

L'interpretazione dell'articolo 9, par. 3 della Convenzione di Aarhus da parte della Corte di giustizia. Nuove prospettive in tema di legittimazione processuale delle associazioni ambientaliste?

di Guido Valenti

Title: The interpretation of Article 9(3) of the Aarhus Convention by the Court of Justice. New perspectives on the legal standing of environmental associations?

Keywords: Aarhus Convention; Standing to sue; Environmental associations.

1. – La sentenza in epigrafe, pronunciata il 1° agosto 2022 dalla Grande Sezione della Corte di giustizia dell'Unione europea, è di particolare rilevanza non solo perché per la prima volta la direttiva 2009/16, relativa ai controlli che lo Stato di approdo deve svolgere sui natanti battenti una bandiera diversa dalla propria, è stata oggetto di interpretazione resa su rinvio pregiudiziale, ma anche poiché il primo – nonché propedeutico ai successivi – dei chiarimenti offerti ha riguardato l'espansione dell'ambito di applicazione della direttiva *de qua* alle navi utilizzate dalle organizzazioni umanitarie (ONG) per svolgere l'attività di ricerca e di soccorso in mare.

La vicenda che ha dato origine alla sentenza qui commentata, verteva sulla valvola di ricircolo dei gas di scarico, la cosiddetta valvola ERG. Si tratta di una specifica tecnologia utilizzata dalle case automobilistiche per controllare e ridurre le emissioni NOx dei veicoli.

In particolar modo, la Motorizzazione Civile tedesca (da qui KBA) aveva ritenuto il software introdotto da Volkswagen, nei modelli VW Golf Plus TDI, non conforme alla normativa nazionale ed europea in tema di emissioni e pertanto aveva intimato al produttore di rimuoverlo, con decisione del 15 ottobre 2015.

Volkswagen, adeguandosi alle indicazioni fornite dalla KBA, introdusse un nuovo software che, tuttavia, legava l'operatività del sistema di ricircolo delle emissioni alla temperatura esterna. Più nello specifico, detto impianto era strutturato per garantire un pieno funzionamento del sistema di ricircolo solo per le temperature superiori ai 15°C.

La KBA ritenne tale software conforme alla normativa vigente in materia, concedendo a Volkswagen la propria autorizzazione in data 20 giugno 2016.

Avverso tale decisione venne presentato ricorso, dinnanzi al giudice amministrativo dello Schleswig-Holstein (lo "*Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht*"), dall'associazione ambientalista *Deutsche Umwelthilfe eV*, legittimata ad agire in giudizio sulla base dei criteri previsti dall'articolo 3 dell'UmwRG. L'associazione ambientalista lamentava l'illegittimità del nuovo software rispetto alla normativa europea in materia, contemplata dal regolamento

n°715/2007, infatti, esso impediva il pieno funzionamento del sistema di ricircolo in presenza di temperature assolutamente nella media per il clima tedesco.

Convenuta nel procedimento principale, la Repubblica federale di Germania, oltre a sostenere la piena legittimità del software, contesta la legittimazione della *Deutsche Umwelthilfe eV* ad impugnare l'autorizzazione, chiedendo che il ricorso fosse dichiarato irricevibile.

2. – Il giudice tedesco, alla luce delle eccezioni sollevate, si è interrogato sulla possibile legittimazione della *Deutsche Umwelthilfe eV* ad impugnare l'autorizzazione concessa dalla KBA ed ha osservato, anzitutto, come essa non potesse rinvenirsi alla luce del diritto nazionale, per l'assenza di un diritto soggettivo leso (il cosiddetto: “*individualrechtsschutz*”), requisito necessario per proporre ricorso in virtù della regola generale contemplata dall'articolo 42, paragrafo 2, del Codice del processo amministrativo (il “*Verwaltungsgerichtsordnung*”).

Il giudice tedesco ha ritenuto che il caso in questione non potesse rientrare nella deroga ex lege prevista a suddetta regola, contemplata dagli articoli 1, paragrafo 1, e 2, paragrafo 2, dell'UmwRG, infatti tale deroga è applicabile esclusivamente alle autorizzazioni amministrative relative ai “progetti”, mentre, nel caso di specie, l'autorizzazione riguardava un “prodotto”.

Per il giudice del rinvio l'associazione ambientalista non poteva considerarsi legittimata neppure alla luce dell'articolo 9, paragrafo 3, della Convenzione di Aarhus. A sostegno di questa decisione viene richiamato un precedente della Corte di giustizia dell'Unione Europea (da qui CGUE) che, nella sentenza “*Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation*” (C-664/15, EU: C: 2017: 987, punto 45), del 20 dicembre 2017, aveva stabilito come tale previsione non fosse dotata di effetto diretto. Pertanto, non era possibile invocarla per disapplicare una disposizione del diritto nazionale ad essa contraria in deroga alla regola generale del diritto nazionale, che vincola i ricorsi amministrativi alla lesione di un diritto soggettivo.

Alla luce delle considerazioni svolte, il giudice del rinvio ha osservato come la ricevibilità del ricorso principale dipendesse dalla possibilità, per la *Deutsche Umwelthilfe eV*, di trarre la propria legittimazione direttamente dal diritto dell'Unione. In particolar modo, sempre basandosi sulla sentenza *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation*” (C-664/15, EU: C: 2017: 987, punto 45), il giudice amministrativo dello Schleswig-Holstein ha osservato come: la legittimazione dell'associazione ambientalista avrebbe potuto ricavarsi dal combinato disposto dell'articolo 9, paragrafo 3, della Convenzione di Aarhus e dell'articolo 47, primo comma, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.

