CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE ELEANOR SHARPSTON presentate il 15 luglio 2010 [1]

1. La presente domanda di pronuncia pregiudiziale del Najvyšší súd Slovenskej republiky (Corte suprema della Repubblica slovacca) riguarda l'efficacia dell'art. 9, n. 3, della Convenzione UNECE sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (in prosieguo: la «Convenzione di Aarhus») [2]; in particolare, si chiede se detto articolo abbia, o debba essere interpretato nel senso che ha, efficacia diretta nell'ordinamento giuridico di uno Stato membro.

2. Il caso di specie solleva importanti questioni concernenti la ripartizione della competenza, tra i giudici nazionali e la Corte di giustizia, ad interpretare disposizioni di accordi misti.

1 — Lingua originale: l'inglese.

2 — La Convenzione di Aarhus è stata conclusa il 25 giugno 1998 ed è entrata in vigore il 30 ottobre 2001. Al 22 novembre 2009 le Parti della Convenzione erano 44, comprese la Repubblica slovacca (che ha aderito alla Convenzione il 5 dicembre 2005) e l'Unione europea (che vi ha aderito il 17 febbraio 2005).

La Convenzione di Aarhus

3. Il preambolo della Convenzione di Aarhus riconosce che ogni persona ha il diritto di vivere in un ambiente atto ad assicurare la sua salute e il suo benessere e il dovere di tutelare e migliorare l'ambiente, individualmente o collettivamente, nell'interesse delle generazioni presenti e future. Per poter affermare tale diritto e adempiere a tale obbligo, i cittadini devono avere accesso alle informazioni, essere ammessi a partecipare ai processi decisionali e avere accesso alla giustizia in materia ambientale.

4. L'art. 3 contiene le disposizioni generali della Convenzione di Aarhus. In particolare, il suo n. 1 enuncia che «[c]iascuna Parte adotta i provvedimenti legislativi, regolamentari e gli altri provvedimenti necessari, compresi i provvedimenti destinati ad assicurare la compatibilità tra le disposizioni adottate per dare attuazione alla presente convenzione in tema di accesso alle informazioni, partecipazione del pubblico e accesso alla giustizia, nonché le opportune misure di esecuzione, al fine di

stabilire e mantenere un quadro normativo chiaro, trasparente e coerente per l'attuazione della presente convenzione».

5. L'art. 6 contiene una serie di indicazioni relative alla partecipazione del pubblico ai processi decisionali. Le sue disposizioni pertinenti così recitano:

«1. Ciascuna Parte:

a) applica le disposizioni del presente articolo alle decisioni relative all'autorizzazione delle attività elencate nell'allegato I;

b) in conformità del proprio diritto nazionale, applica inoltre le disposizioni del presente articolo alle decisioni relative ad attività non elencate nell'allegato I che possano avere effetti significativi sull'ambiente. A tal fine le Parti stabiliscono se l'attività proposta è soggetta a tali disposizioni (…)».

6. L'art. 9 è intitolato «Accesso alla giustizia». Le sue disposizioni rilevanti ai presenti fini sono le seguenti:

«2. Nel quadro della propria legislazione nazionale, ciascuna Parte provvede affinché i membri del pubblico interessato

a) che vantino un interesse sufficiente

o in alternativa b) che facciano valere la violazione di un diritto, nei casi in cui il diritto processuale amministrativo di detta Parte esiga tale presupposto,

abbiano accesso a una procedura di ricorso dinanzi a un organo giurisdizionale e/o ad un altro organo indipendente ed imparziale istituito dalla legge, per contestare la legittimità sostanziale o procedurale di decisioni, atti od omissioni soggetti alle disposizioni dell'articolo 6 e, nei casi previsti dal diritto nazionale e fatto salvo il paragrafo 3, ad altre pertinenti disposizioni della presente convenzione.

Le nozioni di "interesse sufficiente" e di "violazione di un diritto" sono determinate secondo il diritto nazionale, coerentemente con l'obiettivo di offrire al pubblico interessato un ampio accesso alla giustizia nell'ambito della presente convenzione. A tal fine si ritiene sufficiente, ai sensi della lettera a), l'interesse di qualsiasi organizzazione non governativa in possesso dei requisiti di cui all'articolo 2, paragrafo 5. Tali organizzazioni sono altresì considerate titolari di diritti suscettibili di violazione ai sensi della lettera b).

Le disposizioni del presente paragrafo non escludono la possibilità di esperire un ricorso preliminare dinanzi ad un'autorità amministrativa, né dispensano dall'obbligo di esaurire

le vie di ricorso amministrativo prima di avviare un procedimento giudiziario qualora tale obbligo sia previsto dal diritto nazionale.

3. In aggiunta, e ferme restando le procedure di ricorso di cui ai paragrafi 1 e 2, ciascuna Parte provvede affinché i membri del pubblico che soddisfino i criteri eventualmente previsti dal diritto nazionale possano promuovere procedimenti di natura amministrativa o giurisdizionale per impugnare gli atti o contestare le omissioni dei privati o delle pubbliche autorità compiuti in violazione del diritto ambientale nazionale.(…)».

7. L'art. 19 contiene le disposizioni relative alla ratifica. Il suo n. 5 dispone che «[n]el proprio strumento di ratifica, accettazione, approvazione o adesione, le organizzazioni regionali di integrazione economica di cui all'articolo 17 [3] dichiarano il proprio ambito di competenza nelle materie disciplinate dalla convenzione. Esse informano il depositario di ogni modifica sostanziale del proprio ambito di competenza».

3 — L'art. 17 definisce le "organizzazioni regionali di integrazione economica" come organizzazioni "costituite da Stati sovrani membri dell'UNECE alle quali gli Stati membri abbiano trasferito le proprie competenze nelle materie disciplinate dalla presente convenzione, inclusa la competenza a concludere trattati". L'Unione europea rientra necessariamente in tale definizione.

Il diritto dell'Unione [4]

Il Trattato CE

8. All'epoca dei fatti, la politica della Comunità in materia ambientale era disciplinata dall'art. 174 CE [5]. Esso enuncia che la politica adottata contribuisce a perseguire taluni obiettivi, vale a dire la salvaguardia, la tutela e il miglioramento della qualità dell'ambiente, la protezione della salute umana, l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali e la promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale. L'art. 175, n. 1, CE [6] enuncia che «[i]l Consiglio, deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 251 [CE] e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, decide in merito alle azioni che devono essere intraprese dalla Comunità per realizzare gli obiettivi dell'articolo 174 [CE]».

9. L'art. 300, n. 2, primo comma, prima frase, CE e l'art. 300, n. 3, primo comma, CE stabiliscono i requisiti formali per la conclusione di accordi tra la Comunità e uno o più Stati

4 — Poiché il rinvio pregiudiziale e i fatti risalgono ad un momento anteriore all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, farò riferimento al diritto e alla struttura dell'Unione quali risultavano all'epoca. Tuttavia, poiché le questioni sollevate nel caso di specie continuano ad avere rilevanza, farò riferimento, ove necessario, anche al «diritto dell'Unione» in vigore.

5 — Divenuto art. 191 TFUE.

6 — Divenuto art. 192 TFUE.

od organizzazioni internazionali, accordi che, ai sensi dell'art. 300, n. 7, CE, sono vincolanti per le istituzioni della Comunità e per gli Stati membri [7].

(…)

L'incorporazione della Convenzione di Aarhus nel diritto comunitario

10. Prima dell'approvazione della Convenzione di Aarhus, i provvedimenti necessari per recepire il suo art. 9, n. 2, nel diritto comunitario erano stati adottati di fatto con la direttiva 2003/35 [8].

(9) L'articolo 9, paragrafi 2 e 4, della convenzione di Århus contiene norme sull'accesso alle procedure giudiziarie, o di altra natura, al fine di contestare la legittimità sostanziale o procedurale di decisioni, atti od omissioni soggetti alle disposizioni sulla partecipazione del pubblico contenute nell'articolo 6 della convenzione.

La direttiva 2003/35

11. Sono pertinenti i seguenti «considerando»:

«(5) Il 25 giugno 1998 la Comunità europea ha sottoscritto la [Convenzione di Aarhus]. Il diritto comunitario dovrebbe essere adeguatamente allineato a tale convenzione in vista della ratifica da parte della Comunità.

(10) Per talune direttive del settore ambientale che prescrivono agli Stati membri di presentare piani e programmi concernenti l'ambiente ma non contengono sufficienti disposizioni sulla partecipazione del pubblico, è necessario prevedere forme di partecipazione del pubblico che siano coerenti con le disposizioni della convenzione di Århus, ed in particolare con l'articolo 7. Altri testi legislativi comunitari in materia prevedono già la partecipazione del pubblico all'elaborazione di piani e programmi e, in futuro, requisiti concernenti la partecipazione del pubblico conformi alla convenzione di Århus saranno incorporati sin dall'inizio nella legislazione pertinente.

