

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'accesso alla giustizia in materia ambientale**

(COM(2003) 624 def. — 2003/0246 (COD))

(2004/C 117/14)

Il Consiglio, in data 7 novembre 2003, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 175, paragrafo 1, del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'accesso alla giustizia in materia ambientale (COM(2003) 624 def. — 2003/0246 (COD)).

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 4 marzo 2004, sulla base del progetto predisposto dalla relatrice SÁNCHEZ MIGUEL.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 29 aprile 2004, nel corso della 408a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 76 voti favorevoli, 5 contrari e 8 astensioni.

## 1. Introduzione

1.1 La politica ambientale dell'Unione europea, di cui all'articolo 6 del Trattato che istituisce la Comunità europea, e in particolare l'obiettivo comunitario di promuovere lo sviluppo sostenibile, rendono imprescindibile che i cittadini europei si sentano coinvolti in tutte le attività riguardanti la conoscenza e l'applicazione di detta politica. La DG Ambiente si è quindi avvalsa di diversi strumenti quali norme, comunicazioni, convegni, ecc., per potenziare l'informazione e la partecipazione dei soggetti interessati.

1.2 Gli strumenti finora utilizzati si incentravano principalmente sull'introduzione di norme sull'informazione e la partecipazione dei cittadini e, in misura minore, sull'accesso alla giustizia in caso di violazione delle disposizioni che regolano le varie materie oggetto della politica ambientale.

1.3 A norma dell'articolo 175, paragrafo 1, del Trattato che istituisce la Comunità europea, la Commissione adotta le misure atte a conseguire gli obiettivi della politica ambientale. A questo scopo risulta necessario disciplinare la partecipazione del pubblico in modo da promuovere e migliorare la tutela dell'ambiente. Vale la pena di ricordare che questo meccanismo di informazione e consultazione è già in uso nell'ambito di altre politiche comunitarie, in particolare nella politica agricola comune e nella politica industriale. Dato il peso di queste politiche sullo sviluppo sostenibile, è indispensabile farle conoscere e renderne trasparente l'applicazione al di là della cerchia dei diretti interessati attraverso l'informazione di tutti i cittadini.

1.4 Le norme attraverso le quali sono state finora sviluppate l'informazione e la partecipazione dei cittadini alla tematica ambientale sono:

- il regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione <sup>(1)</sup>,

<sup>(1)</sup> GU L 145 del 31.5.2001, pag. 43. Inoltre la Commissione ha approvato una comunicazione dal titolo Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo — Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione COM(2002) 704 def. dell'11 dicembre 2002.

- la direttiva 2003/4/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2003, sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale <sup>(2)</sup>,

- la direttiva 2003/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 maggio 2003, che prevede la partecipazione del pubblico alla elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale <sup>(3)</sup>.

1.5 Con la firma, nel 1998, della convenzione di Århus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, la Comunità europea ha riaffermato l'obiettivo di accrescere il coinvolgimento della popolazione europea nelle tematiche ambientali per conseguire una più ampia partecipazione alla conservazione e alla tutela dell'ambiente naturale e promuovere lo sviluppo sostenibile dello spazio europeo.

1.6 Visto che non tutti gli Stati membri hanno ratificato la convenzione di Århus <sup>(4)</sup>, la situazione giuridica odierna impone un duplice tipo di intervento. Occorre innanzi tutto creare uno strumento legislativo (regolamento) che consenta la completa applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia. In seconda battuta, è necessario completare le disposizioni rivolte agli Stati membri attraverso una proposta di direttiva nella quale inserire soltanto la parte relativa all'accesso alla giustizia.

## 2. Contenuto della proposta di direttiva

2.1 La proposta di direttiva stabilisce le condizioni minime per promuovere ricorsi amministrativi e giurisdizionali in materia ambientale in modo da garantire una migliore applicazione della legislazione comunitaria. Si tratta di norme minime destinate, da un lato, ad attuare le disposizioni della convenzione di Århus e, dall'altro, ad armonizzare la situazione in tutti i paesi dell'Unione europea, per evitare l'insorgere di situazioni di squilibrio fra operatori economici e autorità amministrative.

<sup>(2)</sup> GU L 41 del 14.2.2003, pag. 26.

<sup>(3)</sup> GU L 156 del 25.6.2003, pag. 17.

<sup>(4)</sup> La convenzione è stata ratificata dai seguenti paesi: Portogallo, Belgio, Francia, Italia e Danimarca.

2.2 La proposta di direttiva si articola sulla definizione dei soggetti interessati, dei ricorsi e dell'atto o dell'omissione che dà origine al ricorso stesso.

2.3 L'aspetto più rilevante è quello della legittimazione ad agire in giudizio, detta anche legittimazione processuale attiva, ossia la capacità di promuovere un ricorso amministrativo o giurisdizionale. In tal senso si distingue fra cittadini in genere («membri del pubblico») e soggetti abilitati: mentre i primi devono dimostrare un interesse sufficiente oppure far valere la violazione di un diritto o di norme procedurali, i secondi non sono tenuti ad alcuna prova.

