

## **La Convenzione di Aarhus e la tutela indiretta dell'ambiente: il dovere di garantire una procedura di ricorso non eccessivamente onerosa**

*di Carolina Regali Costa Do Amaral*

**Title:** The Aarhus Convention and the indirect environmental protection: the duty to provide a review procedure not prohibitively expensive

**Keywords:** Environment; Temporal application; Not direct effect.

1. – Con la sentenza del 17 ottobre 2018 la Corte di Giustizia dell'Unione europea, nella causa C-167/17, è tornata a pronunciarsi sulla regola della non eccessiva onerosità dei processi in materia ambientale. L'interpretazione della Corte verte sull'art. 9 della Convenzione Aarhus, il quale prevede l'obbligo per gli Stati membri di garantire al pubblico interessato “una procedura di ricorso dinanzi ad un organo giurisdizionale [...] giusta, equa, tempestiva e non eccessivamente onerosa”, recepito nell'ordinamento europeo attraverso la direttiva 2003/35/CE, che ha introdotto l'articolo 10 bis *ex novo* nella direttiva 85/337/CEE. L'ambizione della regola è quella di garantire, sia alle associazioni di protezione ambientale sia ai privati, l'accesso alla giustizia a costi non eccessivamente elevati. Di fatto, il ricorso giurisdizionale rappresenta uno dei più importanti strumenti attraverso cui si realizza la tutela dell'ambiente, quest'ultimo più volte riconosciuta dalla Corte Costituzionale italiana come “valore primario ed assoluto, non suscettibile di essere subordinato ad altri interessi” (sul tema cfr. *Corte Cost. Sent. n. 85/2013*).

Nel caso di specie è stato chiesto alla Corte di stabilire se la regola della non eccessiva onerosità sia applicabile *ratione temporis*, se sia dotata di effetto diretto o di un obbligo di interpretazione conforme e se il giudice nazionale che riesaminerà la decisione sarà tenuto ad applicare la citata regola nonostante la condanna alle spese per il ricorrente sia divenuta definitiva. In tale contesto la Corte ha attribuito alla disposizione della direttiva 2003/35 in oggetto una portata limitata ma ciononostante ha colto l'occasione per valorizzare e rafforzare l'effetto indiretto della Convenzione Aarhus negli ordinamenti nazionali. Infatti, benché i Giudici del Lussemburgo abbiano riconosciuto l'applicazione *ratione temporis* della regola (in relazione agli “effetti futuri” di una situazione giuridica sorta in precedenza), la stessa dovrà essere assoggettata al regime dell'obbligo di interpretazione conforme all'interno dei tribunali nazionali.

Le vicende che hanno coinvolto il ricorrente in causa risalgono al 24 giugno 2004, quando il sig. Volkmar Klohn ha chiesto ai giudici irlandesi l'autorizzazione ad impugnare la decisione *dell'An Bord Pleanála* (commissione di ricorso in materia di pianificazione territoriale, in prosieguo: la «commissione»), la quale ha autorizzato la

costruzione di un impianto di ispezione per animali deceduti nei pressi della sua fattoria. L'autorizzazione a presentare ricorso gli è stata concessa solo nel luglio 2007 e ad aprile 2008 il suo ricorso è stato respinto nel merito. A maggio 2008 nei confronti del sig. Volkmar Klohn, è stata emessa dal giudice un'ordinanza di condanna alle spese e a giugno 2010 il *Taxing Master* (liquidatore delle spese irlandese) ha quantificato tali spese in un importo pari a circa euro 86.000. Il sig. Klohn ha impugnato la decisione del *Taxing Master* per non aver rispettato il requisito secondo cui: la procedura di ricorso non può essere "eccessivamente onerosa", ai sensi della direttiva 2003/35/CE. Successivamente la decisione del *Taxing Master* è stata confermata anche dalla *High Court* (Alta Corte), così il sig. Klohn ha proposto impugnazione dinanzi alla *Supreme Court* (Corte suprema), nonché giudice del rinvio nella presente causa.

