Consiglio
dell'Unione europea

Bruxelles, 14 ottobre 2020
(OR. en)

11854/20

ENV 596
JUR 460
JUSTCIV 112
INF 173
ONU 53

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Segretaria generale della Commissione europea, firmato da Martine DEPREZ, direttrice
Data:	14 ottobre 2020
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, segretario generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2020) 643 final
Oggetto:	COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI Migliorare l'accesso alla giustizia in materia ambientale nell'UE e nei suoi Stati membri

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2020) 643 final.

All.: COM(2020) 643 final

COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 14.10.2020
COM(2020) 643 final

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI

Migliorare l'accesso alla giustizia in materia ambientale nell'UE e nei suoi Stati membri

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI

Migliorare l'accesso alla giustizia in materia ambientale nell'UE e nei suoi Stati membri

I. INVITO A INTRAPRENDERE UN'AZIONE COMUNE

1 La partecipazione e l'impegno degli Stati membri, del pubblico e di tutti i portatori di interessi sono cruciali per il successo del Green Deal europeo. La Commissione si è impegnata nel Green Deal europeo[1] per prendere "*in considerazione la possibilità di rivedere il regolamento di Aarhus affinché i cittadini e le ONG che nutrono dubbi circa la legalità di decisioni che hanno effetti sull'ambiente possano accedere più facilmente al riesame amministrativo o giudiziario a livello dell'UE. Adotterà anche misure per migliorare l'accesso alla giustizia nazionale in tutti gli Stati membri*".

2 Se vuole garantire il successo del Green Deal europeo e determinare cambiamenti duraturi, l'UE deve dare ascolto alle istanze dei cittadini e dei portatori di interessi. Il pubblico è e dovrebbe rimanere il motore della transizione verde e dovrebbe avere la possibilità di essere coinvolto più attivamente nello sviluppo e nell'attuazione di nuove politiche. Per incrementare la fiducia sia nelle amministrazioni nazionali che nelle amministrazioni dell'UE è altrettanto importante disporre del necessario "bilanciamento dei poteri" per garantire che vi sia un controllo della conformità degli atti e delle decisioni alla normativa ambientale. L'accesso alla giustizia in materia ambientale, sia attraverso la Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) che attraverso le autorità giurisdizionali nazionali in quanto unionali, è un'importante misura di sostegno per aiutare a realizzare la transizione del Green Deal europeo. e un modo per rafforzare il ruolo che la società civile può svolgere come custode dello spazio democratico.

3 La presente comunicazione accompagna una proposta della Commissione di modifica del regolamento (CE) n. 1367/2006 (regolamento di Aarhus) con l'obiettivo di migliorare il riesame interno degli atti amministrativi ((COM)2020 …)[2]. La proposta, quando sarà adottata dai colegislatori, migliorerà l'attuazione delle convenzione di Aarhus (la convenzione)[3] *"in modo compatibile con i principi fondamentali dell'ordinamento giuridico dell'Unione e con il suo sistema di controllo giurisdizionale."*[4] Si propone che le organizzazioni non

---

1 COM(2019) 640 final.

2 [Riferimento alla proposta legislativa che modifica il regolamento di Aarhus - Regolamento (CE) n. 1367/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 settembre 2006, 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 del 25.9.2006, pag. 13)].

3 Convenzione della Commissione economica delle Nazioni Unite per l'Europa (UNECE) sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale.

4 Dichiarazione dell'Unione europea in occasione della riunione delle parti della convenzione tenutasi a Budva, Montenegro, nel 2017 (dichiarazione di Budva).

governative (ONG) abbiano maggiori possibilità di impugnare gli atti e le omissioni delle istituzioni e degli organi dell'UE a norma della convenzione.

4 La proposta legislativa mira a rafforzare il sistema di accesso alla giustizia in materia ambientale dell'UE. Tale sistema, nel suo complesso, prevede per ciascun richiedente l'accesso a un meccanismo di ricorso efficace conformemente alle disposizioni della convenzione.