7 — Le disposizioni dell'art. 300 CE sono state sostituite dall'art. 218 TFUE.

8 — Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 26 maggio 2003, 2003/35/CE, che prevede la partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale e modifica le direttive del Consiglio 85/337/CEE e 96/61/CE relativamente alla partecipazione del pubblico e all'accesso alla giustizia (GU L 156, pag. 17).

(11) La direttiva del Consiglio 85/337/CEE [9] e la direttiva del Consiglio 96/61/CE [10] dovrebbero essere modificate per garantirne la totale compatibilità con le disposizioni della convenzione di Århus, in particolare con l'articolo 6 e con l'articolo 9, paragrafi 2 e 4.

(12) Poiché l'obiettivo dell'azione proposta, ossia contribuire all'attuazione degli obblighi derivanti dalla convenzione di Århus, non può essere realizzato in misura sufficiente dagli Stati membri e può dunque, a causa delle dimensioni e degli effetti dell'azione, essere realizzato meglio a livello comunitario, la Comunità può intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato (…)».

12. Per trasporre gli obblighi previsti all'art. 9, n. 2, della Convenzione di Aarhus nel diritto dell'Unione, la direttiva 2003/35 ha inserito l'art. 10 bis nella direttiva 85/337 e l'art. 15 bis nella direttiva 96/61.

La decisione del Consiglio 2005/370/CE

13. Il 17 febbraio 2005 la Convenzione di Aarhus è stata approvata a nome della Comunità europea con la decisione del Consiglio 2005/370/CE [11]. Tale approvazione è stata debitamente basata sugli artt. 175 CE e 300, nn. 2, primo comma, prima frase, e 3, primo comma, CE.

14. L'allegato della decisione 2005/370 contiene una dichiarazione della Comunità europea ai sensi dell'art. 19 della Convenzione di Aarhus [12]. Il secondo paragrafo di tale dichiarazione enuncia che «gli strumenti giuridici in vigore non contemplano completamente l'attuazione degli obblighi derivanti dall'articolo 9, paragrafo 3, della convenzione dato che sono connessi a procedimenti di natura amministrativa o giurisdizionale per impugnare gli atti o contestare le omissioni dei privati o delle pubbliche autorità diverse dalle istituzioni della Comunità europea di cui all'articolo 2, paragrafo 2, lettera d), della convenzione (…) pertanto, i suoi Stati membri sono responsabili dell'adempimento di tali obblighi all'atto dell'approvazione della convenzione da parte della Comunità europea e continueranno ad essere responsabili, a meno che e fino a che la Comunità, nell'esercizio delle competenze conferitele dal trattato CE,

9 — Direttiva 27 giugno 1985, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (GU L 175, pag. 40; in prosieguo: la "direttiva 85/337" o la "direttiva VIA").

10 — Direttiva 24 settembre 1996, 96/61/CE, sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento (GU L 257, pag. 26; in prosieguo: la "direttiva 96/61" o la "direttiva PRII").

11 — Decisione 17 febbraio 2005, relativa alla conclusione, a nome della Comunità europea, della convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (GU L 124, pag. 1; in prosieguo: la «decisione 2005/370»). Il testo della Convenzione di Aarhus è riprodotto alla pag. 4 e segg. della Gazzetta Ufficiale.

12 — In prosieguo: la «Dichiarazione».

non adotti disposizioni di diritto comunitario che disciplinino l'attuazione di detti obblighi».

15. L'art. 9, n. 3, della Convenzione di Aarhus è stato incorporato nel diritto dell'Unione solo in parte, mediante il regolamento (CE) n. 1367/2006 [13], che tuttavia si applica solo alle istituzioni dell'Unione europea. Esso non è stato recepito più in generale. Benché il 24 ottobre 2003 la Commissione abbia presentato una proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'accesso alla giustizia in materia ambientale [14], tale proposta non è stata adottata e non si è tramutata in legge.

16. Infine, alla luce dei fatti dai quali ha tratto origine la causa principale, si deve precisare che l'orso bruno (*ursus arctos*) è indicato nell'allegato II della direttiva habitat [15] tra le specie animali di interesse comunitario la cui conservazione richiede la designazione di aree speciali di conservazione, nonché nell'allegato IV tra le specie animali di interesse comunitario che richiedono una protezione rigorosa.

13 — Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio 6 settembre 2006, n. 1367, sull'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (GU L 264, pag. 13).

14 — COM(2003) 624 def.

15 — Direttiva del Consiglio 21 maggio 1992, 92/43/CEE, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (GU L 206, pag. 7: in prosieguo: la «direttiva habitat»).

Il diritto nazionale

17. Con legge 23 settembre 2005, n. 1840, il Consiglio nazionale della Repubblica slovacca ha convenuto di aderire alla Convenzione di Aarhus. La Convenzione è entrata in vigore nella Repubblica slovacca il 5 marzo 2006.

18. Nella Repubblica slovacca il procedimento amministrativo è disciplinato anzitutto dalla legge n. 71/1967 sull'ordinamento processuale (in prosieguo: il «codice di procedura amministrativa»). L'art. 14 di tale codice consente agli interessati di chiedere il riconoscimento dello status di parte processuale nei procedimenti amministrativi che riguardino direttamente i loro diritti ed interessi legittimi.

19. Fino al 30 novembre 2007 l'art. 83, n. 3, seconda frase, della legge n. 543/2002 riconosceva lo status di «parte processuale» alle associazioni per la tutela dell'ambiente. Tale status poteva essere riconosciuto alle associazioni che avessero chiesto per iscritto entro un certo termine di essere ammesse a partecipare. Ai sensi dell'art. 6 di detta legge, le associazioni in questione potevano chiedere di essere informate di ogni procedimento atto ad avere ripercussioni sull'ambiente. A norma dell'art. 7, le pubbliche autorità erano tenute ad informare le associazioni a tale riguardo. Le suddette associazioni potevano inoltre contestare dinanzi ai giudici, conformemente all'art. 250, n. 2, del codice di procedura civile, le decisioni adottate.

20. Tuttavia, la legge n. 543/2002 è stata modificata dalla legge n. 554/2007, con effetto dal 1º dicembre 2007. A seguito di tale modifica, per quanto rileva nel caso di specie, le associazioni per la tutela dell'ambiente (come il ricorrente nella causa principale) sono ormai considerate «parti interessate» anziché «parti processuali». In sostanza, come indicato dal governo slovacco in udienza, il nuovo status impedisce a tali associazioni di proporre direttamente ricorsi per l'accertamento della legittimità delle decisioni. Esse devono chiedere al pubblico ministero di agire per loro conto.

22. Agli inizi del 2008 LZ veniva informato dell'avvio di numerosi procedimenti amministrativi promossi, inter alia, da diverse associazioni di cacciatori. Il 21 aprile 2008 il Ministero adottava una decisione con cui accoglieva la domanda di un'associazione di cacciatori diretta ad ottenere una deroga al regime di tutela dell'orso bruno. Nel corso di tale procedimento, e in procedimenti successivi, LZ comunicava al Ministero di voler partecipare al procedimento e chiedeva, quindi, il riconoscimento dello status di parte processuale ai sensi dell'art. 14 del codice di procedura amministrativa. In particolare, LZ asseriva che i procedimenti in questione riguardavano direttamente i suoi diritti ed interessi legittimi quali risultanti dalla Convenzione di Aarhus. Sosteneva inoltre che detta Convenzione aveva efficacia diretta.

Fatti e questioni pregiudiziali

21. Il ricorrente nella causa principale, il Lesoochranárske zoskupenie VLK (in prosieguo: «LZ»), è un'associazione costituita allo scopo di promuovere la difesa dell'ambiente. Detta associazione ha chiesto al Ministero slovacco dell'Ambiente (Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky; in prosieguo: il «Ministero») di essere informata dell'avvio di ogni procedimento amministrativo che possa pregiudicare gli interessi di tutela dell'ambiente e del territorio o che riguardi la concessione di deroghe alla tutela di specie o di aree protette.

23. Con decisione 26 giugno 2008 (in prosieguo: la «decisione contestata»), il Ministero confermava la propria decisione del 21 aprile 2008. Esso dichiarava altresì che LZ non aveva lo status di parte processuale e che, pertanto, non poteva impugnare la decisione del 21 aprile 2008. Il Ministero affermava, inoltre, che la Convenzione di Aarhus era un trattato internazionale per la cui applicazione occorreva una legge di recepimento. A suo parere, l'art. 9, nn. 2 e 3, di detta Convenzione era diretto alla Repubblica slovacca e le sue disposizioni non riconoscevano in modo inequivocabile un diritto fondamentale o una libertà che s'imponessero direttamente, per la teoria

del «self-executing [effect]» del diritto internazionale, alle autorità pubbliche.