L'articolo 1 della Convenzione di Aarhus prevede che "al fine di contribuire a proteggere il diritto di ciascuno, nelle generazioni presenti e future, a vivere in ambiente consono ad assicurare la salute e il benessere, ogni parte garantisce il diritto di accesso alle informazioni, la partecipazione al processo decisionale e l'accesso alla giustizia in materia di ambiente". Disposizione rafforzata dall'art. 9 co. 4 ove prevede che il pubblico interessato ha diritto ad una procedura di ricorso "giusta, equa, tempestiva e non eccessivamente onerosa". La Comunità europea, al fine di ottemperare agli obblighi derivanti dalla Convenzione, attraverso la direttiva 2003/35/CE, ha inserito l'articolo 10 bis nella direttiva 85/337/CE del Consiglio (oggi corrispondente all'art. 11 della Direttiva 2011/92/UE come modificata dalla direttiva 2014/52 UE) concernente la Valutazione dell'Impatto Ambientale (VIA) di determinati progetti pubblici e privati. Ciò nonostante, la violazione degli obblighi della non eccessiva onerosità dei processi in materia ambientale è stato affrontato in diverse sentenze della Corte di Giustizia dell'Unione europea (v. Sentenza della Sezione II, 16 luglio 2009, causa C-427/07, riguardante un ricorso per inadempimento della Commissione nei confronti dell'Irlanda e Sentenza della Sezione II, 15 ottobre 2009, nel procedimento C-263/08, domanda pregiudiziale posta dalla Corte di Cassazione svedese). Inoltre, anche i ritardi degli Stati membri nel recepimento della direttiva 2003/35 sulla partecipazione del pubblico non sono pochi: in Austria, sebbene l'adeguamento a livello federale sia avvenuto entro il termine, l'adattamento a livello regionale è avvenuto con oltre un anno di ritardo. Nella Repubblica Ceca, c'è stata una parziale trasposizione con quasi un anno di ritardo, e vi è stato una lunga fase di studio volta a definire a livello nazionale il concetto di "pubblico interessato". In Spagna, la direttiva è stata incorporata nel diritto interno con oltre un anno di ritardo e nelle comunità autonome la trasposizione non ha avuto luogo. In Germania il termine si è prolungato per oltre 18 mesi. Nel 2007 la Commissione europea ha presentato un ricorso anche contro la Repubblica Italiana (causa C-69/07) per il mancato recepimento della direttiva 2003/35/CE. L'Italia era inadempiente proprio come Germania, Spagna, Irlanda e Finlandia, le quali non avevano adottato alcuna misura per l'attuazione della norma, nonostante il termine previsto per il recepimento fosse giugno 2005 (F. Francioni, *et al.*, *Accesso alla giustizia dell'individuo nel diritto internazionale e dell'Unione Europea*, Milano, 2008, 411-412). Per ciò che concerne l'Italia, nel 2010, nell'ambito della procedura EU Pilot 1484/10/ENVI, la Commissione europea aveva richiesto alle autorità italiane chiarimenti in merito al recepimento della direttiva 2003/35/CE, relativa alla partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale. Più precisamente, in riferimento ai requisiti di tempestività, onerosità non eccessiva e assistenza giudiziaria (artt. 3.7, 4.4 parag. 5 direttiva 2003/35/CE) la Commissione chiedeva all'Italia come veniva garantito l'accesso alla giustizia affinché le spese non risultassero eccessivamente onerose, se la parte soccombente fosse tenuta a sostenere le spese processuali, quali fossero le norme volte a garantire un'efficace tutela giurisdizionale e i tempi medi del giudizio amministrativo. Il 16 febbraio 2011 il Governo italiano rispondeva sostenendo che le richieste della

Commissione non attenevano specificamente alle procedure inerenti l'Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) ma alle condizioni generali della giustizia amministrativa in Italia (cfr. Caso EU Pilot1484/10/ENVI Disposizioni in materia di partecipazione del pubblico nell'elaborazione di piani o programmi in materia ambientale; in particolare, l'articolo 12 novella l'articolo 3-sexies del decreto legislativo n. 152/2006, recante norme in materia ambientale, introdotto con l'art. 1, co. 2, del d.lgs. n. 4/2008, in attuazione della legge n. 241 del 1990, in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi e della Convenzione di Aarhus).

Fortunatamente in altri Paesi il recepimento è stato meno difficoltoso. In Estonia e in Polonia, ad esempio, la direttiva è stata trasposta entro il termine. In Ungheria, vi erano leggi precedenti che si allineavano con i requisiti della direttiva e non si sono resi necessari cambiamenti importanti, infatti, il recepimento è avvenuto attraverso la riconferma e la razionalizzazione delle leggi esistenti sulla partecipazione pubblica relativa alla direttiva VIA. Anche in Portogallo esistevano leggi precedenti assimilabili alla direttiva, ad esempio, la legge sull'azione popolare del 1995 riconosceva già il diritto di partecipare e di essere ascoltati nei procedimenti decisionali, senza la necessità di dimostrare un interesse qualificato in materia (*La Aplicación del convenio de Aarhus en la Ue y en Espana, En qué medida ha aplicado la Ue el convenio de Aarhus?*, Oficina Europea del Medio Ambiente, EEB, Dic. 2007, reperibile in [www.ecologistasenaccion.org/IMG/pdf\\_Aarhus\\_booklet\\_ES.pdf](http://www.ecologistasenaccion.org/IMG/pdf_Aarhus_booklet_ES.pdf)).

2. – Nella sentenza in nota la Corte sceglie di rispondere prioritariamente alla seconda questione e in relazione alla regola della non eccessiva onerosità, mantenendo un orientamento “moderato”, fondato sul riconoscimento dell'autonomia procedurale degli Stati membri, chiarisce che in capo ai giudici nazionali vi è un “obbligo di interpretazione conforme” della norma e che pertanto la stessa non è dotata di effetto diretto. Al punto 33 la Corte sottolinea che l'art. 10 bis, co. 5, direttiva 85/337 e s.m.i., si limita a stabilire una procedura giudiziaria “giusta, equa, tempestiva e non eccessivamente onerosa”, configurabile come norma “generica”, la cui esecuzione richiede inevitabilmente l'adozione di ulteriori atti da parte degli Stati membri, e pertanto priva di efficacia diretta (cfr. sentenza Demirel, causa 12/86, punto 14). Ad avviso della Corte, gli Stati membri devono determinare quale organo giurisdizionale, o organo indipendente istituito dalla legge, è competente nei ricorsi oggetto della norma e sempre agli Stati spetta individuare quali modalità procedurali devono essere rispettate (v. sentenza Solway, causa C-182/10 e Cause riunite Antoine Boxus e altri contro Région wallonne, da C-128/09 a C-131/09, C-134/09 e C-135/09).

