano subire una diminuzione di tutela, sul piano qualitativo, una volta introdotte nell'ordinamento giuridico nazionale e "riqualificate" da parte del singolo ordinamento. Ne consegue che "la riqualificazione, tipicamente italiana, delle posizioni soggettive di derivazione comunitaria correlate all'azione autoritativa dei pubblici poteri in termini di interessi legittimi, non può comportare una deminutio di tutela al di sotto dello standard di effettività comunitario, il quale non può ammettere fenomeni di violazione di posizioni garantite dalle norme comunitarie non accompagnate da adeguata sanzione e da piena tutela." Cfr. M. Schinaia, *Intensità ed estensione della giustizia amministrativa italiana ed i principi comunitari*, in *Actes du colloque pour le cinquantième anniversaire des Traités de Rome*, 2006.

⁶ Il riferimento è agli strumenti giudiziali e agli ambiti di cognizione del giudice, come ormai chiarito dalla nostra Cassazione con l'ordinanza n.2906 del 2010: le Sezioni Unite, facendo leva sul principio che impone al giudice di procedere ad una esegesi delle norme di diritto interno compatibile con i principi espressi da una direttiva entrata in vigore ed anche prima del termine per la trasposizione di essa nell'ordinamento interno, hanno affermato che la Direttiva comunitaria CE n.2007/66 (direttiva "ricorsi" sugli appalti pubblici) incide nel sistema giurisdizionale interno anche retroattivamente, "esigendo la trattazione unitaria delle domande di annullamento del procedimento di affidamento dell'appalto e di caducazione del contratto stipulato per effetto dell'illegittima aggiudicazione". In definitiva, la necessità di concentrare su un solo giudice la cognizione di diritti e interessi, quando sia domandata la caducazione degli effetti del contratto di appalto come reintegratoria del diritto sorto dall'annullamento della gara chiesto con il medesimo ricorso, si impone alla luce di una interpretazione costituzionalmente e comunitariamente orientata delle

finanche dei poteri/doveri del giudice interno, sempre più vincolato nel percorso ermeneutico delle norme interne.⁷

Da più parti in dottrina, prima ancora delle recenti pronunce della Corte, si era sottolineata la forza dirompente del principio comunitario di uniformazione delle regole di tutela, destinato a confluire nella creazione di uno “*ius commune europeo*” nel campo della tutela giurisdizionale nei confronti dei pubblici poteri⁸. Ma probabilmente, a giudicare dagli effetti derivanti dagli ultimi arresti della Corte⁹ sembra si stia andando oltre i naturali limiti alla “signoria comunitaria”: l’esigenza di legare persino lo spazio interpretativo alla ratio (principi e norme) della normativa comunitaria sembra conformare infatti l’azione dei soggetti attuatori non più solo “finalisticamente”, ma anche sul piano dei mezzi.

Com’è noto, la giurisprudenza della Corte ha trattato in una prima fase della responsabilità dello Stato inadempiente nell’attuazione tardiva di direttive comunitarie prive di effetti diretti ma che conferivano diritti soggettivi ai singoli (è il caso “pilota”