5 L'obiettivo della presente comunicazione è mettere in evidenza il ruolo fondamentale che gli Stati membri svolgono nell'ambito del sistema dell'UE nel suo complesso. Gli Stati membri devono fornire e facilitare l'accesso alla giustizia in materia ambientale disciplinata da atti adottati a norma della legislazione dell'UE, tra cui misure nazionali di attuazione relative ad atti non legislativi dell'UE. L'accesso alla giustizia include l'attribuzione della legittimazione ad agire a organizzazioni non governative e singoli che subiscono gli effetti diretti di una violazione della normativa ambientale[5] anche in un contesto transfrontaliero. Sfortunatamente vi sono lacune nella pratica. Nel 2019 la Commissione ha pubblicato il riesame dell'attuazione delle politiche ambientali[6], che identifica una serie di lacune sistemiche riguardanti l'attuazione sul campo dell'accesso alla giustizia in materia ambientale negli ordinamenti giuridici nazionali. In particolare esso ha messo in evidenza i problemi affrontati dalle ONG nell'ottenimento della legittimazione a intraprendere azioni legali in relazione a questioni di natura ambientale relative all'UE, nonché gli ostacoli procedurali, quali costi proibitivi.

6 Per migliorare il sistema di accesso alla giustizia in materia ambientale dell'UE, conformemente alla convenzione, di cui gli Stati membri sono parti a pieno diritto, **la Commissione invita gli Stati membri ad accelerare l'attuazione delle norme dell'UE applicabili.** È altrettanto importante che le norme degli Stati membri applicabili alla pratica giudiziaria e giurisdizionale attuino pienamente la giurisprudenza della CGUE in relazione all'accesso alla giustizia in materia ambientale. Inoltre, le normative nazionali non dovrebbero creare ostacoli a ciò, ad esempio non attribuendo alle ONG la legittimazione ad agire come previsto dalla convenzione. Per garantire la certezza del diritto in tutti gli Stati membri, il diritto nazionale deve soddisfare i requisiti della convenzione, della legislazione dell'UE e della giurisprudenza della CGUE. Le giurisdizioni nazionali dovrebbero inoltre applicare e attuare le norme applicabili alla luce dei requisiti stabiliti nei rispettivi ordinamenti giuridici nazionali derivanti dal diritto dell'UE.

II. L'IMPORTANZA DELL'ACCESSO ALLA GIUSTIZIA IN MATERIA AMBIENTALE NELL'UE

5 Sentenza della CGUE del 3 ottobre 2019, *Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland e a.*, C-197/18, ECLI:EU:C:2019:824, punti da 31 a 34.

6 Riesame dell'attuazione delle politiche ambientali 2019: un'Europa che protegge i suoi cittadini e ne migliora la qualità della vita (COM(2019) 149).

7 L'accesso a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale è un diritto fondamentale dell'ordinamento giuridico dell'UE[7]. Sistemi giudiziari efficaci giocano un ruolo fondamentale nel salvaguardare lo Stato di diritto sancito dall'articolo 2 del trattato sull'Unione europea (TUE)[8] e nel garantire un'applicazione efficace del diritto dell'UE e un rafforzamento della fiducia del pubblico nelle pubbliche amministrazioni.

8 Ciò è anche riflesso dall'articolo 19, paragrafo 1, del TUE, che richiede agli Stati membri di stabilire i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione, e nella giurisprudenza della CGUE in relazione all'accesso alla giustizia in materia ambientale. L'accesso alla giustizia in materia ambientale è anche rilevante nel contesto degli articoli 41[9] e 47[10] della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e aiuta a fornire la certezza del diritto.

9 I singoli e le ONG svolgono un ruolo fondamentale nell'identificazione di potenziali violazioni del diritto dell'Unione presentando denunce alle amministrazioni o avviando procedimenti giudiziari. Quando i singoli o le ONG intendono ottenere giustizia dinanzi a un organo amministrativo non giudiziario, il ricorso è chiamato riesame amministrativo; se presentano ricorso in tribunale, è chiamato riesame giudiziario[11].

10 Il sistema di ricorso amministrativo e giudiziario dell'UE nel suo complesso comprende non solo il meccanismo di ricorso interno di cui al regolamento di Aarhus e l'accesso alla CGUE, ma si affida anche alle giurisdizioni nazionali. In particolare, l'articolo 267 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) consente a qualsiasi persona fisica o giuridica, che sia parte in un procedimento dinanzi a una giurisdizione nazionale, di domandare alla CGUE di a pronunciarsi in via pregiudiziale sulla validità degli atti compiuti dalle istituzioni dell'Unione. L'UE e i sistemi nazionali di ricorso, nel loro insieme, sono fondamentali per fornire un accesso effettivo alla giustizia in materia ambientale nell'UE.