Di diverso avviso è l'avvocato generale Michal Bobek ove nelle sue conclusioni, punto 47 e 48, sostiene che la regola della non eccessiva onerosità sia dotata di effetto diretto. Secondo l'esperto, la disposizione normativa ad oggetto è “chiaramente, azionabile in giudizio” poiché la stessa prevede “garanzie minime” nei confronti di un ricorrente, il quale non può essere dissuaso dal proporre ricorso in ragione dei costi e della possibilità di un collasso economico. L'avvocato Bobek, inoltre, evidenzia che quando il recepimento in uno Stato membro è inadeguato e l'effetto diretto non è possibile, l'interpretazione conforme rischia di vanificare l'effetto benefico della norma a causa dalla valutazione soggettiva e interpretativa del giudice, nonché della flessibilità dei singoli ordinamenti giuridici nazionali. Diversamente, in caso di disposizione dotata di effetto diretto, la stessa potrebbe “incidere” in modo più preciso sull'ordinamento giuridico nazionale, poiché diverrebbe “autonoma, identificabile e prevedibile” ovvero, non subordinabile alla benevolenza o all'immaginazione interpretativa di un singolo attore (v. punti dal 69 al 75 delle conclusioni).

Nella sentenza in nota si rileva un atteggiamento della Corte prudente, in linea con quello adottato nel 2011, nella causa C-260/11 Edwards & Pallikaropoulos, relativa

alle spese processuali a cui il ricorrente poteva trovarsi esposto (onorari degli avvocati, spese accessorie e costi generati dagli eventuali gradi di giudizio precedenti). In quell'occasione la Corte aveva statuito che le direttive che traspongono la Convenzione di Aarhus non impongono una giustizia a costo zero ma una giustizia il cui costo complessivo sia ragionevole e assicuri un ruolo rilevante al pubblico nella protezione dell'ambiente. Ad avviso dei Giudici europei i diversi costi devono essere "ragionevolmente prevedibili" oltre che per il loro fondamento anche per il loro importo. Il giudice interno nel decidere sulle spese avrebbe dovuto compiere una valutazione ponderata capace di integrare il criterio soggettivo (la situazione individuale del ricorrente) con quello oggettivo (la propensione del pubblico ad accedere alla giustizia). La decisione di disporre di una eventuale limitazione delle spese, rimessa nelle mani del giudice nazionale, avrebbe dovuto tener conto della situazione economica delle parti, di tutte le circostanze del caso e dell'esigenza di agevolare l'accesso alla giustizia.

A tal riguardo si rileva che la flessibilità dei singoli ordinamenti giuridici nazionali rappresenta una reale minaccia agli effetti benefici della disposizione normativa in oggetto. Ad esempio, il sistema tariffario forense italiano produce degli effetti negativi anche sul versante economico del Paese, oltre che in riferimento alla pura tutela ambientale, soprattutto in relazione ai tempi processuali. In particolare, il meccanismo di calcolo per la determinazione degli onorari dell'avvocato, individuato dalla legge, prevede che la parcella sia il risultato della somma di moltissime singole tariffe applicate per altrettante singole prestazioni (memorie, studio della causa, udienze etc.), previsione che incentiva gli avvocati ad allungare i tempi di gestione della pratica (sul tema si veda D. Marchesi, *Litiganti, avvocati e magistrati*, Bologna, 2003). Diversamente, in Germania gli avvocati sono remunerati forfetariamente rispetto alla causa, e pertanto, incentivati a chiudere le controversie il più rapidamente possibile (v. F. Giavazzi, *Lobby d'Italia*, Milano, 2005, 5 ss., la durata media di un procedimento di recupero credito in Italia è di 3-5 anni e poco più di un anno in Germania; più in generale, la durata processuale italiana supera del 70% la media Ue). Anche nel Regno Unito e in Spagna i procedimenti giudiziari si sono rivelati ancora troppo costosi per poter essere considerate conformi alla Convenzione. In particolare, le spese fisse e le spese per i legali sono tali da disincentivare le ONG e i singoli cittadini dal ricorrere in giudizio contro gli organismi pubblici in materia ambientale (cfr. J. Maurici, *The Influence of Aarhus on Domestic and EU Law - Access to justice: A chronology*, London, 2013, 1-38; v. J. Litton, *Protective Costs Orders in UK Environmental and Public Law Cases*, London, 2015, 1-16, reperibile in [www.middletemple.org.uk/download/file/fid/901](http://www.middletemple.org.uk/download/file/fid/901)). Inoltre, per ciò che concerne la spesa dei difensori legali, si osserva che in Spagna, come in Italia, esiste una sola categoria di avvocati, i quali possono intervenire in ogni tipo di processo e dinanzi a ogni tipo di tribunale. Gli avvocati spagnoli fissano i loro onorari in conformità con le norme «di orientamento», le quali forniscono solo dei criteri generali per l'elaborazione delle parcelle in base alla complessità del caso. In altri Stati, come in Irlanda, il sistema di remunerazione dei *solicitor* e dei *barrister* si distingue in base all'attività svolta (contenziosa e non contenziosa) e sono regolati dalla normativa sugli onorari dei *solicitor* e dalle pronunce giudiziali sull'adeguamento delle stesse (cfr., in particolare, l'articolo 27 del *Courts and Court Officers Act* del 1995 e le sentenze Kelly v. Breen, 1978, I.L.R.M. 63). In Portogallo, invece, gli onorari dei *consultores jurídicos* (consulenti legali) e degli *advogados* (avvocati) non sono disciplinati da una vera regolamentazione ma dalle *portarie* n.° 1386/2004 e n.° 10/2008, come modificate dalla *portaria* n.° 210/2008 (v. Studio sulla trasparenza dei costi del procedimento civile nell'Unione europea e Allegati correlati, Portale europeo della giustizia elettronica, reperibile in [e-justice.europa.eu/content\\_legal\\_aid-55-it.do](http://e-justice.europa.eu/content_legal_aid-55-it.do)). Alla luce di quanto appena esposto risulta comprensibile l'atteggiamento prudente della Corte volto a cercare un equo compromesso in riferimento alle spese processuali, infatti, una scelta

meno ponderata avrebbe potuto pregiudicare i fragili equilibri che sorreggono gli ordinamenti nazionali (sul tema si v. Corte giustizia Unione Europea, sez. I, sentenza 23 novembre 2017 n° C-427/16, il divieto di negoziare i compensi degli avvocati sotto i minimi tariffari: viola la concorrenza).