norme vigenti in materia. Tale interpretazione, pienamente conforme alle norme costituzionali che impongono la effettività della tutela (art. 24 e 111 Cost.), “non è oggi contestabile, derivando da norma comunitaria incidente sulla ermeneutica delle norme interne (art. 117), che è vincolante in tal senso per l’interprete”. Tra l’altro, precisa ulteriormente la Suprema Corte, tale impostazione interpretativa si impone alla luce delle sentenze della Corte costituzionale 6 luglio 2004 n. 204 e 11 maggio 2006 n. 196, dalle quali viene ricavato l’assunto per cui “se le due controversie per l’annullamento della gara e la caducazione del contratto sono in materia di giurisdizione esclusiva, deve ritenersi che, ai sensi dell’articolo 103 della Cost., le richieste di tutela dei diritti inerenti ai rapporti contrattuali non sono scindibili da quelle sugli interessi legittimi violati dall’abuso dei poteri della P.A., su cui ha di certo cognizione il giudice amministrativo, che può quindi decidere “anche” su tali diritti, dopo essersi pronunciato sugli interessi al corretto svolgimento della gara”. Il percorso seguito nel ragionamento del giudice è volto a chiarire che la direttiva comunitaria ha come effetto di incidere direttamente sul riparto di giurisdizione interno: il precedente orientamento della Cassazione fondato sulla dinamica ordinamentale interna tra separazione delle fasi pubblicistica e privatistica, sulla applicazione dell’art. 103 Cost., e sulla insuscettibilità della connessione tra interessi e diritti di spostare l’ambito della giurisdizione domestica ma solo le articolazioni della competenza, viene così superato dalla forza cogente del diritto comunitario che “impone” un giudice “unico” per la cognizione delle domande di annullamento e di reintegrazione in forma specifica. In tali termini F. Cardarelli, Commento a Cass. SS.UU. Ord.2906 del 12/1/2010, in *Federalismi.it*, n.3/2009. Inoltre cfr., C. Lamberti, La svolta delle Sezioni Unite sulla sorte del contratto pubblico. Il punto di vista amministrativistico (n.d.r. commento a Cass. civile. sez. un., ordinanza 10 febbraio 2010, n. 2906), in *Urbanistica e appalti*, 2010, fasc. 4, p. 421-434. Ancora sul tema molto dibattuto prima della citata ordinanza del 2010, P. De Lise, Effettività della tutela e processo sui contratti pubblici, in *Giustamm.it*, pubblicato il 22/12/2008; S. S. Scoca, Aggiudicazione e contratto: la posizione dell’Adunanza plenaria (n.d.r. commento a Consiglio di Stato, ad. plen., 30 luglio 2008, n. 9 e 21 novembre 2008, n. 12), in *Il foro amministrativo C.d.S.*, 2008, fasc. 12, p. 3283-3308.

⁷ Cfr. Cassazione civ. Sez. Un.n.6316/2009.

⁸ Cfr. M.P. Chiti e G. Greco, Trattato, op.cit., in particolare i contributi di S. Cassese, E. Picozza e R. Caranta.

⁹ Effetti spesso di anticipazione dell’azione legislativa, come nel caso della citata ordinanza della Cassazione n.2906. L’art.133 c.1 lett a) n.1 del nuovo codice del processo amministrativo (dlvo n.104/2010) recepisce infatti quanto affermato in tale Ordinanza.

della nota sentenza *Francovich* del 1991)¹⁰. Con successive pronunce si è poi affermata la responsabilità per danni causati ai singoli da ogni violazione del diritto comunitario imputabile allo Stato (sentenza *Brasserie du Pecheur* del 1996). Infine il principio della responsabilità dello Stato è stato applicato anche nel caso di violazione derivante dalle decisioni di organi giurisdizionali di ultimo grado, a condizione che la norma comunitaria violata fosse preordinata ad attribuire diritti ai singoli, la violazione fosse sufficientemente caratterizzata e sussistesse un nesso causale diretto tra la violazione commessa ed il danno subito dalla parte lesa (sentenza *Kobler* del 2003).

L'autonomia processuale ma anche quella relativa al diritto sostanziale degli Stati membri hanno trovato poi un ulteriore vulnus nel successivo caso esaminato nella sentenza del 2006 c.d. "Traghetti del Mediterraneo". Era in discussione, a seguito di procedura pregiudiziale attivata dal Tribunale di Genova, la questione se fosse contraria al diritto comunitario una previsione legislativa nazionale che esclude in via generale la responsabilità dello Stato membro per i danni arrecati ai singoli a seguito di una violazione del diritto comunitario imputabile ad un organo giurisdizionale di ultimo grado, per il motivo che l'interpretazione controversa risultava da un'interpretazione delle norme giuridiche o da una valutazione dei fatti e delle prove operate da tale organo giurisdizionale. Secondo la Corte, anche quando sia invocato il principio di cosa giudicata, in virtù del primato del diritto comunitario tale principio non può giustificare l'esclusione della responsabilità del giudice di ultima istanza.