2.4 Il riconoscimento dei soggetti abilitati si fonda sui criteri di cui agli articoli 8 e 9; coloro che ottemperano a detti criteri sono legittimati ad agire senza che siano loro richiesti ulteriori requisiti.

2.5 Vale la pena di evidenziare che il disposto dell'articolo 6 consente di chiedere il riesame interno laddove un atto o un'omissione di natura amministrativa abbiano violato il diritto ambientale e tende ad uniformare i termini e le modalità di questo tipo di intervento negli Stati membri.

### 3. Osservazioni generali

3.1 Il CESE ha ripetutamente sostenuto che lo strumento più adatto di cui l'Unione europea dispone per attuare la legislazione ambientale è il coinvolgimento dei cittadini nella politica di sviluppo sostenibile; questo coinvolgimento deve avvenire in base alla trasparenza e al controllo del rispetto delle norme in materia. L'accesso all'informazione, la partecipazione all'elaborazione dei piani in materia ambientale e il successivo accesso alla giustizia sono gli strumenti che consentiranno non solo un maggiore rispetto delle disposizioni giuridiche, ma anche una maggiore sensibilizzazione ed una migliore educazione dei cittadini in materia di conservazione e utilizzo delle risorse naturali esistenti.

3.2 In questa nuova fase che vede ormai prossima l'adesione di 10 nuovi paesi, è bene che la Commissione proponga queste nuove disposizioni di armonizzazione, ma occorre anche insistere sulla ratifica della convenzione di Århus da parte di tutti i paesi europei che l'hanno sottoscritta. Inoltre, essa dovrebbe essere ratificata anche dalla Comunità europea, che così amplierebbe gli strumenti a sua disposizione per tutelare l'ambiente a livello mondiale, in particolare in sede di convenzioni internazionali.

3.3 Nonostante il carattere positivo delle norme proposte, il CESE ritiene opportuno evidenziare e precisare taluni aspetti di grande importanza ai fini del pieno conseguimento dell'obiettivo perseguito.

3.3.1 Le definizioni utilizzate nella proposta e tratte dalla convenzione di Århus presentano alcune variazioni rispetto a quelle originali; in tale contesto si segnala quanto segue:

3.3.1.1 il concetto di soggetto abilitato, presente in ambedue le proposte, non è contemplato dalla convenzione di Århus, che parla esclusivamente di «pubblico interessato» e riconosce quindi la «condizione di interessato» a tutti gli organismi che operano a favore della tutela ambientale, senza pretendere che detta protezione sia il loro «unico obiettivo»; a questi organismi viene richiesto soltanto il rispetto delle norme in materia di

associazionismo del rispettivo Stato membro. È chiaro comunque che altre organizzazioni senza fini di lucro, quali sindacati, organizzazioni socioprofessionali, dell'economia sociale, dei consumatori, ecc., stanno realizzando un'importante opera a favore dell'ambiente a livello locale, regionale, nazionale ed europeo.

3.3.1.2 Nella direttiva si parla di «autorità pubblica», intendendo i diversi settori della pubblica amministrazione ad esclusione delle istituzioni che agiscono nell'esercizio del potere giudiziario o legislativo.

3.3.1.3 Un aspetto importante da evidenziare è quello dell'uso di concetti diversi, dovuto ad un problema linguistico, per indicare i settori del diritto ambientale. Il CESE raccomanda di verificare dal punto di vista linguistico alcuni titoli molto importanti, come per esempio quello dell'articolo 2, lettera g, punto v). Bisognerebbe garantire l'identità concettuale di tutti i titoli utilizzati, necessaria per armonizzare ad un livello minimo la tutela dell'ambiente.

3.3.2 Ricorsi dinanzi alla Corte di giustizia. Sono limitati soltanto ai ricorsi di natura amministrativa o civile in materia ambientale all'interno dell'Unione europea, mentre restano espressamente esclusi i procedimenti penali<sup>(1)</sup>. Questa situazione limita le possibilità di ricorso nella maggioranza degli Stati membri ove esistono norme penali applicabili ai reati contro l'ambiente. D'altro canto, all'articolo 9, paragrafo 3, che disciplina il ricorso contro atti od omissioni commesse dai privati o dalle autorità in violazione delle norme del diritto ambientale, la convenzione di Århus fa unicamente riferimento alle limitazioni stabilite nelle norme oggetto di violazione. In tal modo essa adegua le possibilità di ricorso alle materie oggetto di ricorso, cercando una giusta misura fra mancato rispetto e sanzione. Il CESE ritiene che l'attuale versione della proposta di direttiva potrebbe finire per limitare le possibilità di ricorso in materia ambientale rispetto a quelle previste dalle legislazioni nazionali.