3. – Con la prima questione, il giudice del rinvio chiede se la norma sancita dall'articolo 10 bis della direttiva 85/337 e s.m.i. sia applicabile ad un procedimento promosso prima della data di scadenza del termine di recepimento del predetto articolo. In caso di risposta affermativa, il giudice del rinvio chiede se la regola in oggetto sia applicabile a tutte le spese sostenute nell'ambito del procedimento o unicamente a quelle sostenute dopo la scadenza del termine di recepimento. La Corte seguendo una giurisprudenza costante ribadisce che una nuova norma si applica “agli effetti futuri” di una situazione sorta in vigenza della norma precedente e ai punti 46 e 47 osserva che non è necessario distinguere tra spese sostenute prima o dopo la scadenza del termine di recepimento (al più tardi entro giugno 2005), poiché la decisione adottata dal giudice, relativa alla ripartizione delle spese, rappresenta un “effetto futuro” del procedimento avviato dal sig. Klohn nel 2004. Di conseguenza, in sede di decisione sulla ripartizione delle spese, per i procedimenti che erano pendenti alla data di scadenza del termine di recepimento della direttiva, i giudici nazionali hanno l'obbligo di giungere ad una soluzione conforme alla finalità perseguita dalla norma (v. punti 38 e 40).

A tal riguardo l'Agenzia sostiene la possibile violazione del principio della certezza del diritto e del legittimo affidamento, poiché la norma sulla ripartizione delle spese vigente all'inizio del procedimento, giugno 2004, ha influenzato l'importo delle spese che le parti hanno scelto di sostenere durante il procedimento (regolata dal principio della soccombenza). In merito, la Corte prima ribadisce che non sussiste alcuna violazione del legittimo affidamento poiché esso si estende “a ogni privato che si trovi in una situazione dalla quale risulti che l'autorità competente, fornendogli precise assicurazioni, abbia fatto sorgere in lui fondate aspettative”; previsione che non si è verificata nella controversia in nota. Successivamente i Giudici europei sottolineano che l'Irlanda e l'Agenzia, in qualità di organo dello Stato membro, non possono invocare un legittimo affidamento per il mantenimento di una norma che l'Irlanda non ha modificato nonostante l'obbligo impostole dalla direttiva in parola (v. sentenza 16 luglio 2009, Commissione/Irlanda C-427/07, con cui l'Irlanda è stata sanzionata per il mancato recepimento della direttiva 2003/35).

Nel nostro ordinamento il divieto di retroattività della legge, pur costituendo principio generale a cui il legislatore deve attenersi non è stato elevato a dignità costituzionale (eccezion fatta per l'art. 25 Cost. in materia penale), ciononostante l'affidamento costituisce un limite alla retroattività della legge. In applicazione di tale principio si distingue tra retroattività in senso proprio, operante soprattutto nella legislazione tributaria (il legislatore non può introdurre effetti svantaggiosi per cittadino quando la fattispecie giuridica si è completamente esaurita), e retroattività impropria, ovverosia, quando la legge, pur non essendo retroattiva, modifica una situazione giuridica che non ha ancora esaurito i suoi effetti, ipotesi verificatasi nel caso in esame (sul tema cfr. D. De Pretis, *Osservazioni conclusive*, in C. Padula, *Le leggi retroattive nei diversi rami dell'ordinamento*, Napoli, 2018, 244). In quest'ultimo caso la tutela dell'affidamento, nasce dalla ponderazione del peso da attribuire ai valori in gioco. Si osserva, infatti, come tale costrutto viene soventemente utilizzato anche dalla giurisprudenza amministrativa al fine di garantire la posizione del cittadino di fronte ai comportamenti irragionevoli della Pubblica Amministrazione (si v. Corte Cost., 11 giugno 1999, n. 229, in Giust. civ., 1999, I, 2919; Corte Cost., 26 luglio 1995, n. 390, in Giust. civ., 1995, I, 326; Cons. di Stato, 1999, II, 823; in Orient. giur. lav., 1995, I, 1084; Corte Cost., 4 novembre 1999, n. 416, in Giust. civ., 2000, I, 973).



Per lungo tempo la dottrina italiana, esponente di una concezione autoritaria del diritto pubblico, ha escluso il rilievo della clausola di buona fede e del legittimo affidamento in relazione al diritto amministrativo. Secondo tale orientamento, nel diritto amministrativo la buona fede era un mero duplicato dell'interesse pubblico, poiché l'agire secondo correttezza era già implicito nell'obbligo di perseguire l'interesse imposto dall'ordinamento (cfr. M.S. Giannini, *L'interpretazione dell'atto amministrativo e la teoria generale dell'interpretazione*, Milano, 1939, 142 ss.; cfr. F. Merusi, *Buona fede e affidamento nel diritto pubblico. Dagli anni trenta all'alternanza*, 115 ss.; F. Manganaro, *Il principio di buona fede e attività delle amministrazioni pubbliche*, 39 ss.). Tale ideologia oggi è stata superata e in luogo di un'Amministrazione autoritaria ed autoreferenziale, si tende a prospettare l'idea dell'Autorità pubblica come soggetto che favorisce la partecipazione del privato alla funzione pubblica e che fa uso di strumenti consensuali accanto a quelli unilaterali ed autoritativi (la legge n. 241/1990 sul procedimento amministrativo italiano ne è un chiaro esempio, sul tema si veda R. Ferrara, *Procedimento amministrativo e partecipazione: appunti preliminari*, gen. 2000, III, 27 (estratto), *Foro it.*, 2000; cfr. M. Gigante, *Mutamenti nella regolazione dei rapporti giuridici e legittimo affidamento*, Milano, 2008, 51).