Con riguardo alla responsabilità extracontrattuale per comportamento illecito della p.a. è da dire che questa si differenzia dagli altri due tipi di responsabilità (del legislatore e del giudice): mentre infatti la violazione del diritto comunitario imputabile ad un organo giurisdizionale nazionale di ultimo grado può verificarsi "nel caso eccezionale" di violazioni gravi e manifeste; per la p.a. è sufficiente invece la semplice trasgressione del diritto comunitario, senza necessità di dimostrare la gravità particolare della violazione e senza rilievo per l'elemento soggettivo della colpa.

La responsabilità dello Stato nelle diverse vicende di inadempimento verso il diritto comunitario sembrava poggiare saldamente sul pilastro della responsabilità aquiliana, ma di recente la nostra Corte di Cassazione ha evidenziato la natura "contrattuale" e non extracontrattuale di tale responsabilità. La Corte a Sezioni Unite

¹⁰ La sentenza *Francovich* rappresenta il risultato finale e logico di una evoluzione giurisprudenziale che ha affermato e sviluppato i principi della specificità dell'ordine giuridico comunitario, del primato e dell'effetto diretto del diritto comunitari. Cfr. J. Scheckweiler, *La responsabilité de l'autorité nationale en cas de violation du droit communautaire*, in *Rev. trim. dr. eur.*, 1992, p.27. Osserva in merito M.P.Chiti, in *Trattato*, op.cit., che in sostanza, l'azione di responsabilità è basata sul diritto comunitario, ma si svolge secondo le procedure nazionali sino a quando non siano eventualmente posti a rischio i due principi generali qui rilevanti: il principio di equivalenza e quello di effettività della tutela. Il primo principio implica che le norme nazionali applicabili ai casi interni non siano più favorevoli di quelle relative ai casi di rilevanza comunitaria; il secondo, che le norme nazionali non rendano eccessivamente difficile l'azione risarcitoria a base comunitaria.

ha qualificato infatti il comportamento antigiuridico come determinativo di un'obbligazione di natura "contrattuale", in quanto direttamente discendente dall'inadempimento di un obbligo, quello appunto di attuare la direttiva comunitaria.¹¹

2. “Effettività” comunitaria ed evoluzione della tutela ambientale.

In ragione della capacità di espansione del diritto comunitario ed in particolare del diritto ambientale comunitario¹², il principio di effettività nei termini sopra indicati sembra costituire una formidabile sonda per rilevare il grado di evoluzione attuale della tutela ambientale. Esso, realizzando in sostanza una logica di risultato sembrerebbe deputato ad attrarre in tale logica anche l'efficacia della diretta applicabilità delle disposizioni comunitarie quali i principi stabiliti nel Trattato.

In dottrina si è evidenziato che solo alcuni di essi sono idonei di per sé a costituire situazioni giuridiche soggettive di rango comunitario, che comportano il sorgere di diritti e di obblighi tanto in capo agli Stati membri, quanto – a determinate condizioni – in capo ai singoli (i diritti di stabilimento; di libera circolazione di persone, capitali, merci; i diritti politici, etc.).¹³ Con riguardo invece ai principi che