24. LZ impugnava la decisione contestata dinanzi al Krajský súd v Bratislave (Tribunale regionale di primo grado di Bratislava competente in materia amministrativa; in prosieguo: il «Tribunale regionale di Bratislava»). Detto giudice riesaminava la decisione contestata, unitamente al procedimento amministrativo che l'aveva preceduta, e respingeva il ricorso.

25. Il Tribunale regionale di Bratislava giungeva a tale conclusione considerando che dall'interpretazione logico-grammaticale dell'art. 9, nn. 2 e 3, non poteva ricavarsi che il ricorrente avesse il diritto di partecipare a procedimenti amministrativi o giurisdizionali in qualità di parte degli stessi. Al contrario, la Convenzione di Aarhus imponeva agli Stati contraenti — senza specificare un termine — di adottare misure legislative nazionali che permettessero al pubblico interessato di partecipare, dinanzi a un tribunale o ad altro organismo pubblico, al controllo delle decisioni concernenti le attività elencate all'art. 6 della stessa.

26. LZ ha proposto ricorso dinanzi alla Corte suprema, la quale ha sospeso il procedimento e ha sottoposto alla Corte di giustizia le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se sia possibile riconoscere all'art. 9 della Convenzione di Aarhus, in particolare al suo n. 3, alla luce dell'obiettivo principale perseguito da detto trattato internazionale, che è quello di riformare il concetto classico di legittimazione attiva riconoscendo la posizione di parte processuale anche al pubblico, ovvero al pubblico interessato, il "self-executing effect" dei trattati internazionali, considerato che l'Unione europea ha aderito a detta Convenzione il 17 febbraio 2005, ma ancora non ha adottato norme che la trasportano nell'ordinamento comunitario.

2) Se sia possibile riconoscere all'art. 9 della Convenzione di Aarhus, in particolare al suo n. 3, ormai integrato nell'ordinamento comunitario, l'applicabilità o l'efficacia dirette del diritto comunitario conformemente alla costante giurisprudenza della Corte di giustizia.

3) In caso di risposta affermativa alla prima o alla seconda questione, se sia possibile interpretare l'art. 9, n. 3, della Convenzione di Aarhus, alla luce dell'obiettivo principale perseguito da detto trattato internazionale, nel senso che per "att[o] delle pubbliche autorità" deve intendersi anche l'adozione di una decisione; vale a dire, se il diritto del pubblico di partecipare a un procedimento giurisdizionale

comprenda anche il diritto di contestare le decisioni di un'autorità pubblica la cui illegittimità si ripercuota sull'ambiente».

27. Hanno presentato osservazioni scritte LZ, i governi tedesco, ellenico, francese, polacco, finlandese, svedese, slovacco e del Regno Unito nonché la Commissione. Ad eccezione dei governi ellenico e svedese, tutti sono intervenuti all'udienza del 4 maggio 2010 per svolgere argomenti orali.

Osservazioni preliminari

Sulla ricevibilità

28. Le prime due questioni sottoposte alla Corte vertono sull'interpretazione dell'«art. 9 (…), in particolare [del] suo n. 3», della Convenzione di Aarhus. La terza questione concerne esclusivamente l'art. 9, n. 3. L'art. 9 è intitolato «Accesso alla giustizia». I suoi paragrafi riguardano vari aspetti di tale materia.

29. Infatti, l'art. 9, n. 1, prevede l'accesso ad una procedura di ricorso in caso di rigetto di una richiesta di informazioni. L'art. 9, n. 2, impone alle Parti contraenti di provvedere, nel quadro della propria legislazione nazionale, affinché i membri del pubblico interessato che soddisfino determinati criteri abbiano accesso a una procedura di ricorso per contestare la legittimità sostanziale o procedurale di decisioni, atti od omissioni soggetti all'art. 6 della Convenzione [16]. L'art. 9, n. 3, impone a ciascuna Parte contraente l'obbligo aggiuntivo di provvedere affinché i membri del pubblico che soddisfino i criteri previsti dal diritto nazionale possano promuovere procedimenti di natura amministrativa o giurisdizionale per impugnare gli atti o contestare le omissioni delle pubbliche autorità compiuti in violazione del diritto ambientale nazionale. L'art. 9, n. 4, enuncia che le procedure di cui ai primi tre paragrafi devono offrire rimedi adeguati ed effettivi e stabilisce taluni criteri che esse devono rispettare. Infine, l'art. 9, n. 5, obbliga le Parti contraenti ad informare il pubblico del diritto di promuovere procedimenti di natura amministrativa o giurisdizionale e a prendere in considerazione l'introduzione di appositi meccanismi di assistenza per garantire un più ampio accesso alla giustizia.

30. I governi polacco e del Regno Unito sollevano nelle loro osservazioni il problema della ricevibilità. Essi ritengono che le questioni

16 — La categoria delle «decisioni, atti od omissioni» impugnabili può essere ampliata dal diritto nazionale.

poste riguardino in sostanza solo l'art. 9, n. 3, e invitano perciò la Corte a dichiarare irricevibile il rinvio pregiudiziale là dove si riferisce ad altri paragrafi dell'art. 9 della Convenzione di Aarhus.

31. Secondo una costante giurisprudenza, nei procedimenti pregiudiziali spetta esclusivamente al giudice nazionale cui è stata sottoposta la controversia valutare la necessità di una pronuncia pregiudiziale e la rilevanza delle questioni che sottopone alla Corte. Se tali questioni vertono sull'interpretazione del diritto comunitario, la Corte, in via di principio, è tenuta a statuire. Tuttavia, in ipotesi eccezionali, le spetta esaminare le condizioni in cui è adita dal giudice nazionale al fine di verificare la propria competenza. In particolare, la Corte può rifiutare di pronunciarsi su una questione pregiudiziale sollevata da un giudice nazionale qualora (inter alia) il problema sia di natura ipotetica [17].

32. Dinanzi al giudice del rinvio, LZ ha invocato solo l'art. 9, nn. 2 e 3, della Convenzione di Aarhus. Qualsiasi risposta la Corte potesse dare in relazione all'art. 9, nn. 1, 4 e 5, sarebbe priva di nesso con la causa principale. Pertanto i riferimenti del giudice del rinvio agli altri paragrafi dell'art. 9 sono ipotetici e quindi irricevibili.

33. La Convenzione di Aarhus garantisce l'accesso alla giustizia, ai sensi dell'art. 9, n. 2, a coloro che intendano contestare decisioni, atti od omissioni soggetti alle disposizioni dell'art. 6. L'art. 6 si applica alle attività di cui all'allegato I della Convenzione (un elenco che comprende, inter alia, i progetti industriali, la trasformazione dei metalli e la gestione dei rifiuti) e a quelle che possono avere effetti significativi sull'ambiente ai sensi del diritto nazionale.

34. L'ambito di applicazione dell'art. 9, n. 2, è lo stesso della direttiva VIA e della direttiva PRII (che opera indipendentemente dalla direttiva VIA e senza ostare alla sua applicazione).

35. Tale concordanza di oggetto sembra indicare che l'art. 9, n. 2, è stato pienamente recepito nel diritto dell'Unione. Inoltre, dal decimo e dall'undicesimo «considerando» della direttiva 2003/35 emerge che il legislatore ha ritenuto che le modifiche introdotte da tale direttiva fossero idonee a realizzare una trasposizione completa della citata disposizione.

17 — V., per un esempio recente, sentenza 19 novembre 2009, causa C-314/08, Filipiak (Racc. pag. I-11049, punti 40-42 e giurisprudenza ivi citata).

36. Alla luce di quanto sopra, non si pone il problema se l'art. 9, n. 2, abbia efficacia diretta [18].

37. Pertanto, sono dell'avviso che la Corte debba rispondere alle questioni sollevate solo nella parte in cui riguardano l'art. 9, n. 3.

38. Infine, come giustamente osservato dal governo del Regno Unito, sebbene il giudice del rinvio impieghi nella sua questione sia l'espressione «efficacia diretta» che l'espressione «applicabilità diretta», le prime due questioni sottoposte alla Corte vertono sull'efficacia diretta dell'art. 9, n. 3 [19]. Propongo quindi di interpretare le prime due questioni nel senso che si riferiscono solo all'efficacia diretta.

39. A scopo di chiarezza, rilevo che il criterio per accertare l'«efficacia diretta» nel caso di specie è quello proprio del diritto internazionale, che è leggermente diverso da quello applicato al diritto «interno» dell'Unione. Esaminerò brevemente tale distinzione più avanti nelle presenti conclusioni [20].