Pertanto, con la prima domanda pregiudiziale, il giudice del rinvio ha chiesto alla Corte se il combinato disposto dell'articolo 9, paragrafo 3, della Convenzione di Aarhus e dell'articolo 47, primo comma, della Carta dovesse essere interpretato nel senso di garantire ad un'associazione per la tutela dell'ambiente di impugnare, in via giurisdizionale, una decisione che concede, o modifica, un'autorizzazione CE.

3. – Le fonti utilizzate dalla CGUE, come parametro per la decisione, sono le stesse richiamate dal giudice nell'ordinanza del rinvio pregiudiziale, cui si è già fatto riferimento.

La prima fonte a venire in rilievo è l'articolo 9, paragrafo 3, della Convenzione di Aarhus. Quest'ultima, sottoscritta nel 1998, è stata ratificata da 46 stati e dalla stessa Unione Europea, con le direttive 2003/4/CE e 2003/35/CE e con l'emanazione del regolamento (CE) n°1367/2006 (il cosiddetto: “Regolamento di Aarhus”), del Parlamento europeo e del Consiglio, relativo all'applicazione delle

sue disposizioni alle istituzioni ed agli organi comunitari. La Convenzione vuole garantire una maggiore sensibilizzazione e valorizzare gli strumenti di democrazia partecipativa per favorire la tutela dell'ambiente, sul presupposto che solo così possa realizzarsi una miglior tutela dello stesso. Al fine di raggiungere tale obiettivo, la Convenzione si regge su tre pilastri fondamentali: il primo garantisce il più ampio accesso possibile all'informazione ambientale, nella sua duplice declinazione attiva e passiva; il secondo assicura il massimo grado di partecipazione del pubblico ai processi decisionali in materia, così da migliorare il contenuto dei provvedimenti finali; il terzo pilastro garantisce un accesso celere ed effettivo alla giustizia in materia ambientale, permettendo di esperire ricorsi contro le eventuali violazioni dei diritti contemplati nell'ambito dei primi due pilastri. Tuttavia, benché la creazione di questo terzo pilastro abbia riscontrato un generale consenso, i suoi contenuti e le sue finalità sono state oggetto di un ampio dibattito, a causa delle diverse modalità con cui i singoli Stati hanno disciplinato l'accesso alla giustizia (si veda, sul punto, J. Jendroška, "Acces to Justice in the Aarhus Convention: Genesis, Legislative History and Overview of the Main Interpretation Dilemma's", in "Journal for European Environmental and Planning Law", 17, 2020, 372-373).

Nell'ambito del terzo pilastro, assume grande rilevanza l'articolo 9 che è diretto a garantire una tutela giurisdizionale effettiva in caso di violazione del diritto all'informazione e di quello alla partecipazione del pubblico. Del resto, proprio l'ampiezza dei diritti procedurali, garantiti da tale disposizione, ha portato molti commentatori ad osservare come la Convenzione di Aarhus sia, sul punto, molto più completa della Convenzione quadro sui cambiamenti climatici delle Nazioni Unite (UNFCCC), approvata nell'ambito della Conferenza sull'ambiente e sullo sviluppo delle Nazioni Unite (la cosiddetta Conferenza di Rio de Janeiro, del giugno 1992), e che pertanto essa possa essere usata per colmare le lacune presenti proprio nell'UNFCCC (sul punto si vedano: M. Peeters e S. Nóbrega, "Climate Change-related Aarhus Conflicts: How Successful are Procedural Rights in EU Climate Law?", in "Review of European Community & International Environmental Law", 23, 2014, 355; E. Morgera "An Update on the Aarhus Convention and its Continued Global Relevance, in "Review of European Community and International Environmental Law", 14:2, 2005, 138-147; J. Wates, "The Aarhus Convention: A driving force for environmental democracy", in "Journal for European Environmental & Planning Law", n° 2(1), 2005, 2-11). L'articolo 9, paragrafo 3, in particolare, impone a ciascuna Parte di garantire, ai membri del pubblico, la possibilità di promuovere procedimenti amministrativi, o giurisdizionali, avverso gli atti, o le omissioni, che violino il diritto ambientale nazionale. L'altra disposizione che viene in rilievo, ai fini della decisione della Corte, è l'articolo 47, primo comma, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (da qui CDFUE), diretto a garantire ad ogni individuo, i cui diritti e libertà siano stati violati, il diritto ad un ricorso effettivo dinanzi ad un giudice.

Oltre alle fonti indicate dal giudice del rinvio pregiudiziale, la CGUE integra il parametro con due disposizioni ulteriori: la prima, è l'articolo 51 della CDFUE, richiamato nella misura in cui impone agli Stati membri di rispettare ed attuare il diritto dell'Unione; la seconda è l'articolo 2, paragrafi 4 e 5, della Convenzione di Aarhus, in cui sono rinvenibili le nozioni di "pubblico" e di "pubblico interessato".

4. – La CGUE, con la decisione qui commentate, per rispondere alla domanda pregiudiziale sulla legittimazione della *Deutsche Umwelthilfe eV*, chiarisce alcuni concetti, già emersi dalla sua precedente giurisprudenza, in merito all'articolo 9, paragrafo 3, della Convenzione di Aarhus ed alla sua efficacia nel diritto dell'Unione. Si tratta a questo punto di riferire, sia pur brevemente, di questi precedenti.