¹¹ Cfr. Cass. Civ. III 1//5/2011 n.20813 che ribadisce la sentenza della Corte a Sezioni Unite n.9147 del 2009. Cfr. anche Cass. Civ. Sez. Unite n. 4547 del 25/2/2010. In una vicenda inerente la pretesa di specializzandi per la mancata remunerazione per l'attività prestata nell'ambito di corsi di specializzazione, si è precisato: “In caso di omessa o tardiva trasposizione da parte del legislatore italiano nel termine prescritto delle direttive comunitarie (nella specie, le direttive n. 75/362/CEE e n. 82/76/CEE, non autoesecutive, in tema di retribuzione della formazione dei medici specializzandi) sorge, conformemente ai principi, più volte affermati dalla Corte di Giustizia, il diritto degli interessati al risarcimento dei danni che va ricondotto - anche a prescindere dall'esistenza di uno specifico intervento legislativo accompagnato da una previsione risarcitoria - allo schema, della responsabilità per inadempimento dell'obbligazione ex lege dello Stato, di natura indennitaria per attività non antigiuridica, dovendosi ritenere che la condotta dello Stato inadempiente sia suscettibile di essere qualificata come antigiuridica nell'ordinamento comunitario ma non anche alla stregua dell'ordinamento interno. Ne consegue che il relativo risarcimento, avente natura di credito di valore, non è subordinato alla sussistenza del dolo o della colpa e deve essere determinato, con i mezzi offerti dall'ordinamento interno, in modo da assicurare al danneggiato un'idonea compensazione della perdita subita in ragione del ritardo oggettivamente apprezzabile, restando assoggettata la pretesa risarcitoria, in quanto diretta all'adempimento di una obbligazione ex lege riconducibile all'area della responsabilità contrattuale, all'ordinario termine decennale di prescrizione”. L'esigenza di una revisione dell'impostazione generale della responsabilità extracontrattuale in senso oggettivo è indicata da M. Chiti, *Diritto Amministrativo Europeo*, Giuffrè 2008. In tema si veda anche la Relazione di E. Picozza al Convegno “La responsabilità dello Stato secondo la normativa comunitaria”, TAR Lazio 20 giugno 2011, Roma, il quale sottolinea la natura “istituzionale” di tale responsabilità, “derivante direttamente dagli obblighi attribuiti dall'ordinamento giuridico comunitario alle proprie istituzioni e quindi anche a quelle degli Stati membri e centrate sul fatto stesso della loro appartenenza all'ordinamento UE”.

¹² Di recente si è sottolineato in dottrina che, pur dovendo escludere prospettazioni unilateralistiche, “sono visibili tracce di un dinamismo che tende a spingere in avanti la soglia di tutela ambientale (“incrementalismo ambientale”)”. In tal senso M. Mazzamuto, *Diritto dell'ambiente e sistema comunitario delle libertà economiche*, in Riv. It. Dir. Pubbl. Comun., 2009, p.1571,

¹³ P. Dell'Anno, *La responsabilità degli Stati membri*, cit., p. 43 e 44.

costituiscono solo un obiettivo posto all'iniziativa degli Stati membri, in vista del perseguimento delle finalità comunitarie (es. il principio dell'elevato livello di tutela ambientale), tale dottrina esclude che essi possano essere posti a fondamento di situazioni di diretta ed immediata applicazione, ritenendo che (non diversamente da quanto accade per le direttive non self-executing) che "l'obbligo di risultato non possa gravare che sullo Stato membro, e dunque il principio non potrà assumere efficacia cogente per i singoli se non dopo – ed in conseguenza di – misure attuative contenute in modo espresso in atti di trasposizione".

L'elaborazione giurisprudenziale più recente sembrerebbe tuttavia attribuire all'obbligo di risultato – o meglio al vincolo di conformità agli obiettivi - una valenza ancor maggiore. In un orizzonte tendente al raggiungimento della piena effettività del diritto comunitario, l'obbligo di risultato, gravante comunque sullo Stato, potrebbe infatti implicare il riconoscimento di una "efficacia cogente" negli stessi principi, in guisa tale da poter questi ultimi costituire il fondamento diretto di situazioni di immediata applicazione o costitutive di obblighi/diritti in capo a tutti i soggetti, pubblici e privati.

L'osservatorio giurisprudenziale in tema di accesso alla giustizia ambientale sembra offrire un contributo proprio in questa direzione. Ed infatti, con riguardo a tale "accesso" da parte di organizzazioni ambientaliste non governative, in attuazione degli obiettivi della Convenzione di Aarhus approvata dalla Comunità con decisione 2005/370, la Corte ha chiarito importanti "tasselli" connessi al rispetto del principio di tutela effettiva del diritto dell'Unione europea.¹⁴