III. L'UNIONE COME PARTE DELLA CONVENZIONE

11 L'Unione è divenuta ufficialmente parte della convenzione nel 2005. Anche i 27 Stati membri sono, separatamente, parti della convenzione, ciascuno con le proprie e concorrenti competenze, responsabilità e obblighi per garantire l'accesso alla giustizia in "*materia ambientale*" a norma dell'articolo 1 della convenzione[12]. L'onere di rispettare la convenzione è pertanto subordinato a questo tratto

7 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (GU C 326 del 26.10.2012, pag. 391, articolo 47).

8 Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio - Rafforzare lo Stato di diritto nell'Unione. Il contesto attuale e possibili nuove iniziative (COM(2019) 163).

9 Diritto ad una buona amministrazione.

10 Diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale.

11 Conformemente alla terminologia utilizzata nella convenzione di Aarhus, articolo 9, paragrafo 3.

12 "Per contribuire a tutelare il diritto di ogni persona, nelle generazioni presenti e future, a vivere in un ambiente atto ad assicurare la sua salute e il suo benessere, ciascuna Parte garantisce il diritto di accesso alle informazioni, di partecipazione del pubblico ai processi decisionali e di accesso alla giustizia in materia ambientale in conformità delle disposizioni della presente convenzione"

caratteristico dell'UE, in cui le competenze sono esercitate dall'UE e dai suoi Stati membri. È importante ricordare nei seguenti paragrafi la natura e i limiti specifici degli obblighi derivanti dalla ratificazione della convenzione.

12 Secondo i termini della convenzione, l'UE è un'organizzazione regionale di integrazione economica. A norma dell'articolo 19, paragrafo 5, della convenzione, è stato richiesto all'UE di dichiarare, in occasione della notifica del proprio strumento di ratifica "*il proprio ambito di competenza nelle materie disciplinate dalla convenzione*".

13 In risposta, l'UE ha dichiarato che *"le istituzioni comunitarie applicheranno la convenzione nel quadro delle loro norme presenti e future sull'accesso ai documenti e delle altre norme comunitarie emanate nel settore disciplinato dalla convenzione stessa*". In particolare, ha aggiunto che l'Unione europea "*è responsabile dell'adempimento degli obblighi derivanti dalla convenzione previsti dalla normativa comunitaria in vigore."* e che *"[l]'esercizio della competenza comunitaria è soggetto, per la sua stessa natura, ad una continua evoluzione."*

14 Ne consegue che le istituzioni e gli organi dell'UE applicano la convenzione nel quadro delle norme UE applicabili. Le specificità dell'ordinamento giuridico dell'UE devono essere prese in considerazione nell'attuazione della convenzione. Ciò è stato confermato anche dalla CGUE, la quale ha spiegato che la convenzione *"è stata evidentemente concepita prendendo in considerazione gli ordinamenti giuridici nazionali, e non le specificità giuridiche delle organizzazioni regionali d'integrazione economica, quali l'Unione [...]"*[13].

15 L'acceso al riesame amministrativo e giudiziario è un sistema a più livelli nell'UE. Come ha anche ricordato la CGUE, allo stato attuale del diritto dell'Unione, i procedimenti nazionali di natura amministrativa o giurisdizionale relativi all'accesso alla giustizia in materia di diritto ambientale ricadono "*essenzialmente*" nel diritto degli Stati membri[14]. Subordinatamente alle condizioni definite nel diritto nazionale, i singoli e i soggetti giuridici possono richiedere a una giurisdizione nazionale di adire la CGUE affinché si pronunci sulla validità degli atti dell'UE a norma dell'articolo 267 del TFUE.

16 Inoltre, l'articolo 263, quarto comma, del TFUE, consente alle persone fisiche o giuridiche di proporre un ricorso direttamente alla CGUE (Tribunale) contro i) gli atti adottati nei loro confronti; ii) gli atti che li riguardano direttamente e individualmente o iii) gli atti regolamentari che li riguardano direttamente e che non comportano alcuna misura d'esecuzione.