Al riguardo, conviene prendere le mosse dalla sentenza *Lesoochranárske zoskupenie* (C-240/09, EU:C:2011:125), dell'8 marzo 2011. In essa, infatti, la CGUE aveva stabilito come: l'articolo 9, paragrafo 3, della Convenzione di Aarhus, fosse privo di effetto diretto nell'ambito del diritto dell'Unione. I giudici lussemburghesi erano giunti a tale conclusione dopo aver analizzato il tenore letterale dello stesso articolo 9, paragrafo 3. La disposizione in esame, del resto, subordina la titolarità dei diritti da essa previsti alla presenza di due specifici requisiti. In particolar modo, un soggetto, per avere accesso alla tutela giurisdizionale in materia ambientale, deve: essere un membro del pubblico e rispettare i criteri eventualmente previsti dal diritto nazionale. Soprattutto quest'ultimo riferimento, ai "criteri eventualmente previsti dal diritto nazionale", è risultato determinante per l'orientamento della CGUE sul punto. È chiaro, infatti, come tale espressione si traduca, per ciò che attiene all'attuazione dei diritti previsti in tale articolo, nel riconoscimento di un certo margine di discrezionalità, volta a consentire ai singoli Stati membri di introdurre norme processuali che fissano le condizioni necessarie per la proposizione dei ricorsi in questione.

Dunque, l'articolo 9, paragrafo 3, della Convenzione di Aarhus, alla luce di quanto ora osservato, necessita di ulteriori atti per poter esplicare compiutamente i suoi effetti, non contenendo alcun obbligo chiaro e preciso idoneo a regolare una situazione giuridica dei cittadini (sentenza *Lesoochranárske zoskupenie*, C-240/09, EU:C:2011:125, punto 45). Pertanto, tale disposizione non può vedersi riconosciuto alcun effetto diretto nel diritto dell'Unione.

Tuttavia, sempre nella medesima sentenza, la CGUE compie un'osservazione ulteriore. Quest'ultima, trae le mosse, essenzialmente, da due considerazioni: la prima riguarda la finalità perseguita dallo stesso articolo 9, paragrafo 3, che, secondo la CGUE, è diretto a garantire un'effettiva tutela dell'ambiente; la seconda considerazione, invece, verte sull'esigenza di garantire una tutela giurisdizionale effettiva dei diritti conferiti dall'ordinamento europeo. Proprio sulla base di queste premesse, la CGUE rinviene l'obbligo per i giudici nazionali di interpretare, nei limiti del possibile, la normativa processuale interna in conformità alle finalità perseguite dall'articolo 9, paragrafo 3, della Convenzione di Aarhus (sentenza *Lesoochranárske zoskupenie*, C-240/09, EU:C:2011:125, punto 52).

Quindi, la disposizione in esame, pur non potendo essere invocata per disapplicare le disposizioni nazionali con essa contrastanti, in quanto priva di effetto diretto, vincola i singoli giudici nell'interpretazione da dare alle norme processuali interne. Vi è anche chi ha osservato come la CGUE, con questa argomentazione, abbia voluto attribuire all'articolo 9, paragrafo 3, una qualche sorta di effetto, almeno per ciò che riguarda gli obblighi in esso contenuti, senza però evocare esplicitamente l'effetto diretto (in particolare, sul punto: B. Pirker, "Access to Justice in Environmental Matters and the Aarhus Convention's Effects in the EU Legal Order: No Room for Nuanced Self-executing Effect?", in "Review of European, Comparative & International Environmental Law", 25, 2016, 87). Altri commentatori, invece, hanno criticato l'ambiguità di questa pronuncia della CGUE, sottolineando come, alla luce delle stesse argomentazioni utilizzate dai giudici, si sarebbe dovuto riconoscere l'effetto diretto all'articolo 9, paragrafo 3, della Convenzione di Aarhus, almeno nelle ipotesi in cui gli Stati membri non avessero esercitato il potere, sia pur discrezionale, ad essi conferito dalla disposizione in esame (si veda: L. Krämer, "Comment on Case C-240/09 *Lesoochranárske zoskupenie* VLK: Access to Justice in Environmental Matters: New Perspectives, in "Journal for European Environmental & Planning Law", 8, 2011, 445-448).

L'altra sentenza, necessaria ai fini di questa ricostruzione, è la: *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation* (C-664/15, EU: C: 2017: 987), del 20 dicembre 2017. In essa, la CGUE ribadisce il suo precedente orientamento,

negando qualsiasi effetto diretto all'articolo 9, paragrafo 3, della Convenzione di Aarhus (sentenza *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation*, C-664/15, EU: C: 2017: 987, punto 45), specificando, tuttavia, come tale disposizione debba leggersi in combinato disposto con l'articolo 47, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea. Proprio da tale combinato disposto, la CGUE ricava l'obbligo, per gli Stati membri, di garantire una tutela giurisdizionale effettiva dei diritti previsti dal diritto dell'Unione, ivi incluse le disposizioni del diritto ambientale. E, sempre sulla base di questa lettura, i giudici nazionali venivano invitati ad interpretare le disposizioni processuali interne in conformità all'articolo 9, paragrafo 3, ed a disapplicarle, nel caso in cui tale interpretazione non fosse stata effettivamente possibile (sentenza *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation*, C-664/15, EU: C: 2017: 987, punto 55).

In altri termini, grazie a questa nuova lettura, la CGUE ha conferito, sia pure di riflesso, ovvero valorizzando l'attività interpretativa dei giudici, una sorta di effetto diretto all'articolo 9, paragrafo 3, della Convenzione, utilizzando il combinato disposto tra questa previsione e l'articolo 47 della CDFUE, alla luce del quale dovrebbe essere letta la previsione dell'articolo 9, paragrafo 3.