Sulla prima questione

40. Con la prima e la seconda questione il giudice del rinvio chiede se si possa riconoscere efficacia diretta all'art. 9, n. 3, della Convenzione di Aarhus.

41. La prima questione, come rilevato da molte delle parti che hanno presentato osservazioni alla Corte, solleva indirettamente il problema della competenza ad interpretare gli accordi misti. La Commissione e i governi finlandese e svedese hanno direttamente esaminato la questione se alla Corte competa risolvere la questione che le è stata sottoposta nel caso di specie.

42. Tali problemi di competenza e giurisdizione sono stati esaminati dalla Corte in una giurisprudenza abbondante e talora contorta, culminata nella recente sentenza

18 — Ci si può chiedere se il ricorso proposto da LZ rientri nell'ambito di applicazione dell'art. 6 (e quindi dell'art. 9, n. 2) della Convenzione di Aarhus. Il ricorso verte su una decisione in deroga alle disposizioni relative alla tutela della specie «orso bruno». Benché si tratti di una decisione atta ad incidere sull'habitat dell'orso bruno, ritengo che essa non rientri nell'allegato I della direttiva VIA. Né la direttiva habitat sembra contenere disposizioni relative agli effetti significativi che determinati progetti possono avere sull'ambiente. Tuttavia, spetta al giudice nazionale verificare tutti questi elementi.

19 — L'espressione «efficacia diretta» indica che chiunque può invocare una disposizione dinanzi ad un giudice nazionale, mentre «applicabilità diretta» denota che un accordo è «self-executing» ovverosia che non sono necessari atti normativi dell'Unione o nazionali per la sua attuazione.

20 — V. infra, paragrafo 85.

Merck Genéricos Produtos Farmacêuticos [21]. Propongo di iniziare con l'esame di tale giurisprudenza.

Giurisprudenza della Corte in materia di accordi misti

43. Come ha rilevato parte della dottrina, gli accordi misti sono un tipo di strumento normativo particolarmente controverso nel diritto europeo [22]. Inizialmente, la Corte ha concentrato l'attenzione sulla ripartizione delle competenze tra la Comunità e gli Stati membri. Nella sentenza ERTA essa ha stabilito che la competenza esterna di uno Stato membro si riduce man mano che la Comunità acquista una competenza esterna esclusiva. La Comunità può acquisire tale competenza esclusiva attraverso una normativa interna [23]. Il principio affermato nella sentenza ERTA costituisce tuttora il punto di partenza per ogni analisi degli accordi misti [24].

44. La competenza della Corte ad interpretare gli accordi misti è dunque limitata alle sole disposizioni di un accordo misto che rientrino nella competenza della Comunità?

45. In una delle prime fasi di sviluppo della sua giurisprudenza ha iniziato a porsi la questione della competenza della Corte a pronunciarsi in via pregiudiziale sulla validità e l'interpretazione degli accordi misti. Nella sentenza Haegeman la Corte ha concluso rapidamente nel senso che disponeva di tale competenza, constatando che aveva giurisdizione sugli atti delle istituzioni comunitarie e che gli accordi internazionali conclusi ai sensi dell'attuale art. 300 CE rientravano in tale nozione [25].

46. Inizialmente la questione dei limiti di competenza non è stata affrontata direttamente [26].

21 — Sentenza 11 settembre 2007, causa C-431/05 (Racc. pag. I-7001; in prosieguo: la «sentenza Merck»). Nelle conclusioni relative a detta causa, l'avvocato generale Ruiz-Jarabo Colomer ha illustrato in maniera dettagliata la giurisprudenza pertinente. Tuttavia, poiché la questione è stata riaperta nel presente procedimento, riesaminerò le decisioni che egli ha analizzato.

22 — V., per una panoramica, il capitolo introduttivo di Heliskoski, J., *Agreements as a Technique for Organizing the International Relations of the European Community and its Member States* (Kluwer Law International, L'Aia, 2001).

23 — Sentenza 31 marzo 1971, causa 22/70, Commissione/Consiglio (ERTA) (Racc. pag. 263, punti 17-19).

24 — V., ad esempio, la deliberazione della Corte 14 novembre 1978, n. 1, sul progetto di convenzione dell'Agenzia internazionale per l'energia atomica sulla protezione delle materie, degli impianti e dei trasporti nucleari (Racc. pag. 2151, punti 31-35), ma anche il successivo parere 15 novembre 1994, n. 1 (Racc. pag. I-5267, punto 77). Il principio espresso nella causa ERTA è stato riaffermato nel Protocollo 25 del Trattato di Lisbona, che elabora l'art. 2, n. 2, TFUE per quanto riguarda la competenza concorrente.

25 — Sentenza 30 aprile 1974, causa 181/73 (Racc. pag. 449, punti 4-6).

26 — V., ad esempio, sentenza 24 novembre 1977, causa 65/77, Razanatsimba (Racc. pag. 2229).

Nella sentenza Demirel [27], però, la Corte ha esaminato se fosse competente ad interpretare le disposizioni dell'Accordo di associazione CEE-Turchia e ha concluso in senso affermativo, in quanto gli impegni in materia di libera circolazione ivi dibattuti rientravano nelle competenze della Comunità [28]. Successivamente, per qualche tempo, la Corte ha adottato un approccio ampio riguardo alla propria competenza ad interpretare disposizioni del genere [29].

47. Nel 1996, tuttavia, l'approccio della Corte è cambiato con la sentenza Hermès International [30], che riguardava l'interpretazione di disposizioni dell'Accordo TRIPs. In detta causa, che verteva sulla questione se un provvedimento d'urgenza nazionale costituisse una «misura provvisoria» ai sensi dell'art. 50 dell'Accordo TRIPs, la competenza della Corte veniva contestata sulla base del fatto che la Comunità non aveva adottato alcuna decisione con cui avesse esercitato la sua competenza interna nell'ambito dell'accordo misto [31].

48. La Corte ha dichiarato di essere competente ad interpretare l'articolo controverso in quanto il regolamento (CE) n. 40/94 [32], che riguardava l'art. 50 (di cui subiva gli effetti) dell'Accordo TRIPs, era già entrato in vigore alla data in cui era stato firmato l'Accordo. Poiché la situazione rientrava al contempo nell'ambito di applicazione del diritto nazionale e di quello comunitario, la Corte era competente anzitutto perché occorreva prevenire divergenze di interpretazione che si sarebbero verificate qualora la questione fosse stata lasciata ai giudici nazionali [33]. Per giungere a tale conclusione, la Corte si è basata in particolare sulle sentenze Giloy [34] e Leur-Bloem [35] (entrambe concernenti l'interpretazione

27 — Sentenza 30 settembre 1987, causa 12/86 (Racc. pag. 3719).

28 — Punti 6-12. Tuttavia, come ha rilevato Eeckhout, nella sentenza Demirel la Corte ha dichiarato che la questione se essa fosse competente ad interpretare una disposizione contenente obblighi solo per gli Stati membri non si poneva. Essa ha semplicemente confermato che esisteva un nesso tra la competenza dalla Comunità e la sua giurisdizione (*External Relations of the European Union*, Oxford University Press, 2004, pag. 236).

29 — La sentenza Demirel ha costituito il fondamento di un'abbondante giurisprudenza in materia di Accordo di associazione CEE-Turchia, a partire dalle sentenze 20 settembre 1990, causa C-192/89, Sevince (Racc. pag. I-3461), e 16 dicembre 1992, causa C-237/91, Kus (Racc. pag. I-6781).

30 — Sentenza 16 giugno 1998, causa C-53/96 (Racc. pag. I-3603; in prosieguo: la «sentenza Hermès»).

31 — Al paragrafo 52 delle conclusioni nella causa Merck, l'avvocato generale Ruíz-Jarabo Colomer ha ripreso l'osservazione di Eeckhout (op. cit., pag. 237) secondo cui la causa Hermès rivelava il lato debole dell'impiego della competenza della Comunità quale criterio per determinare la giurisdizione; la seconda è resa ostaggio della complessità della prima. Condivido a mia volta tale valutazione.

32 — Regolamento del Consiglio 20 dicembre 1993, n. 40/94, sul marchio comunitario (GU 1994, L 11, pag. 1).

33 — Punti 22-33. Autori come Dashwood hanno interpretato estensivamente questo passaggio, nel senso che conferisce facoltà di interpretazione in settori soggetti alla competenza concorrente della Comunità e degli Stati membri [v., ad esempio, «Preliminary Rulings on the Interpretation of Mixed Agreements» in O'Keeffe e Bavasso (edd.) *Judicial Review in European Union Law: Liber Amicorum in Honour of Lord Slynn of Hadley* (Kluwer Law International, L'Aia, 2000, pag. 173)]. Heliskoski critica, tuttavia, tale interpretazione in *Mixed Agreements as a Technique for Organizing the International Relations of the European Community and its Member States* (op. cit., pagg. 59 e 60). La sentenza Merck ha posto fine all'approccio ampio, anche se l'idea di prevenire divergenze di interpretazione rimane un valido motivo per confermare la decisione ivi adottata.