17 Con l'adozione del regolamento di Aarhus, l'UE ha integrato l'attuale sistema del ricorso disponibile a livello dell'UE per quanto riguarda sia il riesame

13 Sentenza della CGUE del 16 luglio 2015, *ClientEarth/Commissione*, C-612/13 P, ECLI:EU:C:2015:486, punti 40 e 41.

14 Sentenza della CGUE del 13 gennaio 2015, *Consiglio e a./Vereniging Milieudefensie e Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht*, cause riunite da C-401/12 P a C-403/12 P, ECLI:EU:C:2015:4, punto 60; sentenza della CGUE del 13 gennaio 2015, *Consiglio e Commissione/Stichting Natuur en Milieue Pesticide Action Network Europe*, cause riunite C-404/12 P e C-405/12 P, ECLI:EU:C:2015:5, punto 52.

amministrativo che il riesame giudiziario. Ne consegue che le ONG attive nella tutela dell'ambiente possono ottenere un riesame amministrativo di atti amministrativi non legislativi di portata individuale adottati dalle istituzioni e dagli organi dell'UE[15]. L'Unione, tuttavia, ha scelto di non esercitare la propria competenza come indicato in occasione della ratifica e non ha adottato disposizioni separate relative al riesame amministrativo per i singoli, a norma del regolamento Aarhus a livello dell'Unione, applicabili alle istituzioni e agli organi dell'UE

18 A seguito di una denuncia presentata al comitato di controllo dell'osservanza della convenzione di Aarhus, il comitato ha concluso che l'UE attualmente non rispetta pienamente i propri obblighi di cui alle disposizioni della convenzione sull'accesso alla giustizia in materia ambientale[16]. La summenzionata proposta legislativa[17] mira a porre rimedio a questa situazione modificando il regolamento di Aarhus ed estendendo l'accesso delle ONG. La presente comunicazione integra l'azione a livello dell'UE mettendo in evidenza i miglioramenti necessari a livello nazionale.

IV. OBBLIGHI DEGLI STATI MEMBRI A NORMA DEL DIRITTO DELL'UE

19 Laddove l'azione delle autorità nazionali è stata insufficiente o non corretta per quanto riguarda il rispetto delle norme sostanziali a tutela dell'ambiente, i singoli e le ONG devono poter contare sulle norme procedurali ad essi applicabili. Per salvaguardare l'ambiente e responsabilizzare i membri del pubblico e le ONG, l'UE ha adottato una serie di direttive settoriali in materia ambientale[18], che includono disposizioni sull'accesso alla giustizia nelle giurisdizioni nazionali. L'attuazione di queste direttive consente ai membri del pubblico, tra cui le ONG, l'esercizio del loro diritto di adire un organo giurisdizionale in tali settori specifici. È assodato che il dovere di garantire una tutela giurisdizionale effettiva in materia ambientale si estende ai giudici nazionali[19]. Questo dovere riguarda i diritti derivanti dal diritto ambientale dell'Unione e dalla possibilità di eccepire gli obblighi definiti dalla legislazione dell'UE[20].

20 Al fine di garantire una tutela giurisdizionale effettiva di tali diritti, gli obblighi degli Stati membri di garantire l'accesso alla giustizia nelle rispettive giurisdizioni

15 Modificato dal regolamento (…) per contemplare atti amministrativi di portata generale.

16 Come descritto nel documento di lavoro dei servizi della Commissione - Relazione sull'attuazione della Convenzione di Aarhus da parte dell'Unione europea nel settore dell'accesso alla giustizia in materia ambientale (SWD(2019) 378 final).

17 Punto 3.

18 Ad esempio, direttiva 2011/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (GU L 26 del 28.1.2012, pag. 1), direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale (GU L 143 del 30.4.2004, pag. 56) o direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento) (GU L 334 del 17.12.2010, pag. 17). Direttiva 2012/18/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 luglio 2012, sul controllo del pericolo di incidenti rilevanti connessi con sostanze pericolose, recante modifica e successiva abrogazione della direttiva 96/82/CE del Consiglio (GU L 197 del 24.7.2012, pag. 1). Direttiva 2003/4/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2003, sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale e che abroga la direttiva 90/313/CEE del Consiglio (GU L 41 del 14.2.2003, pag. 26).

19 Sentenza della CGUE del 19 novembre 2014, *ClientEarth*, C-404/13, ECLI:EU:C:2014:2382, punto 52.

20 Sentenza della CGUE del 26 luglio 2008, *Janecek*, C-237/07, ECLI:EU:C:2008:447, punto 37.

nazionali non si limitano a quelli previsti nei summenzionati atti di diritto derivato dell'Unione[21].