Le conclusioni a cui era pervenuta la CGUE avevano sollevato, come sottolineato dallo stesso giudice del rinvio, alcuni dubbi interpretativi, quanto al loro effetto ed alla loro portata, così da richiedere una rilettura e delle precisazioni.

Anzitutto, la CGUE ribadisce come l'articolo 9, paragrafo 3, della Convenzione di Aarhus non possa considerarsi dotato di effetto diretto, non potendo essere invocato per disapplicare una disposizione del diritto nazionale ad esso contraria. Ma, la CGUE precisa come: ciò non escluda che esso sia completamente privo di effetti.

In primo luogo, la CGUE ribadisce come tale disposizione debba orientare l'interpretazione fornita dai giudici nazionali, vincolandoli ad interpretare il diritto processuale interno in modo ad esso conforme. Due sono le ragioni poste dalla CGUE a fondamento di tale conclusione: la prima, fondata sui precedenti della stessa CGUE, è rappresentata dal fatto che la Convenzione di Aarhus è parte integrante del diritto dell'Unione (come stabilito, oltre che nella sentenza "*Lesoochranárske zoskupenie*", C-240/09, EU:C:2011:125, punto 30, dalla sentenza "*North East Pylon Pressure Campaign e Sheehy*", C-470/16, EU:C:2018:185, punto 46); la seconda, invece, si sostanzia nel constatare come tale Convenzione rientri negli accordi internazionali stipulati dall'Unione e, dunque, anche essa goda del primato riconosciuto a questi ultimi, ricavabile dall'articolo 3, paragrafo 5, del Trattato sull'Unione Europea (TUE), ove si specifica come l'Unione persegua la rigorosa osservanza e lo sviluppo del diritto internazionale, e dall'interpretazione data dalla CGUE all'articolo 216, paragrafo 2, TFUE, in virtù della quale gli accordi internazionali stipulati dall'Unione vincolano le sue istituzioni e prevalgono sul diritto da esse creato. Pertanto, i singoli giudici sono tenuti a dare, al diritto nazionale, un'interpretazione quanto più possibile conforme alle prescrizioni contenute nella Convenzione di Aarhus, incluso l'articolo 9, paragrafo 3.

Dopo aver chiarito questo punto, la CGUE concentra la sua attenzione sull'articolo 9, paragrafo 3, e su quanto da esso previsto, con l'obiettivo di specificare come esso debba essere interpretato, anche alla luce di quanto prescritto dal diritto dell'Unione.

In primo luogo, la CGUE, conformemente alla sua precedente giurisprudenza (sentenze: *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation*, C-664/15, EU:C:2017:987, punto 86, e *Stichting Varkens in Nood e a.*, C-826/18, EU:C:2021:7, punto 49), ricorda come tale disposizione attribuisca, ai singoli Stati membri, un certo margine di discrezionalità, per quanto attiene alla sua

attuazione. Il riferimento è, nuovamente, rivolto ai “criteri eventualmente previsti dal diritto nazionale”, in quanto proprio la presenza di questo presupposto consente, ai singoli Stati membri, di introdurre specifiche norme processuali, volte a stabilire le condizioni necessarie per la proposizione dei ricorsi contemplati dall’articolo 9, paragrafo 3.

Tuttavia, nell’introdurre tali norme, gli Stati membri non sono completamente liberi, risultando vincolati, anche in questo caso, dall’obbligo di rispettare ed attuare il diritto dell’Unione. E ciò, sempre secondo la CGUE, in forza di quanto stabilito dall’articolo 51, paragrafo 1, della CDFUE. Si ricorda come tale disposizione si rivolga, principalmente, alle istituzioni ed agli organi dell’Unione che sono pienamente vincolati dal rispetto delle disposizioni contenute nella CDFUE, mentre gli Stati membri sono tenuti ad applicarle solo nell’attuazione del diritto dell’Unione (si veda, ex multis, L. S. Rossi, *“Stesso valore giuridico dei Trattati? Rango, primato ed effetti diretti della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea”*, in *“Il diritto dell’Unione Europea”*, Giappicchelli, 2, 2016, 329). Pertanto, per la CGUE, ogni singolo stato, nell’introdurre le norme procedurali dirette a garantire l’esperibilità dei ricorsi di cui all’articolo 9, paragrafo 3, della Convenzione di Aarhus, sta attuando il diritto dell’Unione, a riprova del fatto che detta convenzione è parte integrante dell’ordinamento europeo, ed è consequenzialmente vincolato al rispetto dell’articolo 51 della CDFUE.

Tra le diverse disposizioni, dell’ordinamento giuridico europeo, che i singoli Stati membri devono tenere in considerazione, nell’attuare il potere discrezionale, loro concesso dall’articolo 9, paragrafo 3, spicca: l’articolo 47 della CDFUE. Tale articolo, come è già stato ricordato, prevede il diritto, di tutti i cittadini, ad un ricorso giurisdizionale effettivo (sul punto e sulla duplice dimensione tradizionale ed assiologica che la Corte riconosce a tale disposizione, si veda, in particolare, A. Favi, *“La dimensione “assiologica” della tutela giurisdizionale effettiva nella giurisprudenza della Corte di giustizia in tema di crisi dello Stato di diritto: quali ricadute sulla protezione degli individui?”*, in *“Il diritto dell’Unione Europea”*, 2020, 795 ss.).