4. – L'articolo 1 della Convenzione di Aarhus ha posto le fondamenta per la creazione di tre pilastri in materia ambientale: garantire il diritto di accesso alle informazioni, la partecipazione ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia. Per ciò che concerne l'accesso agli atti e alle informazioni l'Unione europea ha introdotto la direttiva 2003/4/CE. La partecipazione del pubblico ai processi decisionali, invece, è stata affidata alla direttiva 2003/35/CE. In riferimento al terzo pilastro (l'accesso alla giustizia) una proposta di direttiva del 2003 è ancora in fase di discussione. Tale proposta, al fine di ottenere un controllo effettivo, vorrebbe garantire l'accesso alla giustizia da parte delle associazioni e dei pubblici cittadini in presenza di determinati requisiti: ipotesi che comporterebbe un'importante riorganizzazione delle norme interne degli Stati in materia di legittimazione ad agire; ragione per la quale non è ancora stato raggiunto un consenso unanime tra le Parti.

Per meglio comprendere il contesto in cui andrà ad inserirsi la decisione della Corte di Giustizia della sentenza in nota, si evidenzia che, in base a quanto emerso dall'ultima riunione del Comitato per la conformità della Convenzione di Aarhus, il processo di ravvicinamento e armonizzazione delle norme in materia ambientale richiede ancora molto impegno. Infatti, dalla relazione del Comitato emerge che l'Austria non è conforme alla Convenzione sia perché non garantisce la partecipazione e l'accesso alla giustizia delle ONG ambientaliste in molte leggi settoriali, sia per la non conformità delle procedure adottate per la richiesta di informazioni (conclusioni del Comitato V/9b in riferimento a C/48 e C/63). Anche la Bulgaria è stata dichiarata non conforme per non aver ancora adottato le misure necessarie a garantire il diritto di accesso alla giustizia al pubblico interessato. Più precisamente, non è stato garantito il diritto di accesso alla giustizia alle ONG nei ricorsi inerenti ai Piani territoriali generali e per l'impugnazione delle Autorizzazioni di attività specifiche. Azioni che, in base al diritto europeo, tutti i membri del pubblico con sufficiente interesse dovrebbero averne diritto. In sostanza la Bulgaria non è ancora capace di garantire rimedi adeguati ed efficaci volti a prevenire il danno ambientale (MoP Dic. V/9d del Comitato in merito a C/58; e C/76). La Croazia, invece, non ha ancora fornito un quadro trasparente per la partecipazione pubblica in relazione ai piani di gestione dei rifiuti urbani (V/9 relative a C/66). A fronte di un frammentato e caotico panorama come quello appena illustrato, risulta interessante valutare in che misura la decisione emessa dai Giudici nella sentenza in parola, priva di applicazione diretta della direttiva, possa favorire l'accesso alla giustizia del "pubblico interessato" (si noti che sul piano sostanziale la pianificazione

urbanistica, tra gli altri, incontra anche i limiti propri degli atti espressivi della potestà discrezionale delle Autorità pubbliche. Sul tema v. A. Milone, in R. Ferrara, M.A. Sandulli, *Trattato di Diritto dell'Ambiente: i procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2014, 170 ss.). Infatti, in alcuni Paesi come la Repubblica Ceca e la Romania, l'impugnazione di determinate decisioni da parte dei membri della comunità non è ancora contemplata; come non è garantita nemmeno la partecipazione pubblica nella procedura di rilascio di determinate autorizzazioni per attività con significativo impatto ambientale (Conclusioni del Comitato di convalida V/9f relative a C/50 e C/70 e MoP Dec V/9j relative a C/51 e C/69). Anche la Germania, seppur pioniera nel campo della tutela ambientale in Europa, impone spesso dei rigidi requisiti di accesso alle ONG per i ricorsi in materia ambientale e non garantisce la partecipazione delle stesse in diverse leggi settoriali (Comitato MoP dic. V/9h relativi a C/31). A tal proposito, non resta che augurarsi che almeno in Spagna, l'interpretazione della regola della non eccessiva onerosità possa produrre dei risvolti positivi, e "ri-attivare" una reale responsabilizzazione nei confronti dell'ambiente. Infatti, nel 2011 al 4° MoP era emerso che la Spagna non offriva adeguati meccanismi di assistenza volti a rimuovere o ridurre gli ostacoli finanziari per l'accesso alla giustizia. Più precisamente, il Paese addebitava tasse "non ragionevoli" per le copie dei documenti di uso del suolo o per le informazioni sulla pianificazione urbana. Da allora alcune misure sono state adottate, ma ad avviso del Comitato non ancora sufficienti (MoP V/9k relative a C/24 e C/36; cfr. *Practical implementation of the Aarhus Convention in the EU*, EN Policy Department, *Citizens' Rights and Constitutional Affairs European Parliament*, PE 571.357, reperibile in [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/571357/IPOL\\_BRI\(2016\)571357\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/571357/IPOL_BRI(2016)571357_EN.pdf)). Al fine di ridurre la distanza tra quanto auspicato dagli Stati membri firmatari della Convenzione e quanto sino ad ora realizzato, le decisioni dei Giudici del Lussemburgo da sole paiono non essere sufficienti: a tal ragione non resta che sperare nella riattivazione di un corretto rapporto di comunicazione tra politica e diritto, volto a rimettere in funzione quel "motore" ormai spento da lungo tempo (sul tema v. M. Fioravanti, *Potere costituente e diritto pubblico*, in M.S. Piretti, *Istituzioni, Società Stato*, vol. III, Bologna, 1991, 234).