34 — Sentenza 17 luglio 1997, causa C-130/95 (Racc. pag. I-4291).

35 — Sentenza 17 luglio 1997, causa C-28/95 (Racc. pag. I-4161).

uniforme del diritto comunitario e del diritto nazionale senza l'ulteriore complicazione della competenza concorrente in relazione ad un accordo misto).

49. La Corte ha confermato tale approccio un paio d'anni più tardi nella sentenza Dior e a. [36], un'altra causa vertente sull'interpretazione dell'art. 50 dell'Accordo TRIPs. Con tale pronuncia essa ha esteso ad altri diritti di proprietà intellettuale la propria competenza ad interpretare l'art. 50, ma ai presenti fini lo sviluppo più interessante va ravvisato nel punto 49 della sentenza, dove la Corte ha distinto fra marchi e modelli industriali poiché la Comunità aveva legiferato nel settore dei primi ma non in quello dei secondi. Infatti, mentre ha constatato che le disposizioni TRIPs relative ai marchi non hanno efficacia diretta (sebbene i giudici nazionali siano soggetti al dovere di interpretazione conforme), la Corte ha dichiarato che, in relazione ai modelli industriali, il diritto comunitario non impone né esclude l'efficacia diretta [37].

50. Le sentenze Hermès e Dior hanno lasciato irrisolte molte questioni. Non sono stati del tutto chiariti, ad esempio, il nesso tra competenza e giurisdizione, né i motivi in base ai quali la Corte si è ritenuta competente a giudicare nel settore [38].

51. La richiesta di chiarezza, purtroppo, non è stata esaudita nella sentenza Schieving-Nijstad e a., in cui la Corte ha formulato una distinzione tra la competenza ad interpretare una disposizione e quella a stabilire le norme procedurali per garantirne l'attuazione [39]. Le sentenze Etang de Berre e Mox Plant [40], pronunciate nell'ambito di ricorsi diretti proposti in forza dell'art. 226 CE, e non di procedimenti pregiudiziali ai sensi dell'art. 234 CE, riprendono l'analisi precedente. In dette cause la Corte ha largamente tralasciato la questione della competenza, dichiarando solo che gli accordi misti hanno la stessa disciplina

36 — Sentenza 14 dicembre 2000, cause riunite C-300/98 e C-392/98 (Racc. pag. I-11307; in prosieguo: la «sentenza Dior»).

37 — Tale approccio è stato criticato per la sua opacità dall'avvocato generale Jacobs al paragrafo 40 delle sue conclusioni nella causa C-89/99, Schieving-Nijstad e a., decisa con sentenza 13 settembre 2001 (Racc. pag. I-5851). Eeckhout condivide tale critica e si chiede «se l'attuale [2004] vortice di competenze ed efficacia diretta possa contribuire ad un'attuazione ed applicazione effettiva e praticabile del diritto dell'OMC a livello giurisdizionale» (op. cit., pag. 243).

38 — Eeckhout offre quattro possibili motivi per la competenza della Corte: la portata degli obblighi comunitari; il rapporto con il diritto comunitario armonizzato; l'approccio ai rinvii dei giudici nazionali e il dovere di cooperazione. A seguito della sentenza Dior è stata richiesta da più parti una motivazione più chiara: v., ad esempio, Koutrakos, P., «The Interpretation of Mixed Agreements under the Preliminary Reference Procedure», (2002) 7 EFA, pag. 25, e Heliskoski, J., «The Jurisdiction of the European Court to Give Preliminary Rulings on the Interpretation of Mixed Agreements», (2000) 69 Nordic Journal of International Law, pag. 395.

39 — Punti 30-38. Eeckhout critica particolarmente tale distinzione, rilevando che l'attuazione è una questione di effetti giuridici e che l'interpretazione di tali effetti è parte integrante dell'interpretazione della disposizione.

40 — Rispettivamente, sentenze 7 ottobre 2004, causa C-239/03, Commissione/Francia (Racc. pag. I-9325) (detta «Etang de Berre»), e 30 maggio 2006, causa C-459/03, Commissione/Irlanda (Racc. pag. I-4635) (detta «Mox Plant»).

giuridica degli accordi puramente comunitari, trattandosi di disposizioni che rientrano nella competenza della Comunità [41].

52. Prima della sentenza Merck [42] era quindi divenuto difficile individuare i settori in cui la Corte era competente in relazione agli accordi misti. Tale difficoltà si riflette in alcuni degli argomenti dedotti, nel presente procedimento, in particolare dai governi finlandese e svedese, che hanno esaminato la questione della competenza della Corte nell'ambito delle loro osservazioni sull'interpretazione sostanziale della disposizione controversa.

53. In tale contesto, l'incisiva sentenza Merck è stata una boccata di aria fresca. La causa verteva sull'interpretazione dell'art. 33 dell'Accordo TRIPs, ma sollevava la stessa questione che la Corte è chiamata ora a risolvere: quale giudice si trovi nella posizione migliore per stabilire se una determinata disposizione di un accordo misto abbia o possa avere efficacia diretta.

54. La Corte ha dichiarato con fermezza che la competenza ad attribuire efficacia diretta ad una disposizione dipende dalla circostanza che tale disposizione appartenga ad un settore in cui la Comunità ha legiferato. In caso affermativo, trova applicazione il diritto comunitario (come interpretato dalla Corte); in caso contrario, nulla impone e nulla esclude che l'ordinamento giuridico di uno Stato membro riconosca ai singoli il diritto di invocare direttamente la norma in parola. Inoltre, la Corte ha dichiarato che la questione della ripartizione delle competenze tra la Comunità e i suoi Stati membri esige una soluzione uniforme a livello comunitario che solo essa è in condizione di fornire e che proprio per questo è compito suo svolgere siffatto esame [43].

55. Nonostante una motivazione piuttosto laconica, mi sembra che nella sentenza Merck la Corte abbia reciso il nodo gordiano fornendo una risposta chiara alla questione se essa sia competente ad indicare quale giudice si trovi nella posizione migliore per stabilire se una determinata disposizione abbia efficacia diretta. La Corte si è pronunciata in senso affermativo.

56. Condivido la conclusione raggiunta dalla Corte nella sentenza Merck. Essa presenta il vantaggio di adottare un approccio molto pratico a una questione che spesso si pone in un contesto politicamente sensibile. Come ha

41 — Sentenza Etang de Berre (punto 25). La Corte ha esaminato brevemente la questione della portata della competenza della Comunità, dichiarando che l'assenza di disposizioni comunitarie concernenti uno specifico problema ambientale in un settore (quello della tutela dell'ambiente) ampiamente disciplinato, a livello generale, dalla normativa comunitaria non inficiava tale competenza (punti 27-31).

42 — Cit. alla nota 21.

43 — Punti 33-38.

rilevato parte della dottrina, gli accordi misti sono di per sé il prodotto di forze pragmatiche, un mezzo per risolvere problemi posti dall'esigenza di consenso internazionale in un sistema a più livelli [44].

57. L'analisi che segue rispecchia fedelmente la sentenza Merck. Aggiungerò solo alcuni dettagli laddove ritengo che possano essere utili alla Corte.

Sulla competenza ad interpretare un accordo misto

58. L'art. 300, n. 7, CE dispone che gli accordi conclusi alle condizioni indicate in tale articolo sono vincolanti per le istituzioni della Comunità e per gli Stati membri. La Convenzione di Aarhus costituisce per l'appunto uno di tali strumenti. Le sue disposizioni fanno ormai parte integrante dell'ordinamento giuridico comunitario [45]. Gli accordi misti conclusi dalla Comunità, dai suoi Stati membri e da paesi terzi hanno nell'ordinamento comunitario la stessa disciplina giuridica degli accordi puramente comunitari, trattandosi di disposizioni che rientrano nella competenza della Comunità [46].

59. La causa Merck verteva — al pari della presente — su un accordo misto che non prevedeva una ripartizione, tra la Comunità e gli Stati membri, delle rispettive responsabilità nei confronti delle altre parti contraenti. La Corte ha dichiarato di essere competente — e di trovarsi a tal fine nella posizione migliore — ad esaminare la questione della ripartizione della competenza tra la Comunità e i suoi Stati membri e a definire gli obblighi così assunti dalla Comunità [47].