Stando a quanto stabilito dalla Corte, proprio l’articolo 47 della CDFUE rappresenta il parametro alla luce del quale deve essere letto il potere discrezionale concesso dall’articolo 9, paragrafo 3, nonché il limite allo stesso. Quindi, gli Stati membri possono introdurre, nella loro legislazione nazionale, norme di diritto processuale volte a stabilire i criteri e le condizioni per la proposizione dei ricorsi in questione, ma tali criteri non potranno mai pregiudicare la necessità di garantire una tutela giurisdizionale effettiva dei diritti garantiti dal diritto europeo e, in particolare, dalle disposizioni in materia ambientale.

La CGUE, dunque, chiarisce il rapporto sussistente tra queste due disposizioni, dimostrando come l’articolo 9, paragrafo 3, della Convenzione di Aarhus, di per sé privo di effetto diretto, possa acquistare tale efficacia in virtù dell’articolo 47, primo comma, della CDFUE. Sul punto, si ricorda come la stessa CGUE avesse già ampiamente affermato, nella sua precedente giurisprudenza, come tale ultima disposizione dovesse considerarsi dotata di tale effetto (si veda: sentenza del 19 novembre 2019, A.K. e a., *Indipendenza della Sezione disciplinare della Corte suprema*, C-585/18, C-624/18 e C-625/18, EU:C:2019:982, punto 162 nonché giurisprudenza ivi citata).

Alla luce di questo ragionamento, pertanto, si può comprendere come mai la Corte chieda ai singoli giudici, qualora non sia possibile un’interpretazione conforme, di disapplicare le disposizioni del diritto nazionale che contrastino con l’articolo 9, paragrafo 3, della Convenzione di Aarhus.

5. – Vediamo, adesso, come la CGUE affronti la questione specifica, posta dal giudice del rinvio pregiudiziale, relativa alla legittimazione della *Deutshce Umwelthilfe eV*. Sul punto conviene premettere come: i giudici, per decidere la questione, seguano un ragionamento analogo a quello già svolto nella sentenza *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation* (C-664/15, EU: C: 2017: 987).

Del resto, quest'ultima sentenza verteva su un caso simile. La Corte amministrativa austriaca (*Verwaltungsgerichtshof*), infatti, aveva interrogato la CGUE sulla legittimazione di un'associazione per la tutela dell'ambiente, la *Protect*, a promuovere procedimenti di natura amministrativa, o giurisdizionale, nell'ambito di un procedimento non soggetto a valutazione dell'impatto ambientale. In particolar modo, nel caso di specie, la *Protect* si era vista negare, per ben due volte, la qualità di parte. Semmai, la principale differenza, rispetto al caso in esame, consiste nel fatto che in quest'ultimo l'autorizzazione impugnata sia relativa ad un prodotto, mentre nella *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation* essa riguardava un progetto.

In realtà, già nella sentenza *Lesoochránárske zoskupenie* è possibile rintracciare una prima apertura della CGUE sul punto, avendo affermato come: i singoli giudici dovevano interpretare la normativa nazionale, in conformità alle finalità dell'articolo 9, paragrafo 3, e all'esigenza di garantire una tutela giurisdizionale effettiva dei diritti conferiti dall'ordinamento europeo, in modo tale da consentire ad un'associazione 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 (sentenza *Lesoochránárske zoskupenie*, C-240/09, EU:C:2011:125, punto 55). Sul punto, si può brevemente ricordare come alcuni commentatori avessero osservato che, così facendo, la CGUE aveva imposto non solo un obbligo di interpretazione conforme, ma anche cercato di orientare l'esito della stessa (su quest'ultimo punto, più nello specifico, si vedano: M. Eliantonio *Case C-240/09, Lesoochránárske zoskupenie VLK v. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky, Judgment of the Court of Justice, (Grand Chamber), of 8 March 2011*, in *Common Market Law Review*, 49, 2012, 767-772 e L. Krämer, *Comment on Case C-240/09 Lesoochránárske Zoskupenie VLK: Access to Justice in Environmental Matters: New Perspectives*, in *Journal for European Environmental & Planning Law*, 8, 2011, 445-448, il quale osserva come una siffatta interpretazione non possa realisticamente essere adottata dalle corti dei singoli Stati membri, in quanto troppo legate alla legislazione nazionale ed alla cultura giuridica di riferimento, ed auspica l'adozione di una specifica direttiva in materia).

Effettuata questa premessa, possiamo ad analizzare i vari passaggi che hanno portato alla decisione in esame. I giudici lussemburghesi partono da un'analisi testuale dell'articolo 9, paragrafo 3, della Convenzione di Aarhus, soffermandosi nuovamente sui requisiti cui è subordinata la titolarità dei diritti da esso previsti, focalizzando, stavolta, la loro attenzione attorno all'espressione "membri del pubblico", al fine di chiarirne meglio il significato e la portata.

Per farlo, analogamente a quanto fa la CGUE, è necessario riprendere la definizione di "pubblico" e, contenuta nell'articolo 2, paragrafo 4, della Convenzione di Aarhus. Conviene premettere, sin da ora, che si tratta di una nozione molto ampia, che non si limita a ricomprendere le sole persone fisiche e giuridiche, ma che si estende, purché ciò sia conforme alla legislazione ed alla prassi nazionale, anche alle associazioni, alle organizzazioni ed ai gruppi costituiti da tali persone.