21 **In primo luogo**, in virtù del principio di leale cooperazione stabilito dall'articolo 4, paragrafo 3, del TUE, spetta agli Stati membri intraprendere tutte le azioni appropriate, tra cui la tutela giurisdizionale effettiva, atte a garantire che le misure richieste dal diritto dell'Unione siano adottate e che i diritti dei singoli derivanti dal diritto dell'UE siano sufficientemente tutelati[22]. Inoltre, a norma dell'articolo 19, paragrafo 1, del TUE, *"[g]li Stati membri stabiliscono i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione."* Pertanto, l'accesso alla giustizia nelle giurisdizioni nazionali è indispensabile per il corretto funzionamento del sistema di tutela giurisdizionale dell'UE.

22 A tale proposito, i meccanismi di ricorso nazionali attraverso le giurisdizioni nazionali degli Stati membri sono una parte integrante del sistema di ricorso giudiziario dell'UE. Le giurisdizioni nazionali sono anche giurisdizioni dell'Unione e sono collegate alla CGUE nell'ambito del sistema di pronunce pregiudiziali di cui all'articolo 267 del TFUE. **Questa cooperazione interpreta il diritto dell'UE e l'esame della validità degli atti delle istituzioni dell'UE.** L'accesso agli organi giurisdizionali dovrebbe essere possibile sia per i singoli che per le ONG sulla base di norme procedurali nazionali.

23 **In secondo luogo**, la convenzione, che è parte integrante dell'ordinamento giuridico dell'UE e vincola le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri a norma dell'articolo 216, paragrafo 2, del TUE, si applica anche al diritto dell'Unione che disciplina la tutela dell'ambiente. In mancanza di una disciplina dell'Unione sull'accesso alla giustizia in materia ambientale, *"spetta all'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro stabilire le modalità procedurali dei ricorsi intesi a garantire la tutela dei diritti spettanti ai singoli in forza dell'ordinamento giuridico dell'Unione, […] fermo restando che gli Stati membri sono tenuti a garantire in ogni caso la tutela effettiva di tali diritti"*[23]. In particolare, l'articolo 9, paragrafo 3, della convenzione e l'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in combinato disposto, impongono *"agli Stati membri l'obbligo di garantire una tutela giurisdizionale effettiva dei diritti conferiti dal diritto dell'Unione, in particolare delle disposizioni del diritto ambientale"*[24].

24 La CGUE ha aggiunto che "*spetta al giudice nazionale, al fine di garantire una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'ambiente dell'Unione, interpretare il proprio diritto nazionale in un modo che sia il più conforme possibile sia agli obiettivi dell'articolo 9, paragrafi 3 e 4, della*

21 Cfr. nota 17.
22 Sentenza della CGUE del 19 dicembre 2019, *Deutsche Umwelthilfe*, C-752/18, ECLI:EU:C:2019:1114, punto 38.
23 Sentenza della CGUE dell'8 marzo 2011, *Lesoochranárske zoskupenie*, C-240/09, ECLI:EU:C:2011:125, punti 47 e 48.
24 Sentenza della CGUE del 20 dicembre 2017, *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation/Bezirkshauptmannschaft Gmünd*, C-664/15, ECLI:EU:C:2017:987, punto 45; Sentenza della CGUE dell'8 novembre 2016, *Lesoochranárske zoskupenie*, C-243/15, ECLI:EU:C:2016:838, punti 50 e 73.

Convenzione di Aarhus, sia agli obiettivi di tutela giurisdizionale effettiva dei diritti conferiti dal diritto dell'Unione"[25].

25 L'effettività del procedimento pregiudiziale di cui all'articolo 267 del TFUE sulla validità degli atti dell'UE dipende pertanto dall'attribuzione alle ONG e ai singoli di sufficiente legittimazione ad agire da parte degli Stati membri. È dovere degli Stati membri assicurarsi che l'accesso alla giustizia sia garantito nelle rispettive giurisdizioni in materia di diritto ambientale disciplinato dalle norme dell'UE. Ciò include casi in cui vi è *"una questione specifica sulla quale l'Unione ancora non abbia legiferato[ma che] può rientrare nel diritto dell'Unione se attiene ad un settore che quest'ultimo copre ampiamente"*[26].

26 La giurisprudenza della CGUE sviluppata nel corso degli anni ha chiarito che gli Stati membri hanno l'obbligo di garantire l'accesso alla giustizia in materia ambientale disciplinata dalle norme UE, anche su decisioni, atti e omissioni[27] in una serie di ambiti di politica ambientale quali acqua[28], natura[29] e qualità dell'aria[30].