3.3.3 Ricorsi in materia ambientale. Le proposte in esame contengono una formula generica attraverso la quale si affida agli Stati membri l'istituzione di procedure di ricorso «adeguate ed efficaci, che siano obiettive, eque, rapide e non eccessivamente onerose». Secondo il Comitato, benché il principio di sussidiarietà rinvii agli ordinamenti nazionali la disciplina dei ricorsi giurisdizionali, sarebbe opportuno riprendere la formulazione di cui all'articolo 9, paragrafo 5, della convenzione di Århus, che obbliga chiaramente le parti a informare il pubblico della possibilità di proporre ricorso e a «istituire meccanismi di assistenza» volti ad eliminare o ridurre gli ostacoli finanziari o di altro genere che limitano l'accesso alla giustizia in materia ambientale.

### 4. Osservazioni specifiche

4.1 Con la proposta di direttiva si porta a termine l'adeguamento della convenzione di Århus con la legislazione degli Stati membri. Viene istituito un quadro comune di norme procedurali applicabili a tutti gli Stati membri e si garantisce al tempo stesso un'applicazione uniforme della legislazione ambientale, posto che il carattere transfrontaliero di molti problemi impone interventi a livello comunitario.

<sup>(1)</sup> Articolo 2, lettera f), Proposta di direttiva.

4.2 Il contenuto della proposta è compatibile con le norme comunitarie in materia di accesso contemplate in altri testi. Ciò nondimeno, all'articolo 1 andrebbe specificato che si tratta di norme minime, in modo da evitare un eventuale pregiudizio per gli Stati membri dotati di una legislazione ambientale più estesa che ammette la possibilità di ricorso per il pubblico e la responsabilità in campo penale.

4.3 Le definizioni di cui all'articolo 2 andrebbero modificate in alcuni punti:

- lettera c) si dovrebbe specificare che il soggetto abilitato deve includere «fra» i propri obiettivi la tutela dell'ambiente;
- lettera f) fra le procedure di ricorso in materia ambientale andrebbero inserite anche quelle di natura penale;
- lettera g) per quanto riguarda i settori del «diritto ambientale», occorre armonizzare i concetti in modo da farli coincidere con quelli del regolamento (cfr. ad esempio il punto v);
- paragrafo 2 questo paragrafo andrebbe redatto in modo da enunciare norme minime che il recepimento negli ordinamenti nazionali non può in nessun caso ribassare.

4.4 Gli articoli 5 e 6, che definiscono la legittimazione ad agire dei soggetti abilitati e la richiesta di riesame interno, contengono due aspetti importanti: da un lato la limitazione geografica della capacità di promuovere un ricorso giurisdizionale ambientale e, dall'altro, la dimensione transfrontaliera della richiesta di riesame interno, con la possibilità di presentare detta richiesta in un altro Stato membro qualora sussistano le condizioni di cui all'articolo 5, paragrafo 1. Tutto ciò appare contraddittorio in quanto, se si limita la possibilità di ricorrere in giustizia allo specifico ambito geografico di azione dello Stato membro, questa limitazione va mantenuta anche per i

riesami interni. In ambedue i casi, il CESE ritiene più giusto, rispetto ai contenuti della convenzione di Århus, non limitare l'accesso alla giustizia in nessuna delle sue istanze e mantenere le condizioni processuali nazionali stabilite in materia.

4.4.1 Per quanto riguarda i termini fissati all'articolo 6, sarebbe opportuno calcolarli a decorrere dalla pubblicazione e non dall'adozione dell'atto amministrativo, data l'impossibilità di venirne a conoscenza in assenza di pubblicazione.

4.5 Per quanto concerne i criteri per il riconoscimento dei soggetti abilitati, il CESE ribadisce l'opportunità di estendere il requisito di cui all'articolo 8, lettera a) alle persone giuridiche che abbiano «fra» i propri obiettivi la tutela e il miglioramento dell'ambiente.

4.6 Infine, e relativamente alle disposizioni sui ricorsi in materia ambientale di cui all'articolo 10, il CESE ritiene più completo il testo dell'articolo 9, paragrafo 4, della convenzione di Århus. Ostacoli di tipo economico e difficoltà ad ottenere consulenza giuridica possono infatti limitare l'accesso alla giustizia degli organismi dotati di risorse limitate.

4.7 L'articolo 8, lettera d) della proposta di direttiva prevede che per essere riconosciuta quale soggetto abilitato, un'organizzazione deve aver fatto certificare il proprio bilancio da un revisore ufficiale. Conformemente al principio di sussidiarietà, dovrebbero essere gli Stati membri a controllare il rispetto dei requisiti di contabilità imposti alle varie organizzazioni.

4.8 A giudizio del Comitato, il costo della procedura di ricorso per ottenere dallo Stato la tutela dei diritti del cittadino dovrebbe essere limitato in funzione degli interessi in causa e del sostegno finanziario, secondo quanto stabilito dalla convenzione di Århus.

Bruxelles, 29 aprile 2004.

*Il Presidente*  
*del Comitato economico e sociale europeo*  
Roger BRIESCH