Dunque, il concetto di pubblico, alla luce di quanto osservato, viene a ricomprendere al suo interno anche le associazioni per la tutela dell'ambiente, che possono essere legittimamente annoverate fra i titolari dei diritti previsti

dall'articolo 9, paragrafo 3, della Convenzione di Aarhus, purché rispettino, riprendendo quanto stabilito dall'articolo 2, paragrafo 4, le condizioni eventualmente fissate dal diritto e dalla prassi nazionale. Tuttavia, come osserva anche la CGUE, una volta che una siffatta un'associazione integri detti criteri, essa rientra *ratio personae* nell'ambito di applicazione dell'articolo 9, paragrafo 3, della Convenzione di Aarhus.

Tale ultima constatazione vale anche per la *Deutsche Umwelthilfe eV*, legittimata ad agire ai sensi del diritto tedesco in quanto rispondente ai criteri contemplati dall'articolo 3 dell'UmwRG. Dunque, alla luce delle constatazioni della CGUE, anch'essa rientrava, *ratio personae*, nell'ambito di applicazione dell'articolo 9, paragrafo 3.

A questo punto, però, la CGUE approfondisce ulteriormente la propria riflessione, tornando a seguire, anche in questo caso, il ragionamento svolto nella sentenza *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation*.

In particolare modo, la Corte osserva come le associazioni per la tutela dell'ambiente, quali la *Deutsche Umwelthilfe eV*, integrino anche la nozione di "pubblico interessato", la cui definizione è rintracciabile nell'articolo 2, paragrafo 5, della Convenzione di Aarhus. Ai sensi di tale disposizione, per pubblico interessato devono intendersi le organizzazioni non governative, dirette a promuovere la tutela dell'ambiente, che soddisfino i requisiti prescritti dal diritto nazionale.

È chiaro come da tale constatazione derivino conseguenze significative per il caso di specie. Infatti, sempre stando a quanto previsto dall'articolo 2, paragrafo 5, della Convenzione di Aarhus, per "pubblico interessato" deve intendersi il pubblico che subisce, o può subire, gli effetti dei processi decisionali in materia ambientale, o che, comunque, ha un interesse da far valere al riguardo. Conseguenzialmente, rientrando nella nozione di "pubblico interessato", le associazioni per la tutela dell'ambiente hanno un interesse ad agire avverso le decisioni adottate in materia ambientale, a prescindere dal fatto che, sulla base del diritto nazionale, ad esse sia riconosciuta la titolarità di una specifica situazione giuridica eventualmente lesa dalla decisione oggetto di controversia.

Proprio la riconducibilità delle associazioni per la tutela dell'ambiente, legittimate a stare in giudizio sulla base dei criteri previsti dal diritto nazionale, nella nozione di "pubblico interessato" permette alla CGUE di rispondere all'interrogativo sollevato dal giudice del rinvio pregiudiziale. Anzitutto, i giudici di Lussemburgo ribadiscono la principale finalità del diritto di ricorso, riconosciuto dall'articolo 9, paragrafo 3, della Convenzione di Aarhus, sottolineando come esso sia diretto a garantire una tutela effettiva dell'ambiente (come già osservato dalla stessa Corte, nella sentenza dell'8 marzo 2011, *Lesoochránárske zoskupenie*, C-240/09, EU:C:2011:125, punto 46).

Riaffermata la propria valutazione in merito agli obiettivi perseguiti dall'articolo 9, paragrafo 3, della Convenzione di Aarhus, la CGUE utilizza tale constatazione per trarne le proprie conclusioni. In particolare modo, essa evidenzia come: il diritto di ricorso, contemplato in tale disposizione, risulterebbe svuotato della sua stessa sostanza, ove si permettesse, ai criteri previsti dal diritto nazionale, di escludere ogni possibilità di presentare ricorso a talune categorie di "membri del pubblico interessato", quali appunto le associazioni per la tutela dell'ambiente.

In altri termini, la CGUE osserva come: non sia possibile privare le associazioni per la tutela dell'ambiente del diritto di far controllare il rispetto delle norme derivanti dal diritto dell'Unione in materia ambientale. Per avvalorare tale conclusione, i giudici compiono un'altra rilevante considerazione ed osservano come tali norme siano poste a tutela dell'interesse generale, che tali associazioni sono preposte a difendere, e non possano essere considerate come dirette all'esclusiva protezione degli interessi dei singoli.

Quindi, benché gli Stati godano di una certa discrezionalità nel definire i criteri processuali per l'accesso alla giustizia ambientale, questi ultimi non potranno mai essere così rigorosi da escludere la possibilità, per le associazioni a tutela dell'ambiente, di proporre ricorso (sul punto si veda la sentenza *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation*, C-664/15, EU: C: 2017: 987). Pertanto, alla luce di quanto osservato, la CGUE conclude come nel caso di specie sussista un'ingiustificata limitazione al diritto ad un ricorso effettivo, riconosciuto dall'articolo 47 della Carta. Infatti, dal diritto tedesco emerge l'impossibilità per un'associazione per la tutela dell'ambiente, pur legittimata a promuovere i procedimenti di cui all'articolo 9, paragrafo 3, della Convenzione di Aarhus, di accedere alla giustizia, così da impugnare una decisione potenzialmente contraria al regolamento n°715/2007 e, quindi, al diritto ambientale nazionale.