27 Per fare il punto sulle implicazioni pratiche della giurisprudenza della CGUE e per aiutare le autorità degli Stati membri e i professionisti a comprendere l'importanza di tali implicazioni nei settori regolamentati dal diritto ambientale dell'Unione, nel 2017 la Commissione ha pubblicato una comunicazione sull'accesso alla giustizia in materia ambientale[31] ("la comunicazione") La comunicazione delineava il disposto che disciplinava l'accesso alla giustizia in materia ambientale in termini di garanzie procedurali e legittimazione ad agire per ONG e singoli. Chiariva anche l'obbligo di evitare procedure onerose o lungaggini procedurali e l'obbligo per gli Stati membri di mettere a disposizione del pubblico tutte le informazioni relative all'accesso alla giustizia, come richiesto dalla giurisprudenza della CGUE. Gli Stati membri dovrebbero seguire gli sviluppi della giurisprudenza della CGUE, come sintetizzato nella comunicazione, e adottare le misure necessarie per attuarle[32].

V. PROSSIME TAPPE: SETTORI D'INTERVENTO PRIORITARI

28 La comunicazione della Commissione sul Green Deal europeo ha annunciato che *"[l]a Commissione e gli Stati membri devono inoltre garantire che le politiche e la normativa siano applicate correttamente e producano risultati."* La Commissione è pienamente impegnata a lavorare con gli Stati membri per migliorare l'accesso alla giustizia in materia ambientale a livello nazionale.

---

25 Sentenza della CGUE del 19 dicembre 2019, *Deutsche Umwelthilfe*, C-752/18, ECLI:EU:C:2019:1114, punto 39.
26 Sentenza della CGUE dell'8 marzo 2011, *Lesoochranárske zoskupenie*, C-240/09, ECLI:EU:C:2011:125, punto 40.
27 Gli articoli 6, 7, 8 e 9 della convenzione sono pertinenti per le decisioni, gli atti e le omissioni interessate.
28 Direttiva 91/676/CEE del Consiglio, del 12 dicembre 1991, relativa alla protezione delle acque dell'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole (GU L 375 del 31.12.1991, pag. 1).
29 Direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (GU L 206 del 22.7.1992, pag. 7).
30 Ad esempio l'articolo 23 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 (GU L 152 dell'11.6.2008, pag. 1).
31 Comunicazione della Commissione sull'accesso alla giustizia in materia ambientale (C/2017/2616, GU C 275, del 18.8.2017, pag. 1).
32 Cfr. in particolare la comunicazione (e gli aggiornamenti) disponibili sul sito web della Commissione: https://ec.europa.eu/environment/aarhus/legislation.htm.

29 Un'attuazione efficace delle norme UE adottate sul campo da parte degli Stati membri è indispensabile per trarre i massimi benefici per la tutela dell'ambiente. È altresì importante garantire che l'accesso alla CGUE per i membri del pubblico e per le ONG, a norma dell'articolo 267 del TFUE. non sia indebitamente limitato. La rimozione degli ostacoli all'accesso alla giustizia produrrebbe ulteriori benefici aumentando la certezza del diritto, migliorando l'amministrazione della giustizia e riducendo gli oneri amministrativi.

30 Dal riesame dell'attuazione delle politiche ambientali 2019 della Commissione è emerso che diversi Stati membri dovrebbero adottare ulteriori misure per fornire alle ONG ambientaliste la legittimazione ad intraprendere azioni legali in relazione a questioni di natura ambientale relative all'UE[33]. È anche emerso che chi agisce in giudizio per tali questioni non debba più scontrarsi con ostacoli procedurali nazionali quali costi proibitivi (in alcuni casi centinaia di migliaia di euro)[34].

31 Alla luce degli obblighi degli Stati membri di cui alla sezione IV della presente comunicazione e dei risultati della Commissione[35] relativi alla situazione sul campo in ciascuno Stato membro, è necessario un intervento prioritario nei seguenti quattro settori.

32 In linea con la comunicazione strategica della Commissione dal titolo *"Diritto dell'Unione europea: risultati migliori attraverso una migliore applicazione"*[36]*,* **il primo settore prioritario per gli Stati membri è garantire il corretto recepimento del diritto derivato dell'Unione**. Ciò concerne la normativa ambientale dell'UE, che include disposizioni sull'accesso alla giustizia[37]. Gli Stati membri hanno l'obbligo di recepire queste direttive correttamente e integralmente, con l'obiettivo di garantirne l'attuazione, conformemente all'articolo 291, paragrafo 1, del TFUE.