In merito ad una domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dalla Corte suprema della Repubblica slovacca nell'ambito di una controversia fra un'organizzazione ambientale ed il Ministero dell'Ambiente, il giudice a quo si è domandato se, nel caso in cui un'associazione ambientale intenda contestare un atto amministrativo nazionale che deroghi a un regime europeo di tutela dell'ambiente – nella fattispecie, quello istituito dalla direttiva "habitat" –, tale associazione possa trarre diritto di azione dall'ordinamento giuridico dell'Unione europea, in forza dell'effetto diretto delle disposizioni dell'art. 9, n. 3, il cui scopo ultimo consiste nel consentire la garanzia di una tutela effettiva dell'ambiente. La Corte, riunita per l'occasione in Grande Sezione, ha, in primo luogo, dichiarato la propria competenza a statuire in via pregiudiziale sull'accordo in questione in quanto parte integrante dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea. In secondo luogo, ha ricordato che, affinché una disposizione di un accordo concluso dall'Unione e dai suoi Stati membri con Stati terzi abbia effetto diretto, questa deve stabilire un obbligo chiaro e preciso non subordinato all'intervento di alcun atto ulteriore. Ciò non avviene nel caso dell'art. 9, n. 3, in quanto esso dispone che solo "i membri del pubblico che soddisfino i criteri eventualmente previsti dal diritto nazionale possano promuovere procedimenti di natura amministrativa o giurisdizionale per impugnare gli atti o contestare le omissioni dei privati o delle pubbliche autorità compiuti in violazione del diritto ambientale nazionale". Tale disposizione, dunque, non può avere effetto

¹⁴ Corte di giustizia dell'Unione europea (Grande sezione), sentenza dell'8 marzo 2011, C-240/09.

diretto, non contenendo alcun obbligo chiaro e preciso che regoli direttamente la situazione giuridica dei cittadini. Tuttavia, dopo essere giunta a tale conclusione, la Corte ha tenuto a precisare che il fatto che una specifica disposizione di un accordo internazionale non abbia efficacia diretta non significa che non debba essere presa in considerazione dai giudici nazionali, i quali, dunque, dovranno tenere in considerazione gli obiettivi prefissati nella Convenzione di Aarhus, e, nel rispetto del principio di tutela effettiva del diritto dell'Unione europea, saranno tenuti ad una interpretazione tale da non rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico europeo, nella fattispecie quelli derivanti dalla direttiva "habitat".¹⁵

Come si può notare, "l'obiettivo/scopo" (che nella vicenda esaminata dalla Corte è duplice: lo scopo di una *tutela effettiva dell'ambiente* in base alla disposizione redatta in termini generali dall'art.9, p.3 della Convenzione; e l'obiettivo di *tutela giurisdizionale effettiva dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione*), imponendo un'interpretazione (*nei limiti del possibile*) ad esso funzionalizzata (di conformità sostanziale), diventa la fonte attributiva di situazioni giuridiche soggettive (*al fine di permettere ad un'organizzazione non governativa per la tutela dell'ambiente di contestare in giudizio una decisione adottata a seguito di un procedimento amministrativo eventualmente contrario al diritto ambientale dell'Unione*).

Analoga prospettiva si rinviene in altra recente pronuncia della Corte di Giustizia CE (12/5/2011, n.C-115/09), sempre in tema di accesso alla giustizia ambientale, pronuncia resa in seguito alla domanda pregiudiziale inerente l'interpretazione della direttiva del Consiglio 85/337/CEE concernente la Valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, come modificata dalla direttive del Parlamento europeo e del Consiglio 2003/35/CE.

La vicenda era originata dall'impugnazione di alcuni atti da parte di una associazione del Land Renania del Nord-Vestfalia, rilasciati dall'amministrazione distrettuale di Arnsberg per la realizzazione di un progetto di costruzione e gestione di una centrale elettrica, molto vicina a zone speciali di conservazione dei siti ai sensi

¹⁵ "Ne risulta che, quando è in causa una specie protetta dal diritto dell'Unione, segnatamente dalla direttiva «habitat», 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 dall'art. 9, n. 3, della convenzione di Aarhus. 51. Spetta 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 (v., in tal senso, sentenze 13 marzo 2007, causa C-432/05, Unibet, Racc.p. I-2271, punto 44, e Impact, cit., punto 54). Così al p.50 della sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (Grande sezione), 8 marzo 2011, C-240/09.