6. – Alcune notazioni conclusive ci paiono opportune. Anzitutto, la CGUE sfrutta questa sentenza per meglio specificare il proprio orientamento in merito all'articolo 9, paragrafo 3, della Convenzione di Aarhus e, in particolar modo, agli effetti che esso produce nell'ordinamento giuridico europeo. Come è emerso, anche dalla rassegna della precedente giurisprudenza in materia, la posizione della CGUE al riguardo ha subito una progressiva evoluzione. In un primo momento (sentenza *Lesoochránárske zoskupenie*, C-240/09, EU:C:2011:125), infatti, la CGUE non ha riconosciuto, alla disposizione in esame, la possibilità di produrre un effetto diretto, nell'ambito del diritto dell'Unione, limitandosi ad osservare come, sulla base delle finalità da essa perseguite e dell'esigenza di garantire un'effettiva tutela dei diritti riconosciuti dall'ordinamento giuridico europeo, essa determinasse solo un obbligo di interpretazione conforme della normativa nazionale in materia.

Solo successivamente, nella sentenza *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation* (C-664/15, EU: C: 2017: 987), la CGUE ha attribuito, all'articolo 9, paragrafo 3, della Convenzione di Aarhus, una sorta di effetto diretto "di riflesso", in quanto, tale effetto non sarebbe proprio di questa disposizione, ma essa ne beneficerebbe in virtù del combinato disposto con l'articolo 47, della CDFUE. Adesso, la CGUE specifica meglio la relazione sussistente tra queste due disposizioni, rendendo palese come l'articolo 9, paragrafo 3, possa beneficiare dell'effetto diretto derivante dall'articolo 47. In particolar modo, quest'ultima disposizione rappresenta il parametro ed il limite alla luce del quale leggere il potere discrezionale conferito, agli Stati membri, dall'articolo 9, paragrafo 3.

Sotto questo profilo, dunque, si può osservare come la giurisprudenza della CGUE non innovi sul punto, ma si limiti a consolidare e chiarire il suo precedente orientamento, con aggiustamenti progressivi che si muovono nella direzione di favorire il consolidamento, anche processuale, degli strumenti finalizzati a garantire una miglior tutela ambientale.

7. – L'altro aspetto, trattato dalla CGUE, riguarda la legittimazione della *Deutsche Umwelthilfe eV* e, più in generale, delle associazioni per la tutela dell'ambiente. Anche in questo caso, la CGUE riprende e conferma la sua precedente giurisprudenza, emersa nella sentenza *Lesoochránárske zoskupenie* e, poi, espressa più compiutamente nella sentenza *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation* (C-664/15, EU: C: 2017: 987).

L'orientamento tenuto dalla CGUE, sul punto, è fortemente innovativo. Anzitutto, si deve sottolineare il peculiare valore attribuito dalla CGUE alla Convenzione di Aarhus, che, oltre ad essere riconosciuta come parte integrante del diritto dell'Unione, viene a beneficiare anche del primato tipico degli accordi

internazionali stipulati dalla stessa, consentendo così alla CGUE di esigere dagli Stati membri più di quanto avrebbe potuto, altrimenti, fare (sul punto si veda: I. Hadjiyianni, “*The CJEU as the Gatekeeper of International Law: the case of WTO Law and the Aarhus Convention*”, in “*Int’l. & Comp. L. Q.*”, 70, 4, 2021, 906, ove si osserva che: “*Notably, the incorporation of the Aarhus Convention in the EU legal order and its recognition by the Court as an integral part of the EU legal order enabled the CJEU to require more of the Member States than it would have otherwise been able to*”). In secondo luogo, si evidenzia come l’interpretazione seguita dalla CGUE sia molto fedele non solo alle nozioni, molto ampie, contenute nella medesima Convenzione, ma anche alle finalità da essa perseguite. La CGUE, dunque, sul punto dimostra una peculiare sensibilità rispetto al precipuo obiettivo perseguito dalla Convenzione, diretta riconoscere ampi diritti procedurali ai singoli così da garantire un’adeguata tutela al diritto, fondamentale, alla salubrità ambientale. Da questo punto di vista, colpisce l’interpretazione estensiva data dalla CGUE alle disposizioni, formulate in termini di principio, contenute nella Convenzione. Queste ultime, coniugate con il diritto ad un ricorso effettivo, prescritto all’articolo 47, primo comma, della CDFUE, permettono alla CGUE di affermare la legittimazione delle associazioni per la tutela dell’ambiente a presentare ricorso. Ed è una legittimazione che si afferma anche a prescindere da quanto previsto dal diritto nazionale, o dal fatto che questo riconosce la titolarità di specifiche situazioni giuridiche in capo a dette associazioni. Tuttavia, si ricorda come questa interpretazione non convinca appieno tutti i commentatori, infatti alcuni di essi osservano come, pur essendo conforme alle finalità perseguite dalle Convenzione di Aarhus, essa ne contraddica il tenore testuale, posto che la nozione di “pubblico interessato”, di cui all’articolo 2, paragrafo 5, dovrebbe riferirsi solo ed esclusivamente all’articolo 9, paragrafo 2, e non potrebbe essere estesa anche all’articolo 9, paragrafo 3 (sul punto si veda: A. Danthine, M. Eliantonio e M. Peeters, “*Justifying a presumed standing for environmental NGOs: A legal assessment of Article 9(3) of the Aarhus Convention*”, in “*Review of European, Comparative & International Environmental Law*”, 31, 2022, 411-420).