60. Condivido tale posizione. Mi sembra chiaro che la Corte è l'unico organismo idoneo ad effettuare tale valutazione [48]. Impedire

44 — V., in particolare, De Baere, G., *Constitutional Principles of EU External Relations* (Oxford University Press, 2008), pag. 264.

45 — V. sentenza Mox Plant (punti 82 e 84 e giurisprudenza ivi citata). Si tratta di una giurisprudenza consolidata: v. sentenza Demirel (punto 6 e giurisprudenza ivi citata).

46 — Sentenza Etang de Berre (punto 25 e giurisprudenza ivi citata). Ciò vale non solo per le disposizioni che rientrano nella competenza esclusiva della Comunità, ma anche per quelle soggette ad una competenza mista. Può forse essere utile ritenere che la Comunità acquisisca una competenza esterna esclusiva in seguito all'esercizio di un potere latente. Al paragrafo 43 delle sue conclusioni relative alla causa Dior, l'avvocato generale Cosmas ha distinto tra competenza potenziale e competenza della Comunità, suggerendo che la prima può trasformarsi nella seconda quando la Comunità legifera in un settore specifico. Tale analisi viene ripresa da Eeckhout (op. cit., pag. 271) e l'approvo a mia volta come modo di concettualizzare il problema.

47 — Punti 31-33.

48 — Nella causa Dior, l'avvocato generale Cosmas si è espresso contro il conferimento alla Corte della competenza ad *interpretare tutte le disposizioni* di un accordo misto, perché ciò costituirebbe un'ingerenza nella competenza delle autorità nazionali e il ruolo istituzionale della Corte non si estende all'iniziativa legislativa per armonizzare le legislazioni nazionali (v. paragrafi 42 e 48).

artificialmente alla Corte anche solo di svolgere l'operazione preliminare di interpretare la normativa nel suo complesso, affinché tutte le parti dell'accordo misto conoscano le rispettive responsabilità e competenze interpretative, non sembra sensato. Un approccio del genere significherebbe non solo contare gli angeli su una punta di spillo senza che ciò sia necessario, ma anche dotare tali angeli di spade fiammeggianti.

61. Decidere diversamente determinerebbe, inoltre, un'attuazione frammentata della normativa stessa. Ciò, a sua volta, aggraverebbe l'incertezza giuridica per la Comunità, gli Stati membri, i paesi terzi e i potenziali litiganti. Inoltre, è ben possibile che seguendo questa via si esponga la Comunità all'accusa di non adempiere i suoi obblighi di Parte contraente.

62. Pertanto mi sembra ragionevole applicare l'analisi svolta dalla Corte nella sentenza Merck e dichiarare che la Corte è competente quanto meno a stabilire quale giudice — se essa stessa o il giudice competente di uno Stato membro — si trovi nella posizione migliore per stabilire se una determinata disposizione abbia efficacia diretta.

Quale giudice si trova nella posizione migliore per stabilire se l'art. 9, n. 3, della Convenzione di Aarhus abbia efficacia diretta?

63. Il criterio enunciato dalla Corte nella sentenza Merck per risolvere tale questione [49] è se la Comunità abbia legiferato nello specifico settore in cui rientra la disposizione da esaminare.

64. Tale criterio rispecchia la distinzione formulata dalla Corte nella sentenza ERTA [50]: perché una disposizione rientri nella competenza esclusiva della Comunità, in quello stesso settore devono essere state adottate norme interne di portata sufficientemente estesa. Esso fa salvo, inoltre, uno dei punti forti della sentenza Hermès, ossia prevenire divergenze di interpretazione in casi rilevanti per il diritto comunitario nei quali sussiste, pertanto, un'esigenza di uniformità.

65. L'art. 9, n. 3, della Convenzione di Aarhus è una disposizione che rientra in un settore nel quale la Comunità ha legiferato?

49 — Nonché la correlata questione, riguardo alla medesima disposizione, se l'attribuzione di efficacia diretta a una disposizione di un accordo misto contrasti con il diritto comunitario.

50 — Allo scopo di definire una ripartizione ex post delle competenze nell'ambito di un accordo misto.

66. Ecco che emerge uno dei problemi della sentenza Merck. Detta sentenza non chiarisce quale grado di esercizio di competenze comunitarie assuma «rilievo sufficiente» per concludere che la Comunità ha legiferato in uno specifico «settore».

Si può fare ricorso alla legislazione «a valle»?

67. Per legislazione «a valle» intendo quella concernente l'oggetto di una decisione amministrativa (ad esempio le specie protette in questione), più che quella che disciplina direttamente le condizioni di ricorso contro tale decisione. È evidente che il giudice terrà conto di tale legislazione per giungere alla propria eventuale decisione, ma la questione è se l'esistenza di tale legislazione sia rilevante anche riguardo all'accesso alla giustizia sancito dalla Convenzione di Aahrus.

68. La causa principale verte sull'orso bruno. È stata quindi sollevata la questione se il fatto che l'orso bruno è incluso nell'elenco delle specie protette dalla direttiva habitat sia rilevante al fine di stabilire se l'art. 9, n. 3, della Convenzione di Aarhus rientri in un settore soggetto all'applicazione del diritto comunitario.

69. Ritengo di no.

70. Se si tenesse conto di tale legislazione «a valle», l'interpretazione dell'art. 9, n. 3, diverrebbe frammentata. Essa dipenderebbe dai fatti precisi della causa dinanzi al giudice che effettua tale interpretazione. Ad esempio, nel caso in esame, la questione se la competenza ad interpretare la Convenzione di Aarhus spetti alla Corte o al giudice nazionale dipenderebbe dalla circostanza che la specie per la quale è stata chiesta la licenza di caccia sia o meno indicata in un elenco della direttiva habitat. Tale criterio è troppo casuale ed arbitrario per costituire una base soddisfacente ai fini della determinazione della competenza.

71. Naturalmente, una copiosa legislazione «a valle» potrebbe limitare la discrezionalità del giudice nazionale nel singolo caso indipendentemente dall'impatto dell'art. 9, n. 3. Per esempio, nella specie, si potrebbe fare correttamente riferimento alla direttiva habitat, che include l'orso bruno nell'elenco delle specie protette [51]. Tale direttiva non ha alcuna rilevanza diretta per le questioni sottoposte alla Corte e non presenta alcun nesso

51 — V. supra, paragrafo 16.

con la questione se si possa riconoscere efficacia diretta all'art. 9, n. 3, della Convenzione di Aarhus. Tuttavia, la Repubblica slovacca è tenuta a garantire la sua effettiva attuazione [52].

Definizione del «settore»

72. Con quale grado di precisione occorre definire il settore in cui la Comunità deve avere legiferato? Si possono formulare varie ipotesi — dall'ampia nozione astratta («legislazione che si ripercuote sull'ambiente») [53] all'oggetto della Convenzione di Aarhus, o di una sua parte («accesso alle informazioni, partecipazione del pubblico ai processi decisionali e accesso alla giustizia in materia ambientale») [54], per stabilire se l'oggetto di una determinata disposizione sia stato disciplinato negli stessi termini anche da un provvedimento normativo che incorpori tale disposizione nel diritto dell'Unione europea.

73. La ripartizione delle competenze in un accordo misto è, da un lato, temperata dal pragmatismo e, dall'altro, soggetta ad evoluzione. Gli accordi misti rappresentano a volte compromessi legislativi dettati dall'esigenza politica di raggiungere una soluzione condivisa. Pertanto, sembrerebbe opportuno che la Corte definisca in maniera pragmatica il «settore» interessato dall'applicazione di una determinata disposizione, tenendo conto sia della convenzione internazionale sia del fatto che l'Unione abbia eventualmente adottato una misura per recepire, con effetti nei confronti degli Stati membri, la specifica disposizione di cui trattasi.

74. L'art. 9, n. 3, impone una specifica, distinta serie di obblighi alle Parti contraenti della Convenzione di Aarhus. Sebbene l'articolo rientri nell'ampio settore del «diritto ambientale» (che è stato oggetto di una serie di iniziative legislative a livello comunitario), gli obblighi ivi previsti si distinguono sufficientemente da quelli previsti in altre parti dell'art. 9 (come ha sottolineato il Consiglio

52 — Ad esempio, sebbene la direttiva habitat non attribuisca di per sé la legittimazione a contestare una procedura amministrativa, il giudice del rinvio potrebbe essere tenuto a dichiarare d'ufficio che la decisione di cui trattasi contrasta con gli obblighi incombenti alla Repubblica slovacca in forza del diritto dell'Unione. In subordine, esso potrebbe essere tenuto ad accogliere un ricorso ai sensi degli artt. 3, n. 1, lett. b), 12 e 13 della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 21 aprile 2004, 2004/35/CE, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale (GU L 143, pag. 56), qualora il danno a una specie protetta (l'orso bruno) fosse causato da un'«attività professionale» ai sensi dell'art. 2, n. 7, di detta direttiva e il ricorrente vantasse un «interesse sufficiente» a norma del diritto slovacco, come previsto dall'art. 12, n. 1, terzo comma.