33 **Il secondo settore prioritario prevede che i colegislatori includano disposizioni sull'accesso alla giustizia nelle proposte legislative dell'UE elaborate dalla Commissione per un nuovo o rivisto diritto dell'Unione in materia ambientale**[38]**.** Ciò richiede il sostegno attivo del Parlamento europeo e del Consiglio quando la Commissione avanza tali proposte. Le disposizioni sull'accesso alla giustizia saranno elaborate alla luce della giurisprudenza della CGUE come sintetizzato nella comunicazione. Negli ultimi anni il Consiglio è stato restio ad adottare tali disposizioni[39], discostandosi dall'approccio precedente che in passato aveva portato all'adozione delle direttive summenzionate.

33 Riesame dell'attuazione delle politiche ambientali 2019, op. cit.
34 Riesame dell'attuazione delle politiche ambientali 2019, op. cit. Findings of the study on Development of an assessment framework on environmental governance in the EU Member States No 07.0203/2017/764990/SER/ENV.E.4 - Final report.
35 Cfr. punto 30.
36 Comunicazione della Commissione "Diritto dell'Unione europea: risultati migliori attraverso una migliore applicazione (C/2016/8600, GU C 18 del 19.1.2017, pag. 10).
37 Cfr. nota 16.
38 Sulla base delle norme di accesso alla giustizia stabilite nella comunicazione della Commissione.
39 Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano (rifusione) (COM/2017/0753).

34 A tale proposito, la Commissione ritiene che disposizioni chiare nella normativa ambientale dell'UE in tale materia sarebbero nell'interesse della certezza del diritto e sarebbero altresì necessarie per sostenere l'obbligo di garantire una tutela giurisdizionale effettiva dei diritti sanciti dal diritto dell'Unione. La Commissione invita pertanto il Parlamento europeo e il Consiglio ad abbracciare tale approccio nel deliberare sulle proposte legislative da presentare.

35 La Commissione si assicurerà inoltre che il diritto derivato sia adeguato allo scopo effettuando valutazioni periodiche. Ad esempio, nell'ambito del riesame delle misure dell'UE volte a combattere l'inquinamento provocato dagli impianti industriali annunciato nel Green Deal europeo[40], la Commissione valuterà anche, tra l'altro, le disposizioni riguardanti i diritti delle parti interessate, tra cui la partecipazione del pubblico e l'accesso alla giustizia.

36 **Il terzo settore prioritario è il riesame, da parte degli Stati membri, delle rispettive disposizioni giuridiche e regolamentari nazionali** diverse da quelle che recepiscono le direttive di cui al precedente punto 32. Disposizioni nazionali[41] che ostacolano le ONG attive nella tutela dell'ambiente o singoli che subiscono gli effetti diretti di una violazione del diritto ambientale dell'Unione derivante da atti od omissioni delle pubbliche autorità. È pertanto indispensabile riesaminare queste disposizioni nazionali al fine di rimuovere tutti gli ostacoli all'accesso alla giustizia, come le restrizioni alla legittimazione ad agire o i costi sproporzionati e garantire di conseguenza un accesso effettivo alla giustizia in materia ambientale nell'UE.

37 **Il quarto settore prioritario concerne l'obbligo delle giurisdizioni nazionali di garantire il diritto di singoli e ONG a un ricorso effettivo a norma del diritto dell'Unione.** Il ruolo dei giudici nazionali in qualità di giudici dell'Unione [42] è una delle pietre miliari del buon funzionamento del sistema di tutela giurisdizionale effettiva dell'UE. Ove necessario, i giudici nazionali hanno l'obbligo di disapplicare le disposizioni contrastanti con il diritto dell'Unione, anche qualora esse siano di natura legislativa o regolamentare[43]. Ciò deve includere indebite limitazioni alla legittimazione ad agire[44] per garantire che le norme dell'Unione abbiano piena efficacia[45]. Le giurisdizioni supreme degli Stati membri hanno un ruolo preminente da svolgere a tale riguardo, a motivo della loro posizione nelle magistrature nazionali e dell'influenza della loro giurisprudenza sulle giurisdizioni di grado inferiore. L'efficacia di questo ruolo è indispensabile per il corretto funzionamento del sistema generale dell'Unione di accesso alla giustizia in materia ambientale.