1492

A prescindere dalle opinioni sul punto, non si può trascurare come l’interpretazione elaborata dalla CGUE, a partire dalla sentenza *Lesoochranárske zoskupenie* (C-240/09, EU:C:2011:125), stia significativamente orientando l’operato delle singole corti nazionali in materia, come dimostrato emblematicamente dal mutamento avvenuto anche nella giurisprudenza della Corte di Cassazione belga. Quest’ultima, aveva negato, sin dalla sua sentenza sul caso *Eikendael* (Cass., 19 novembre 1982, Pas., 1982-83-1) del 1982, la possibilità per le associazioni a tutela dell’ambiente di agire in giudizio, sul presupposto che queste non potevano considerarsi titolari di un interesse personale e diretto, come richiesto dall’articolo 17 del “*Code Judiciaire*” per presentare ricorso, per il solo fatto di perseguire un determinato scopo, anche se previsto dal loro statuto (sul punto, più nel dettaglio, si rinvia a: C. Romainville, F. de Stexhe, “*L’action d’intérêt collectif*”, in *Journal des Tribunaux*, 189, 2020, 194). Nel diritto belga, come si vede, per la presentazione di un ricorso è sufficiente la titolarità di un interesse qualificato e non è richiesta la lesione di un diritto oggettivo (*Individualrechtsschutz*), come nel caso del diritto tedesco.

Tuttavia, la Corte di Cassazione belga ha cambiato radicalmente la sua posizione in materia ed in una sentenza del 2013 (Cass., 11 giugno 2013, Pas., 2013-6-7-8, 1326) ha stabilito come la “condizione di interesse”, prevista all’articolo 17 del “*Code Judiciaire*”, possa ritenersi soddisfatta per tutte le associazioni che perseguono, in virtù del loro statuto, la tutela dell’ambiente, nel caso in cui esse vogliano impugnare atti o omissioni contrari al diritto ambientale nazionale, aggiungendo come il riferimento ai “criteri eventualmente previsti dal diritto

nazionale”, contemplato all’articolo 9, paragrafo 3, della Convenzione di Aarhus, non possa essere interpretato nel senso di escludere la possibilità per dette associazioni di avere accesso alla giustizia.

Lo stesso può dirsi per la Corte Suprema olandese che, nella decisione dello storico caso “*Urgenda*”, ha ripreso la stessa interpretazione fornita dalla Corte di giustizia, nella sentenza *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation*, ed ha osservato come il combinato disposto degli articoli 9, paragrafo 3, e 2, paragrafo 5, della Convenzione di Aarhus garantisca alle associazioni per la tutela dell’ambiente ed ai gruppi di interesse il diritto di ricorrere dinanzi al giudice per contestare le violazioni del diritto ambientale nazionale, introducendo anche nel diritto olandese una presunzione di legittimità per dette associazioni (Hoge Raad, 20 dicembre 2019, n° 19/00135, ECLI:NL:HR:2019:2007, paragrafo 5.9.2.).

Anche in Germania si sono riscontrati orientamenti giurisprudenziali analoghi a quello della Corte di giustizia, come quello del Tribunale Amministrativo Federale, nel cosiddetto caso “*Darmstadt*” (BVerwG, 5 settembre 2013, 7 C 21.12), che ha riconosciuto alle associazioni rientranti nella nozione di “pubblico interessato”, di cui all’ articolo 2, paragrafo 5, della Convenzione di Aarhus, la titolarità di diritti soggettivi e pertanto la possibilità di presentare i ricorsi contemplati dall’articolo 9, paragrafo 3, della medesima Convenzione (sul punto si veda: A. Ohler, M. Peeters e M. Eliantonio, “*How to Represent the Silent Environment? An Update on Germany’s Struggle to Implement Article 9(3) of the Aarhus Convention*”, in “*Journal for European Environmental and Planning Law*”, 18, 2021, 370-373).

Questo indirizzo della CGUE, anche alla luce dell’influenza che esso esercita sulle corti nazionali, apre nuove ed interessanti possibilità in ambito di giustizia ambientale, tema che sta accrescendo sempre più la sua centralità nel dibattito pubblico. Ma, lascia anche intravedere una sempre più forte e possibile ibridazione delle due diverse concezioni, riscontrabili nel panorama contemporaneo, dei rapporti tra singolo e pubblica amministrazione. L’applicazione della Convenzione di Aarhus, ispirata al cosiddetto modello costituzionale di accesso (si vedano, sul versante del diritto di accesso ai procedimenti amministrativi, R. Tarchi, “*Il diritto di accesso nella prospettiva comparata*”, in C. Colapietro cur., “*Il diritto di accesso e la Commissione per l’accesso ai documenti amministrativi a vent’anni dalla legge n. 241 del 1990*”, Napoli, 2012, 152; A. Marchetti, “*Il diritto di accesso: modelli di enforcement e cause di exemptions nella prospettiva comparata*”, in C. Colapietro cur., “*Il diritto di accesso e la Commissione per l’accesso ai documenti amministrativi a vent’anni dalla legge n. 241 del 1990*”, Napoli, 2012, 152) in sistemi ispirati alla concezione amministrativa, come l’ordinamento tedesco, fanno, inevitabilmente, sorgere un interrogativo. Ossia, se il diritto ambientale e l’operato delle istituzioni europee, inclusa la CGUE, possano portare, anche grazie all’influenza da esse esercitata sulle corti e le istituzioni nazionali, ad una progressiva e più intensa ibridazione tra questi due modelli, perlomeno per ciò che attiene alle modalità di accesso alla giustizia che da sempre, stante la loro diversità, ostacolano la completa attuazione del terzo pilastro della Convenzione di Aarhus. Si tratterà di vedere se questa tendenza sarà confermata ed ampliata, anche dalla CGUE stessa, come adesso pare probabile, o se sarà circoscritta ad una fase isolata ed episodica della sua giurisprudenza.