53 — Come nella sentenza Etang de Berre (punto 28), anche se, come rilevato supra, detta causa verteva sulla competenza della Corte nel contesto di un ricorso per inadempimento.

54 — Come sembra essere avvenuto nella causa Dior: v. paragrafo 32 delle conclusioni dell'avvocato generale Cosmas. Tuttavia, quest'ultimo ha suggerito, al paragrafo 33, che il criterio potrebbe essere che la Comunità abbia «esercitato in pratica (...) la sua competenza (potenziale)» in detta materia. Al paragrafo 35 l'avvocato generale ha inoltre suggerito di esaminare se «l'interpretazione e l'applicazione dell'art. 50 dell'accordo TRIPs [abbiano influito] su qualche disposizione del diritto comunitario».

nella Dichiarazione) perché la Corte accerti se la Comunità ha legiferato nello specifico settore disciplinato dall'art. 9, n. 3.

La Comunità ha legiferato nel settore disciplinato dall'art. 9, n. 3?

75. Come osservato dai governi polacco e finlandese, finora la Comunità non ha legiferato nello specifico settore in cui ricade l'art. 9, n. 3.

76. Mentre la direttiva 2003/35 dà attuazione all'art. 9, n. 2, le disposizioni dell'art. 9, n. 3, non sono ancora parte del diritto dell'Unione [55]. L'art. 9, n. 3, è stato recepito solo con effetti nei confronti delle istituzioni dell'Unione, attraverso il regolamento n. 1367/2006. Ritengo che nella specie si possa applicare una variante del principio di diritto comune «inclusio unius est exclusio alterius». L'esistenza di un regolamento che applica l'art. 9, n. 3, nei confronti delle istituzioni evidenzierebbe, quindi, solo l'assenza di un atto dell'Unione che recepisca obblighi equivalenti negli ordinamenti giuridici degli Stati membri [56]. La proposta di direttiva della Commissione intesa a dare attuazione all'art. 9, n. 3, in relazione agli obblighi degli Stati membri è caduta nel nulla. Gli obblighi di cui all'art. 9, n. 3, devono ancora essere trasposti nel diritto nazionale attraverso il diritto dell'Unione.

77. Mi sembra che la fallita proposta di direttiva per l'attuazione dell'art. 9, n. 3, sia particolarmente significativa. Ritengo che la Corte non possa ignorare che manca una normativa comunitaria pertinente ed attribuirsi la competenza a stabilire se l'art. 9, n. 3, sia dotato di efficacia diretta. Se lo facesse, la Corte usurperebbe la competenza del

55 — Sotto questo aspetto si può distinguere la portata apparentemente ampia della sentenza Etang de Berre. Come rilevato dal governo polacco, in detta causa la Corte ha respinto le obiezioni alla sua giurisdizione in quanto esisteva già una disciplina generale; ciò che mancava era una normativa concernente lo specifico problema sollevato. Nella presente causa, l'art. 9, n. 3, è una disposizione autonoma: essa non è subordinata a quella parte dell'art. 9 (il n. 2) che è già stata incorporata nel diritto dell'Unione.

56 — V. sentenza 1° luglio 2008, causa T-37/04, Região autónoma dos Açores (Racc. pag. II-103, punto 93), in cui il Tribunale ha dichiarato che gli effetti del regolamento n. 1367/2006 si esplicavano solo nei confronti delle istituzioni comunitarie.

legislatore. Ma il legislatore, finora, ha deciso di non intervenire.

78. Inoltre, dalla Dichiarazione emerge che la Comunità ha ritenuto che gli «obblighi derivanti dall'articolo 9, paragrafo 3, della convenzione dato che sono connessi a procedimenti di natura amministrativa o giurisdizionale per impugnare gli atti o contestare le omissioni dei privati o delle pubbliche autorità diverse dalle istituzioni della Comunità» rientrassero nella competenza degli Stati membri e che questi ultimi fossero e avrebbero continuato ad essere responsabili del loro adempimento, a meno che e fino a che non fosse intervenuta la Comunità. Mi sembra che il fatto che essa non sia intervenuta rivesta un'importanza cruciale [57].

79. Per quanto riguarda gli obblighi fondamentali in discussione nella presente causa, concludo che l'art. 9, n. 3, non rientra in un settore disciplinato dal diritto comunitario.

80. Pertanto, spetta ai giudici nazionali accertare se l'art. 9, n. 3, debba essere interpretato nel senso che è munito di efficacia diretta nell'ambito dei rispettivi ordinamenti giuridici. Il diritto dell'Unione non impone né esclude tale interpretazione. Il giudice nazionale può quindi riconoscere alla disposizione effetti diretti, fatte salve le condizioni previste dal diritto nazionale, ma non è tenuto a farlo in forza del diritto dell'Unione. Semmai, nei limiti in cui l'art. 9, n. 3, impone obblighi ad uno Stato membro, detto Stato è tenuto ad adempiere tali obblighi in forza del diritto internazionale.

Conclusione

81. Pertanto, propongo alla Corte di dichiarare che spetta ai giudici nazionali accertare se l'art. 9, n. 3, della Convenzione di Aarhus abbia efficacia diretta nel loro ordinamento giuridico, considerato che l'Unione europea ha aderito a tale trattato internazionale il 17 febbraio 2005, ma non ha ancora adottato gli atti necessari per incorporare detta disposizione nel diritto dell'Unione e renderla vincolante per gli Stati membri (in quanto soggetti distinti dalle istituzioni dell'Unione europea).

82. Per il caso in cui la Corte non condivida la mia conclusione sulla prima questione, occorre esaminare la seconda e la terza questione.

57 — Tale circostanza concorre a distinguere i fatti del presente procedimento da quelli della causa Etang de Berre.

Sulla seconda questione

83. L'art. 9, n. 3, ha efficacia diretta?

84. Qualora la Corte ritenesse che occorra rispondere a tale questione, le propongo di dichiarare che l'art. 9, n. 3, non ha efficacia diretta.

85. L'efficacia diretta (o meno) di una disposizione di un accordo internazionale vincolante per l'Unione può essere prevista dalle stesse Parti contraenti. In caso contrario, spetta ai giudici degli Stati parti valutare se la disposizione abbia efficacia diretta. Pertanto, la Corte ha dichiarato che una disposizione di un accordo concluso dalla Comunità con paesi terzi dev'essere considerata dotata di effetto diretto quando, avuto riguardo alla sua lettera, nonché all'oggetto e alla natura di tale accordo, stabilisce un obbligo chiaro e preciso che non è subordinato, nel suo adempimento o nei suoi effetti, all'intervento di alcun atto ulteriore [58].

86. L'art. 9, n. 3, enuncia che «[i]n aggiunta, e ferme restando le procedure di ricorso di cui ai paragrafi 1 e 2, ciascuna Parte provvede affinché i membri del pubblico che soddisfino i criteri eventualmente previsti dal diritto nazionale possano promuovere procedimenti di natura amministrativa o giurisdizionale per impugnare gli atti o contestare le omissioni dei privati o delle pubbliche autorità compiuti in violazione del diritto ambientale nazionale».

87. A mio parere, l'art. 9, n. 3, non contiene obblighi sufficientemente chiari e precisi per determinare direttamente la situazione giuridica di singoli, senza ulteriori chiarimenti o precisazioni.

88. LZ sostiene giustamente che l'art. 9, n. 3, conferisce ai membri del pubblico il diritto di partecipare ai procedimenti amministrativi o giurisdizionali. Tuttavia, essi godono di tali diritti solo se soddisfano i criteri stabiliti dal diritto nazionale [59]. Né lo stesso art. 9, n. 3, né altre disposizioni della Convenzione di Aarhus chiariscono quali possano o debbano essere tali criteri. Semmai, come giustamente rilevato dal governo tedesco, i «travaux préparatoires» (lavori preparatori) della Convenzione di Aarhus sembrano indicare che gli

58 — V., ad esempio, sentenza 13 dicembre 2007, causa C-372/06, Asda Stores (Racc. pag. I-11223, punto 82 e giurisprudenza ivi citata). V. anche sentenze Demirel, cit. alla nota 27 (punto 14), e 3 giugno 2008, causa C-308/06, Intertanko (Racc. pag. I-4057, punto 39). Formulazioni leggermente diverse sono riscontrabili nella sentenza Dior (punto 42) e nelle conclusioni dell'avvocato generale Poiares Maduro relative alla sentenza 9 settembre 2008, cause riunite C-120/06 P e C-121/06 P, FIAMM (Racc. pag. I-6513), in cui, al paragrafo 26, è criticato l'impiego dell'identica espressione «effetto diretto» per designare due nozioni tecnicamente distinte in diritto.