---

40 Tale riesame copre la direttiva 2010/75/UE relativa alle emissioni industriali.

41 In particolare sull'acqua, la natura e la qualità dell'aria.

42 Causa T-51/89, *Tetra Pak Rausing SA/Commissione*, T-51/89, ECLI:EU:T:1990:41, punto 42; parere della CGUE dell'8 marzo 2011, Parere emesso ai sensi dell'articolo 218, paragrafo 11, del TFUE, Progetto di accordo - *Creazione di un sistema unico di risoluzione delle controversie in materia di brevetti*, Parere 1/09, ECLI:EU:C:2011:123, punto 80.

43 Sentenza della CGUE del 18 ottobre 2011, *Boxus e a.*, cause riunite da C-128/09 a C-131/09, C-134/09 e C-135/09, ECLI:EU:C:2011:667, e sentenza della CGUE del 16 febbraio 2012, *Solvay e a.*, C-182/10, ECLI:EU:C:2012:82.

44 Sentenza della CGUE dell'8 marzo 2011, *Lesoochranárske zoskupenie*, C-240/09, ECLI:EU:C:2011:125 e sentenza della CGUE del 3 ottobre 2019, *Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland e a.*, C-197/18, ECLI:EU:C:2019:824.

45 Sentenza della CGUE del 9 marzo 1978, *Amministrazione delle finanze dello Stato/Simmenthal SpA*, C-106/77, ECLI:EU:C:1978:49, punto 22 e sentenza della CGUE del 20 dicembre 2017, *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation/Bezirkshauptmannschaft Gmünd*, C-664/15, ECLI:EU:C:2017:987.

38 La prima, la terza e la quarta priorità di cui ai punti 32, 36 e 37 guideranno l'intervento della Commissione nel suo ruolo di custode dei trattati nell'affrontare indebite limitazioni all'accesso alla giustizia in materia ambientale disciplinata dal diritto dell'Unione. Ciò include il potere di avviare procedimenti di infrazione.

39 L'intervento legislativo dell'UE, come descritto nell'ambito del secondo settore prioritario ai punti 33, 34 e 35, avrà inoltre un ruolo importante nel sostenere gli Stati membri nello stabilire il livello richiesto di accesso alla giustizia[46]. Per quanto riguarda le giurisdizioni nazionali, trattate al punto 37 sopra, la Commissione sorveglierà attentamente le modalità messe in atto dagli organi giurisdizionali nazionali, anche al massimo grado, per garantire una tutela giurisdizionale effettiva in materia ambientale nei rispettivi ordinamenti giuridici e adotterà le misure necessarie.

40 Nel perseguire tutte e quattro le priorità delineate sopra, la Commissione sosterrà gli Stati membri e intensificherà il proprio lavoro per un'interazione attiva con la società civile, le pubbliche autorità al fine di conseguire la piena attuazione del diritto ambientale dell'Unione applicabile. La Commissione prevede di attuare ulteriori iniziative di sviluppo delle capacità, programmi di formazione e istruzione e iniziative di scambio di informazioni con la società civile per pubbliche amministrazioni e ONG[47]. Settori di cooperazione con la magistratura[48] includono la rete europea di formazione giudiziaria (*European Judicial Training Network*, EJTN)[49], il Forum europeo - Unione dei giudici per l'ambiente (*European Union Forum of Judges for the Environment*, EUFJE)[50] e l'Associazione dei giudici amministrativi europei (*Association of European Administrative Judge,* AEAJ)[51].

41 Da ultimo, ma non meno importante, la Commissione continuerà a monitorare l'attuazione del diritto dell'Unione relativo all'accesso alla giustizia in materia ambientale. Per facilitare ciò, renderà le informazioni disponibili online sul portale giustizia elettronica della Commissione[52] e svolgerà un lavoro di monitoraggio periodico dell'attuazione nell'ambito del riesame dell'attuazione delle politiche ambientali[53].

46 Cfr. le disposizioni della comunicazione della Commissione.
47 Progetto LIFE "Access to Justice for a greener Europe" avviato da ClientEarth.
48 Programma di cooperazione con i giudici avviato nel 2008 dalla DG ENV.
49 www.ejtn.eu/en/.
50 https://www.eufje.org/index.php?lang=en.
51 https://www.aeaj.org/.
52 Verso una strategia europea in materia di giustizia elettronica (COM(2008) 329).
53 Cfr. riferimento di cui al punto 5 sopra.