In riferimento ai costi sulle spese processuali si evidenzia che ad eccezione dell'Irlanda, la quale in seguito alla condanna per inadempimento ha inserito nella Legge sulla pianificazione e lo sviluppo territoriale l'articolo 50 B secondo cui ciascuna parte è tenuta a sopportare le proprie spese (norma non applicabile alla controversia di cui al procedimento principale poiché non applicabile *ratione temporis*), ordinamenti come Italia e Spagna ancora tacciono. Sebbene la direttiva 2003/35/CE in Spagna sia stata trasposta dalla legge n. 27/2006 è necessario evidenziare che gli articoli 3.7 e 4.4 della direttiva 2003/35/CE, in connessione con l'articolo 9.4 della Convenzione di Aarhus, non possono considerarsi debitamente attuati dalla citata legge nell'ordinamento spagnolo. Più precisamente, perciò che concerne l'accesso alla giustizia, la legge non stabilisce disposizioni specifiche per limitare l'eccessiva onerosità delle procedure e per tale ragione si fa ancora riferimento alle disposizioni generali della legge n. 1/1996 sul libero accesso alla giustizia (*La aplicación del convenio de Aarhus en la Ue y en España, En qué medida ha aplicado la UE el convenio de Aarhus?*, Oficina Europea del Medio Ambiente-EEB, Dic. 2007, reperibile in [www.ecologistasenaccion.org/IMG/pdf\\_Aarhus\\_booklet\\_ES.pdf](http://www.ecologistasenaccion.org/IMG/pdf_Aarhus_booklet_ES.pdf)). In eguale misura anche l'Italia non ha stabilito disposizioni specifiche per limitare l'eccessiva onerosità delle procedure in materia ambientale ma demanda la disciplina della materia alle norme generali del procedimento amministrativo, del diritto di accesso ai documenti amministrativi e alle norme della giustizia amministrativa in generale (v. art. 3-sexies del decreto legislativo n. 152/2006, recante norme in materia ambientale in attuazione della legge n. 241 del 1990).

In tale contesto è utile sottolineare non solo il numero di comunicazioni contro gli Stati membri, ma la profondità delle azioni necessarie a realizzare, in concreto, i fini della Convenzione Aarhus. In tal senso, la disciplina comunitaria e le interpretazioni della Corte rappresentano le fondamenta di un più importante contributo all'ambiente che potrebbe arrivare dal basso, in termini di responsabilizzazione e controllo da parte della collettività. La scelta dei Giudici europei della non applicabilità diretta della regola di non eccessiva onerosità, attribuisce ai Giudici nazionali un importante ruolo "propulsore" per la salvaguardia ambientale. Tale attribuzione, se ben utilizzata, potrebbe favorire il virtuoso processo di responsabilizzazione e garantire l'accesso alla giustizia ad un bacino di persone sempre più ampio. In tal senso, una corretta ponderazione dei valori in gioco è condizione necessaria per la preservazione dell'ambiente di presenti e future generazioni.

5. – Con la terza questione il giudice del rinvio intende chiarire in che misura la regola della non eccessiva onerosità possa essere applicata ad una condanna alle spese divenuta ormai definitiva. A tal riguardo la Corte sottolinea che "il diritto dell'Unione non impone di disapplicare norme di procedura nazionali che attribuiscono autorità di cosa giudicata ad una decisione giurisdizionale", più precisamente afferma che "le decisioni giurisdizionali divenute definitive [...] non possano essere rimesse in discussione", proprio in virtù del principio dell'autorità di cosa giudicata (volto a garantire la stabilità del diritto, dei rapporti giuridici e una buona amministrazione della giustizia, v. punti 63 e 64). Ad avviso della Corte, l'obbligo di interpretazione conforme del diritto non deve servire da fondamento ad un'interpretazione *contra legem* del diritto nazionale. In via preliminare, i Giudici europei ricordano che la procedura irlandese in materia di spese si svolge in due fasi: un primo momento in cui l'organo giurisdizionale investito della controversia si pronuncia sulla ripartizione dell'onere delle spese e un secondo momento in cui il *Taxing Master* fissa l'importo. Per tale ragione, secondo la Corte la decisione del 6 maggio 2008 della *High Court* sulla ripartizione delle spese, non ha lo stesso oggetto della successiva decisione del *Taxing Master* volto a fissare l'importo esatto delle spese poste a carico del ricorrente (v. punto 69).

Il rapporto nazionale sull'attuazione della Convenzione Aarhus in Italia sottolinea che non è semplice prevedere pratiche differenziate applicabili alle sole questioni ambientali, in quanto l'accesso alla giustizia è disciplinato in modo onnicomprensivo (v. *Rapporto nazionale sull'attuazione della Convenzione di Aarhus in Italia*, disponibile in [www.isprambiente.gov.it](http://www.isprambiente.gov.it)). Per ciò che concerne la giustizia amministrativa italiana, come noto, ai sensi L'art. 111 comma 8 della Costituzione, vi sono solo due gradi di giudizio, il primo dinanzi ai Tribunali Amministrativi Regionali ed il secondo garantito dal Consiglio di Stato che, nelle sue sezioni giurisdizionali svolge funzioni di giudice di appello, ammettendo il ricorso alla Suprema Corte soltanto per motivi inerenti la giurisdizione. La condanna alle spese non costituisce un risarcimento del danno e non ha una natura sanzionatoria, ma è un'applicazione del principio di causalità: "l'onere delle spese grava su chi ha provocato la necessità del processo" (Cassazione Civile – Sezione Seconda, sentenza n. 189 del 09 gennaio 2017).