59 — Se sia questo il caso di LZ, è evidente che devono accertarlo i giudici nazionali.

autori della Convenzione intendessero lasciare tale compito agli Stati contraenti [60].

89. In assenza di tali limitazioni espresse, l'ambito di applicazione potenziale dell'art. 9, n. 3, risulterebbe molto ampio. Attribuire efficacia diretta all'art. 9, n. 3, scavalcando la facoltà degli Stati membri di stabilire i criteri che ne determinano l'applicazione, equivarrebbe ad istituire un'actio popularis per via giurisdizionale anziché con un atto legislativo. Il fatto che la proposta di direttiva non sia stata adottata indica che, in questo specifico contesto, un'iniziativa del genere sarebbe indubbiamente inopportuna.

90. LZ ha fatto valere in udienza che, secondo la Corte, la circostanza che gli Stati membri debbano fissare criteri non osta necessariamente all'efficacia diretta. Tuttavia, la giurisprudenza richiamata da LZ — ossia le sentenze Deutscher Handballbund [61] e Simutenkov [62] — si caratterizza per il fatto che i criteri che gli Stati membri dovevano ancora fissare in quel contesto erano criteri procedurali, di portata limitata, e non criteri sostanziali, di portata più ampia.

91. Infine, come osserva giustamente la Commissione, attribuire efficacia diretta all'art. 9, n. 3, di modo che (in assenza di criteri che vi ostino) esso possa essere invocato da qualsiasi membro del pubblico, provocherebbe una notevole incertezza giuridica per le entità i cui atti od omissioni possono formare oggetto di procedimenti amministrativi o giurisdizionali. Tali entità possono essere soggetti privati o autorità pubbliche. A mio parere, ciò costituisce un ulteriore motivo per ritenere che l'art. 9, n. 3, non debba avere efficacia diretta.

92. Vorrei solo aggiungere che il fatto che una specifica disposizione di un accordo internazionale non abbia efficacia diretta non significa che i giudici nazionali di una Parte contraente non debbano tenerne conto [63].

60 — I lavori preparatori sono consultabili su ECE/MP.PP/2005/3/Add.3 8 giugno 2005 (www.unece.org/env/pp/mop2/mop2.doc.htm). L'art. 31 della Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati enuncia che il diritto internazionale si è prefisso di interpretare le disposizioni dei Trattati secondo il loro significato comune. Tuttavia, tanto l'art. 32 di detta Convenzione quanto i principi generali del diritto internazionale permettono di far riferimento ai lavori preparatori di un trattato al fine di determinare il significato di un termine nel caso in cui un'interpretazione basata sul significato ordinario dello stesso, alla luce del suo oggetto e del suo scopo, lascerebbe tale termine ambiguo od oscuro. V. Sinclair, *The Vienna Convention on the Law of Treaties*, 2a ed. (Manchester University Press, 1984), pag. 141 e segg.

61 — Sentenza 8 maggio 2003, causa C-438/00 (Racc. pag. I-4135, punto 29).

62 — Sentenza 12 aprile 2005, causa C-265/03 (Racc. pag. I-2579, punti 24 e 25).

63 — V., per analogia, paragrafo 80 delle conclusioni dell'avvocato generale Cosmas nella causa Dior, cit. alla nota 36.

93. Pertanto, propongo alla Corte, qualora ritenesse che occorra rispondere alla seconda questione pregiudiziale, di dichiarare che l'art. 9, n. 3, della Convenzione di Aarhus non ha efficacia diretta sotto il profilo del diritto dell'Unione.

Sulla terza questione

94. Con la terza questione il giudice del rinvio chiede se la nozione di «att[o] delle pubbliche autorità» di cui all'art. 9, n. 3, includa l'adozione di una decisione amministrativa.

95. È chiaro che la Corte è competente ad interpretare l'art. 9, n. 3, della Convenzione di Aarhus in relazione agli obblighi che tale disposizione impone alle istituzioni dell'Unione in virtù del regolamento n. 1367/2006. Essendo auspicabile — secondo il ragionamento seguito nelle sentenze Dzodzi [64] e Leur-Bloem [65] — che un giudice nazionale, allorché applica detta disposizione nel contesto del suo diritto nazionale, sia consapevole del significato che verrà attribuito ai suoi termini chiave nel contesto del diritto dell'Unione, la Corte potrebbe voler rispondere alla terza questione pregiudiziale.

96. Nella specie, le difficoltà sembrano trarre origine da una peculiarità linguistica del testo slovacco della Convenzione di Aarhus. Il termine «akt» — di regola utilizzato per indicare un atto amministrativo nel diritto slovacco — viene impiegato all'art. 6 e in altre parti dell'art. 9, ma non nell'art. 9, n. 3. In quest'ultima disposizione viene invece utilizzato il termine «ukon». La Corte suprema slovacca ha quindi ritenuto che l'espressione «atti o (…) omissioni» di cui all'art. 9, n. 3, dovesse essere interpretata nel senso che non include le decisioni individuali delle autorità amministrative.

97. Tuttavia, dal confronto con altre versioni linguistiche si ricava che «akt» è semplicemente un termine generale per descrivere gli atti positivi che possono essere adottati da un organismo amministrativo e che esso designa il contrario di «opomenutí» (omissioni), vale a dire di tutto ciò che si ritiene che detto organismo avrebbe dovuto fare, ma non ha fatto [66].

64 — Sentenza 18 ottobre 1990, cause riunite C-297/88 e C-197/89 (Racc. pag. I-3763).

65 — Cit. alla nota 35.

66 — Ad esempio, l'inglese utilizza «act or omission», il francese «actes ou omissions» e il tedesco «vorgenommen[e] Handlungen und begangen[e] Unterlassungen».

98. Il fatto che l'art. 9, n. 3, presenti una formulazione diversa da quella dell'art. 9, n. 2 (che parla di «decisioni, atti od omissioni») non implica, a mio avviso, che esso debba essere interpretato nel senso che esclude le decisioni formali o gli atti e le omissioni di cui all'art. 9, n. 2. Se fosse stata questa l'intenzione del legislatore, ritengo che sarebbe stata utilizzata più probabilmente un'espressione come «diversi da quelli di cui all'art. 9, n. 2».

99. L'interpretazione del termine «atti» di cui all'art. 9, n. 3, nel senso che include le decisioni è suffragata dall'espressione «ferme restando le procedure di ricorso di cui ai paragrafi 1 e 2». L'art. 9, n. 3, è una disposizione complementare. Essa non deve essere interpretata restrittivamente in modo da escludere artificialmente dal suo ambito di applicazione decisioni che potrebbero essere oggetto di procedure ai sensi dell'art. 9, n. 1, o dell'art. 9, n. 2.

100. Pertanto, propongo alla Corte di rispondere alla terza questione che l'art. 9, n. 3, deve essere interpretato nel senso che include nella nozione di «att[o] delle pubbliche autorità» anche l'adozione di una decisione. Il diritto del pubblico di partecipare a un procedimento giurisdizionale, nei limiti consentiti da detta disposizione, deve comprendere il diritto di contestare una decisione amministrativa ritenuta contraria a disposizioni interne di uno Stato membro in materia ambientale.

Conclusione

101. Ritengo pertanto che, in risposta alle questioni sollevate dal Najvyšší súd Slovenskej republiky, la Corte debba dichiarare quanto segue:

«1) Le questioni sollevate sono irricevibili tranne nella parte relativa all'art. 9, n. 3, della Convenzione di Aarhus.

2) Spetta ai giudici nazionali accertare se l'art. 9, n. 3, della Convenzione di Aarhus abbia efficacia diretta nel loro ordinamento giuridico, considerato che l'Unione europea ha aderito a tale trattato internazionale il 17 febbraio 2005, ma non ha ancora adottato gli atti necessari per incorporare detta disposizione nel diritto dell'Unione e renderla vincolante per gli Stati membri.

3) L'art. 9, n. 3, della Convenzione di Aarhus deve essere interpretato nel senso che include nella nozione di "att[o] delle pubbliche autorità" anche l'adozione di una decisione. Il diritto del pubblico di partecipare a un procedimento giurisdizionale, nei limiti consentiti da detta disposizione, deve comprendere il diritto di contestare una decisione amministrativa ritenuta contraria a disposizioni interne di uno Stato membro in materia ambientale.

Qualora la Corte ritenesse di essere competente a statuire sull'efficacia diretta dell'art. 9, n. 3, della Convenzione di Aarhus:

4) L'art. 9, n. 3, della Convenzione di Aarhus non ha efficacia diretta sotto il profilo del diritto dell'Unione».