della direttiva “habitat”. Il giudice del rinvio, pur ritenendo sussistente la lamentata violazione di tale direttiva, non avendo la VIA del progetto consentito di dimostrare l’esclusione di un significativo pregiudizio per le zone speciali di conservazione situate nelle vicinanze, ha sostenuto che, in base alle norme del diritto nazionale, un’associazione per la tutela ambientale non possa far valere la violazione di disposizioni del diritto per la protezione delle acque e della natura, nonché il principio di precauzione sancito dall’art. 5, n. 1, prima frase, punto 2, della normativa federale sulla protezione dall’inquinamento (BImSchG), in quanto dette disposizioni non conferiscono diritti ai singoli, ai sensi della normativa nazionale sui ricorsi in materia ambientale (artt. 2, nn. 1, punto 1, e 5, prima frase, punto 1, dell’UmwRG).

Nondimeno, lo stesso Giudice del rinvio, pur ammettendo che le disposizioni della legge sulla protezione dall’inquinamento, come anche del resto le disposizioni in materia di protezione della natura, in vista di un elevato livello di protezione della “totalità dell’ambiente” riguardano anzitutto la collettività e non hanno ad oggetto la tutela dei diritti individuali, si è chiesto se – in considerazione della circostanza per cui siffatta restrizione dell’accesso alla giustizia potrebbe pregiudicare l’effetto utile della direttiva 85/337 - il ricorso della Federazione per la tutela dell’ambiente non debba essere accolto sul fondamento dell’art. 10 bis di detta direttiva, in base al quale “.....*Gli Stati membri determinano ciò che costituisce interesse sufficiente e violazione di un diritto, compatibilmente con l’obiettivo di offrire al pubblico interessato un ampio accesso alla giustizia.....*”.

La Corte, muovendo dall’obbligo del raggiungimento del risultato previsto da una direttiva, obbligo che - si sottolinea nella sentenza - vale per tutti gli organi degli Stati ivi compresi quelli giurisdizionali (v. in tal senso Corte 19/1/2010 causa C-555/07), ha quindi statuito che “L’art. 10 bis della direttiva del Consiglio 27 giugno 1985, 85/337/CEE, concernente la valutazione dell’impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, come modificata dalla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 26 maggio 2003, 2003/35/CE, osta ad una normativa che non riconosca ad un’organizzazione non governativa, che opera per la protezione dell’ambiente, di cui all’art. 1, n. 2, di tale direttiva, la possibilità di far valere in giudizio, nell’ambito di un ricorso promosso contro una decisione di autorizzazione di progetti «che possono avere un impatto ambientale importante» ai sensi dell’art. 1, n. 1, della direttiva 85/337, come modificata dalla direttiva 2003/35, la violazione di una norma derivante dal diritto dell’Unione ed avente l’obiettivo della tutela dell’ambiente, per il fatto che tale disposizione protegge esclusivamente gli interessi della collettività e non quelli dei singoli.”

Anche in tale vicenda, come si vede, il principio delle conformità all’obiettivo diretto ad attribuire al pubblico interessato un “ampio accesso alla giustizia” è dirimente per il riconoscimento della legittimazione al ricorso, “qualunque sia l’orientamento” – sottolinea la Corte – “scelto dallo Stato membro riguardo al criterio della ricevibilità”¹⁶. La Corte precisa infatti che se, in base alla stessa disposizione di

¹⁶ Cfr. il p.42 della sentenza. “Se, come risulta da detta disposizione, tali associazioni devono poter far valere gli stessi diritti dei singoli, sarebbe in contrasto con l’obiettivo di garantire al pubblico interessato un ampio accesso alla giustizia, da una parte, nonché con il principio di effettività, dall’altra, la circostanza che le dette associazioni non possano anche invocare la violazione di norme derivanti dal diritto dell’Unione in materia ambientale per il solo motivo che

cui all'art.10 bis della direttiva 85/337, spetta agli Stati membri stabilire quali siano i diritti la cui violazione può dar luogo a un ricorso in materia d'ambiente, essi, nei limiti assegnati da detta disposizione, nel procedere a tale determinazione non possono privare le associazioni a tutela dell'ambiente, rispondenti ai requisiti di cui all'art. 1, n. 2, della direttiva, della possibilità di svolgere il ruolo loro riconosciuto tanto dalla direttiva 85/337 quanto dalla Convenzione di Aarhus.