In base all'articolo 26 del Codice del processo amministrativo, il giudice quando emette una decisione "provvede anche alle spese del giudizio. Il principio che regola la materia è il criterio della soccombenza (art. 91 c.p.c.): il giudice condanna la parte soccombente al rimborso delle spese a favore dell'altra parte e ne liquida l'ammontare con gli onorari di difesa. Ai sensi dell'art. 92 c.p.c. può derogarsi al principio della soccombenza quando la parte vincitrice sia venuta meno ai doveri imposti dall'art. 88 c.p.c., per reciproca soccombenza, oppure per gravi ed eccezionali ragioni; solo in questi casi il Giudice può disporre la irripetibilità delle spese sostenute o la compensazione (cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, sent. 11 maggio 2017, in tema di condanna alle spese



processuali; Cons. St., sez. IV, 9 aprile 2018, n. 2142; Cass. Civ. Sez. I, 23/2/2012, n. 2736). Premesso dunque che il giudice può compensare le spese di giudizio in deroga al principio della soccombenza solo in presenza di determinate condizioni relative alla gravità ed all'eccezionalità del caso, la giurisprudenza consolidata ritiene che la sindacabilità in appello della condanna alle spese comminata in primo grado, in quanto espressiva della discrezionalità di cui dispone il giudice in ogni fase del processo, è limitata solo all'ipotesi in cui venga modificata la decisione principale, salvo "la manifesta abnormità" (cfr. Cons. di Stato, sez. V, 28 ottobre 2015, n. 4936; Cons. di Stato, sez. III, 21 ottobre 2015, n. 4808). Per ultimo, il Consiglio di Stato, sez. III, con sentenza n. 4275/18, ha stabilito che in sede di regolamentazione delle spese di giudizio nel processo amministrativo "ogni eccezione al principio della soccombenza, ancorché non riconducibile alle fattispecie tipiche indicate dal legislatore, può trovare ingresso sempre ché adeguatamente 'esternata' in motivazione, in modo tale da rendere comprensibile l'iter logico-giuridico e/o le valutazioni su cui essa si fonda, e purché impostata su argomentazioni coerenti con le coordinate normative". Con riferimento alla decisione dei Giudici europei della sentenza in commento, ovverosia, l'obbligo di interpretazione conforme in relazione alla regola della non eccessiva onerosità e la decisione del Consiglio di Stato n. 4275/18, secondo cui sono ammesse eccezioni al principio della soccombenza, nell'ordinamento italiano pare esserci ancora spazio per una corretta applicazione della regola. Il pubblico interessato potrebbe usufruire dell'effetto benefico della norma comunitaria poiché parrebbe non esserci alcuna interpretazione *contra legem* del diritto nazionale, ma ancora una volta le possibili ricadute nell'ordinamento interno sono nelle mani dei Giudici (per maggiori approfondimenti v. R. FERRARA, *Valutazione di impatto ambientale e principi della giurisprudenza comunitaria: è solo un problema di ragionevolezza*, Foro it., 2000, IV, 265; sul tema della discrezionalità v. A.M. Poggi, *La concezione secondo cui l'attività interpretativa non può individuare nessuna interpretazione che possa essere qualificata come l'unica corretta*, in Id., *Il sistema giurisdizionale tra «attuazione» e «adeguamento» della Costituzione*, Napoli, 1995, 284).

Anche in Francia, e in gran parte degli altri Stati membri, in linea di principio, le spese processuali sono a carico della parte soccombente. Tuttavia, il giudice può, con decisione motivata, porre a carico di un'altra parte una frazione o la totalità delle stesse. Di norma, il giudice condanna la parte soccombente a versare l'importo stabilito dallo stesso e sempre il giudice tiene conto dell'equità e della situazione economica della parte condannata, ma per motivi fondati sulle proprie considerazioni può anche statuire che la condanna non sia necessaria (v. *Relazioni sulla trasparenza dei costi nell'Unione europea e Allegati*, Portale europeo della giustizia elettronica, reperibile in [e-justice.europa.eu/content\\_legal\\_aid-55-it.do](http://e-justice.europa.eu/content_legal_aid-55-it.do)).

6. – Il 28 aprile 2017 la Commissione europea ha adottato una Comunicazione sull'accesso alla giustizia in materia ambientale per spiegare agli organi giurisdizionali nazionali quanto la Corte di giustizia dell'Unione europea ha stabilito sul modo in cui essi devono trattare i ricorsi del pubblico contro le decisioni, gli atti o le omissioni delle autorità pubbliche degli Stati membri che riguardano l'ambiente (cfr. *Guida del cittadino per l'accesso alla giustizia in materia ambientale*, Commissione europea, Direzione generale per l'ambiente. Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2018). Nonostante l'apprezzabile sforzo della Commissione a favore di una maggiore tutela ambientale all'interno dei sistemi giuridici dell'Unione europea, ad avviso di chi scrive, permangono alcune "zone grigie" all'interno degli Stati sull'effettività della regola della non eccessiva onerosità e sulle ricadute che la decisione della sentenza in nota potrà produrre a favore del singolo o delle associazioni che intendono proporre ricorso in relazione all'AIA o alla VIA. Benché sia necessario preservare la sovranità e l'autonomia

