



il PIANETA TERRA

PERIODICO FONDATO DA CIRO VIGORITO

COME SBLOCCARE LE VALUTAZIONI AMBIENTALI

Simone Togni

Intervista a

ROBERTO BIANCHINI

Partner REF e responsabile
per l'industry Transizione Energetica

LUGLIO/AGOSTO
2024

Massimo Ragazzo

IL PRINCIPIO DI EFFETTIVITÀ NELLA TUTELA AMBIENTALE

La primazia del diritto comunitario 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 ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai Trattati o conseguenti ad atti delle Istituzioni dell'Unione. Gli Stati mem-

I ritardi e le inazioni della Pubblica Amministrazione

bri 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, principio che comporta, sul piano delle fonti, l'obbligo di disapplicazione delle norme nazionali che risultino in contrasto con l'ordinamento europeo.

In altri termini, il principio di effettività, in uno con quello di leale collaborazione, richiede a tutti gli organi dello Stato, in primis ai giudici, la "non applicazione" di regole processuali nazionali che rendano impossibile o eccessivamente difficile la tutela, nonché la creazione di rimedi giurisdizionali efficaci in caso di lacune nel sistema di giustizia nazionale.

L'applicazione di tale principio ha avuto particolare incidenza sull'istituto della responsabilità per violazione del diritto comunitario.

Sotto tale profilo, l'analisi dell'evoluzione

giurisprudenziale comunitaria 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 comunitario ma anche agli stessi strumenti di azione.

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 noto il caso "pilota" della sentenza Francovich del 1991).

Ebbene, si è evidenziato, da una parte della dottrina, come alcuni principi del Trattato siano di per sé idonei a costituire situazioni giuridiche soggettive di rango comuni-

tario, che comportano il sorgere di diritti e di obblighi tanto in capo agli Stati membri, quanto – a determinate condizioni – in capo ai singoli.

Con riferimento, invece, ai principi che 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 e immediata applicazione, ritenendo che (non diversamente da quanto accade per le direttive non self-executing) "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 una valenza ancor maggiore: l'obbligo di risultato, gravante comunque

sullo Stato, potrebbe, infatti, implicare il riconoscimento di una “efficacia cogente” degli stessi principi, così da poter costituire il fondamento diretto di situazioni di immediata applicazione o costitutive di obblighi/diritti in capo a tutti i soggetti, pubblici e privati.

La disamina delle statuizioni giurisprudenziali in tema di accesso alla giustizia ambientale sembra offrire un contributo proprio in questa direzione.

Tale prospettiva si rinviene in una recente pronuncia della Corte di Giustizia CE (12/5/2011, n.C-115/09), sempre in tema di accesso alla giustizia ambientale. 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 com-

presi 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 vio-



lazione 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”.

La giurisprudenza italiana ha avuto recentemente modo di precisare – in relazione a molteplici istituti del diritto processuale amministrativo – quali siano le forme rimediali che nel nostro ordinamento processuale sono concesse al singolo (o alle associazioni di tutela ambientale) di fronte all'inerzia dell'amministrazione che rifiuti di adottare misure efficaci per il perseguimento degli obiettivi normativamente stabiliti, o che ometta di dare accesso alle informazioni in materia ambientale.

Proprio con riferimento a quest'ultimo profilo, la sentenza n. 6611/2023 della Sezione VII del Consiglio di Stato ha chiarito che la nozione di informazione ambientale accessibile, di cui all'art. 2, comma 1, del d.lgs. 19 agosto 2005, n. 195, anche per effetto della Convenzione di Aarhus, configura un diritto dal contenuto “il più ampio possibile, per la speciale rilevanza del bene giuridico in questione e il diretto impatto che le scel-

te ambientali rivestono sulla vita della Comunità, anche in termini di coinvolgimento e partecipazione al momento decisionale”. La dottrina, nell'ottica di un risultato coerente con un canone di effettività della tutela, ha evidenziato come tale principio implichi che gli Stati devono comunque raggiungere – in chiave di effettività, e non come mero sforzo tendenziale (!)- determinati risultati indicati dalle stesse direttive: in difetto, i singoli possono agire affinché in sede giurisdizionale (nazionale) s'impongano misure tali da annullare azioni illegittime (perché insufficienti), o anche tali da superare semplicemente l'inerzia.

È pertanto ormai innegabile, nell'ambito della disciplina dell'esercizio del potere discrezionale dell'amministrazione, la collocazione dell'interesse ambientale in posizione gerarchicamente prioritaria rispetto ad altri interessi con esso potenzialmente antagonisti.

Si pensi alla dialettica fra paesaggio e ambiente, che, in passato, specie in materia di localizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, ha portato alcune amministrazioni a ritenere recessive



le esigenze di tutela ambientale rispetto a quelle – spesso neppure rilevate in funzione di un reale rilievo estetico-culturale - di mera conservazione della forma del territorio. Gli evidenti limiti di una simile concezione della tutela del paesaggio e dei beni culturali, non adeguatamente consapevole del quadro d'insieme delle tutele, sono stati posti in evidenza in giurisprudenza (Cons. di Stato, sez. VI, sentenza n. 8167/2022).

Ebbene, ad avviso di chi scrive, la discrezionalità - anche nel quomodo - può e deve esprimersi nella ricerca, tra le varie alternative praticabili, della soluzione ritenuta maggiormente capace di bilanciare la tutela ambientale con le istanze antagoniste: purché, però, il quid (il risultato della tutela - come indicato normativamente - al quale l'amministrazione è vincolata) sia certo, concreto ed effettivo.

Il giudice comunitario, già dal 2008, con la giurisprudenza *Janecek* (sentenza 25 luglio 2008, in causa C-237/07) aveva affermato una logica di effettività e di risultato nell'attuazione della direttiva del Consiglio 27 settembre 1996, 96/62/CE, in materia di valutazione e di gestione della qualità

dell'aria. Come si è avuto modo di osservare allora, "La decisione della Corte di Giustizia non smentisce l'esistenza di un potere discrezionale nel raggiungimento degli obiettivi di contenimento delle emissioni inquinanti, ed anzi esplicitamente richiama la necessità di una ponderazione comparativa degli interessi antagonisti: essa, tuttavia, esprime un forte rifiuto a che il metodo del "piano d'azione" possa trasformarsi in un alibi per l'inazione" (!).

Le indicazioni di un obiettivo di risultato, in termini di effettività, si rinvergono anche nella sentenza della Sezione II del 19 novembre 2014, in causa C-404/13, resa - in sede di rinvio pregiudiziale - sull'attuazione della direttiva 2008/50/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2008, relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa, la quale ha ribadito che "se è vero che gli Stati membri dispongono di un determinato margine di valutazione per la determinazione delle misure da adottare, è pur vero che questi ultimi devono, comunque, garantire che il periodo di superamento dei valori limite sia il più breve possibile". ■