Tale quadro giurisprudenziale assume non poco rilievo rispetto all'orientamento giurisprudenziale maggioritario del nostro ordinamento, ancora restrittivo a riconoscere, ad esempio, la legittimazione delle articolazioni territoriali di associazioni ambientaliste riconosciute ex art. 18 della legge n.349/86¹⁷.

La lettura comunitaria in senso sostanziale dei principi e delle norme a tutela dell'ambiente stride, quindi, con quella "formale", cui sembra ancorato tutt'ora il nostro giudice amministrativo¹⁸ e ne sollecita una revisione evolutiva, anche alla luce di elementi costituzionali interni, riconducibili al principio di sussidiarietà nella dimensione orizzontale, principio consustanziale all'effettività comunitaria.¹⁹

queste ultime tutelano interessi collettivi. Infatti, come emerge dalla controversia nella causa principale, ciò le priverebbe in larga misura della possibilità di far verificare il rispetto di norme derivanti da tale diritto che sono, per la maggior parte dei casi, rivolte all'interesse pubblico e non alla sola protezione degli interessi dei singoli considerati individualmente. Ne deriva anzitutto che la nozione di «violazione di un diritto» non può dipendere da condizioni che solo altre persone fisiche o giuridiche possono soddisfare, come, ad esempio, la condizione di essere più o meno prossimi ad un impianto o quella di subire in un modo o in un altro gli effetti del suo funzionamento. Ne deriva più in generale che l'art. 10 bis, terzo comma, ultima frase, della direttiva 85/337 deve essere letto nel senso che tra i «diritti suscettibili di essere lesi», di cui si ritiene benefico le associazioni a tutela dell'ambiente, devono necessariamente figurare le disposizioni di diritto nazionale che attuano la normativa dell'Unione in materia di ambiente, nonché le disposizioni aventi effetto diretto del diritto dell'Unione in materia di ambiente. Al riguardo, per fornire al giudice del rinvio una soluzione il più possibile utile, si deve osservare che il motivo dedotto contro la decisione impugnata dalla violazione di disposizioni del diritto nazionale derivanti dall'art. 6 della direttiva «habitat» deve poter quindi essere invocato da un'associazione a tutela dell'ambiente.” Cfr. anche Corte di Giustizia , II, 15/10/2009, causa C-263/08.

¹⁷ Cfr. Cons. Stato IV, 15/2-28/3/2011 n.1876 che richiama l'indirizzo avallato anche dall'Adunanza Plenaria 11/1/2007, n.2. Inoltre. Cfr. VI, 9/3/2010, n.1403.

¹⁸ Aderente invece ad una lettura "sostanziale" e di apertura Cons. Stato, VI, n. 6554 del 13/9/2010 e Tar Veneto, III, 9/5/2011, n.803; Tar Palermo, II, 7/5/2005 n.724 e I, 4/2/2009 n.302; Cass. Pen. III, 11/5/2009 n.19883.

¹⁹ Per uno sviluppo di alcuni aspetti connessi al binomio sussidiarietà (orizzontale)- ambiente, sia consentito rinviare a R. Rota, Sussidiarietà e ambiente: la centralità dell'uomo, in questa Rassegna, n.53/2007. Sul riconoscimento del principio di sussidiarietà ex art.118 u.c. Cost, fondante la legittimazione ad agire dei singoli, cfr. Consiglio di Stato n.6554/2010 sopra citata ed anche Tar Lombardia, Brescia, I, 1/3/2011, n.398. Si veda inoltre, P. Maddalena, L'ambiente: prolegomeni per una sua tutela giuridica, in Foro Amm.-Tar, 2007, 1501 e ss. Più di recente, per una critica all'attuale modello di tutela ambientale, modello che nega la effettiva soddisfazione degli interessi lesi, G.G. Greco, In tema di danno all'ambiente: mezzi di tutela e rapporto tra giurisdizioni. Un travaglio interpretativo, in IANUS n.2-2010.