procedurale degli Stati membri si ricorda che paesi come l'Italia e la Spagna non hanno previsto alcuno strumento volto a garantire il contenimento delle spese per le azioni giudiziarie promosse a tutela dell'ambiente. Come visto nei paragrafi precedenti, diversi Stati hanno sottoposto la materia alla disciplina generale della giustizia amministrativa, nonché alle leggi già esistenti in materia di danno ambientale (per l'Italia si veda d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152 T.U. ambientale e s.m.i.). A fronte dell'affermazione di un obbligo di interpretazione conforme in capo ai giudici nazionali, l'effetto più significativo della sentenza in commento non può quindi essere la valorizzazione della portata della direttiva VIA, ma piuttosto una più profonda illustrazione dell'effetto indiretto che la Convenzione di Aarhus deve produrre all'interno dei tribunali nazionali. Con la conseguente constatazione che benché nei "piani alti" del sistema multilivello sorgano le idee migliori, la natura prevalentemente programmatica della *soft law*, risulta ancora troppo debole ad esplicitare i suoi effetti nei "piani bassi". Pertanto, indipendentemente dal fatto che una direttiva incorpori o meno le disposizioni di Aarhus, i giudici nazionali dovrebbero tener presente che la Convenzione rientra nella legislazione dell'Ue e predisporre tutte le garanzie del caso.

Per ultimo è possibile rilevare che non essendo la disposizione normativa in commento chiara e precisa, l'ampio margine di discrezionalità sino ad ora attribuito ai giudici nazionali, non sempre si è rivelato capace di garantire un costo del procedimento non eccessivamente oneroso per il ricorrente. Non vi è dubbio che la direttiva 2003/35/CE (che modifica la direttiva 85/337/CEE) abbia favorito la promozione di molte azioni giudiziarie volte alla tutela dell'ambiente e alla salute dei cittadini, sia nei tribunali amministrativi sia in quelli penali, ma è altrettanto vero che i ricorrenti lamentano sempre più l'onerosità dell'accesso alla giustizia in materia ambientale. Inoltre, anche in presenza dello strumento del gratuito patrocinio a spese dello Stato, è possibile rilevare che lo stesso non sempre si è reso sufficiente al raggiungimento dello scopo. Infatti, i criteri di accesso divergono tra i diversi Stati. Ad esempio, in Irlanda il patrocinio a spese dello Stato prevede una soglia di reddito nelle cause civili di euro 18.000, al lordo delle indennità forfetarie dei dipendenti e dei versamenti di imposte e contributi sociali; in Spagna ai sensi dell'articolo 119 della Costituzione, il beneficio è concesso quando le persone fisiche dimostrino che le loro entrate, non superino il doppio dell'indicatore pubblico di reddito a effetto multiplo (IPREM) in vigore al momento della domanda (attualmente pari ad euro 7.381,33 annui). In Francia la concessione di tale beneficio è subordinata unicamente alle risorse economiche e tutte le persone fisiche di cittadinanza francese e i cittadini residenti degli Stati membri dell'Unione europea, nonché le persone giuridiche senza scopo di lucro, le cui risorse economiche non siano sufficienti possono aspirare a tale beneficio. Le risorse economiche di cui si tiene conto sono il reddito medio mensile dell'ultimo anno civile del richiedente nonché, all'occorrenza, i redditi delle persone abitualmente conviventi. In quest'ultima ipotesi, il tetto massimo di reddito consentito ai fini della concessione del patrocinio a spese dello Stato viene aumentato attraverso correttivi per gli oneri familiari (v. *Relazioni sulla trasparenza dei costi nell'Unione europea* e Allegati correlati al patrocinio a spese dello Stato. Portale europeo della giustizia elettronica, reperibile in [e-justice.europa.eu/content\\_legal\\_aid-55-it.do](http://e-justice.europa.eu/content_legal_aid-55-it.do)). A tal riguardo, l'interpretazione offerta dalla Corte, sulla non eccessiva onerosità dei ricorsi in materia ambientale, se pur con i suoi limiti, potrebbe rappresentare un valido incipit per i giudici nazionali, in termini di maggior coordinamento volto ad accrescere la sensibilità verso le questioni ambientali. Infatti, dal sito internet del WWF Italia emerge che lo stesso ha denunciato l'Italia per la violazione delle leggi internazionali ed europee e dei principi fondamentali in materia di tutela ambientale a fronte dei forti limiti riscontrati per l'esercizio del diritto di accesso alla giustizia.

Il WWF lamenta, infatti, la mancata esistenza di specifiche agevolazioni economiche per le cosiddette "spese di giustizia" in favore delle associazioni no profit

come le ONG o le ONLUS. Infatti, nonostante l'ordinamento giudiziario italiano preveda il beneficio del cd. Gratuito patrocinio spesso la soglia di reddito richiesta, attualmente fissata in euro 11.493,82, impedisce alle associazioni di protezione ambientale di poter accedere al beneficio a causa del superamento della stessa. Inoltre, gli addebiti imposti in caso di perdita della causa, rischiano di dissuadere i singoli cittadini o le piccole Associazioni dall'agire in giudizio (v. TAR Toscana, Sentenza n. 1261/2013, relativa alla condanna del WWF Italia ed altre tre associazioni ricorrenti al pagamento delle spese processuali delle controparti quantificate in euro 18.000). Le associazioni ambientaliste lamentano anche l'importo del "contributo unificato" (tassa prevista per le iscrizioni a ruolo dal Decreto legislativo T.U. 115/2002 sulle spese di giustizia), poiché anche se riconosciute come Organizzazioni Non Lucrative di Utilità Sociale (ONLUS), per le cause davanti al Giudice amministrativo l'importo della tassa va dai 600 ai 2.000 euro (considerata la distinzione per alcune categorie di ricorsi, es. grandi infrastrutture).