

TUTELA AMBIENTALE E CONVENZIONE DI ÅRHUS IN TRE SENTENZE DELLA CORTE DI GIUSTIZIA U.E. DEL 2013.

Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario, fasc.1, 2014, pag. 273

Giovanna Ligugnana

Classificazioni: UNIONE EUROPEA - Istituzioni - - Corte di Giustizia (Lussemburgo)

Sommario: 1. Introduzione. — 2. Partecipazione procedimentale e accesso alle informazioni ambientali. Križan e al. c. Slovenská inšpekcia životneho prostredia. — 3. Informazioni ambientali e atti normativi. La nozione di autorità pubblica ai fini dell'accesso alle informazioni ambientali in Deutsche Umwelthilfe eV. — 4. L'accesso alla giustizia e i suoi costi: Edwards e Pallikaropoulos.

1. Introduzione.

La Corte di giustizia ha avuto, negli ultimi mesi, alcune occasioni di pronunciarsi su taluni aspetti dei procedimenti ambientali che interessano in particolare le tre direttrici fondamentali della Convenzione di Århus e cioè la partecipazione del pubblico a detti procedimenti, l'accesso alle informazioni ambientali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale.

Ciascuno di questi tre pilastri fa ormai parte del diritto dell'Unione da un decennio, grazie alla trasposizione delle norme della Convenzione nelle Direttive 2003/4/CE e 2003/35/CE (1), quest'ultima modificativa delle precedenti Direttive 85/337/CEE e 96/61/CE, nel senso di introdurre specifiche disposizioni per la partecipazione del pubblico e l'accesso alla giustizia in relazione ai procedimenti di elaborazione di piani e dei programmi in materia ambientale, ai procedimenti di valutazione di impatto ambientale e in quelli di autorizzazione di impianti potenzialmente inquinanti (2).

La giurisprudenza della Corte di giustizia qui esaminata considera, in tre occasioni diverse, ciascuno dei tre profili ora accennati.

La prima sentenza (*Križan*) evidenzia, infatti, la tematica della partecipazione e del diniego di accesso alle informazioni nell'ambito di un procedimento di autorizzazione di una discarica; la seconda (*Deutsche Umwelthilfe eV*) affronta un problema a monte, sempre relativo all'accesso alle informazioni ambientali, e cioè la natura di autorità pubblica e dunque di possibile destinatario della richiesta di accesso, di istituzioni che abbiano competenza legislativa; la terza (*Edwards e Pallikaropoulos*) è dedicata al tema dell'accesso alla giustizia, e in particolare, ai costi del processo.

Naturalmente, alcuni profili trovano qualche sovrapposizione, poiché i temi della partecipazione e dell'accesso alle informazioni sono strettamente interconnessi, essendo il secondo uno degli strumenti principali per realizzare la prima.

2. Partecipazione procedimentale e accesso alle informazioni ambientali. Križan e al. c. Slovenská inšpekcia životneho prostredia.

La sentenza in esame concerne una vicenda piuttosto complessa, sia dal punto di vista procedimentale sia processuale, che ruota attorno all'autorizzazione per la costruzione di una discarica risalente alla fine degli anni Novanta.

Il rinvio alla Corte di giustizia (Grande Sezione, causa C-416/10), operato dalla Corte di cassazione slovacca pone, per la verità, numerose questioni, parte delle quali, in questa sede, rivestono un interesse minore perché comportano ricadute di natura più squisitamente processuale (3) e non direttamente connesse ai temi propri dalla Convenzione di Århus. Alcune questioni sollevano tuttavia problematiche relative alla partecipazione ai procedimenti ambientali che coinvolgono invece i principi posti dalla stessa Convenzione.

La vicenda al centro della decisione è, dal punto di vista procedimentale, "composita", poiché deriva da tre procedimenti distinti — sia sotto il profilo temporale sia sotto quello del loro oggetto — ma intersecantisi e riguardanti la medesima opera, pur se avviati ad istanza di due società diverse. Tali procedimenti sono inoltre stati oggetto di diverse pronunce giurisdizionali.

Il primo procedimento risale alla fine degli anni Novanta: il Comune di Pezinok aveva previsto nel proprio piano urbanistico la presenza di una discarica in prossimità del centro abitato. La società Pezinské tehelne a.s., presentava, nel 1998, un progetto per la realizzazione dell'opera richiedendo al Ministero dell'ambiente di effettuare una valutazione dell'impatto ambientale in relazione al progetto. Il

Ministero provvedeva l'anno successivo ad emanare il proprio parere.

Tre anni dopo, una seconda società (la Ekologická skládka a.s.) richiedeva al comune di Pezinok, di individuare il sito per la costruzione della discarica di rifiuti, iniziando così un secondo e diverso procedimento avente ad oggetto la medesima opera.

L'istanza di individuazione del sito rimaneva tuttavia sospesa a causa di alcune modifiche nel frattempo intervenute nel piano urbanistico (e tendenti ad escludere la presenza della discarica) e infine respinta nel 2006, anno in cui il Comune suddetto si dotava di un nuovo piano.

La società istante ricorreva però all'Ufficio urbanistico regionale di Bratislava, il quale, l'anno successivo, riformava il provvedimento di diniego di individuazione del sito e contestualmente autorizzava la modifica del piano urbanistico comunale.

Nello stesso lasso temporale la prima società chiedeva al Ministero dell'ambiente una conferma della validità del parere sull'impatto ambientale a suo tempo emanato, conferma che lo stesso Ministero pronunciava, fissando la scadenza di tale "proroga" al 1° febbraio 2008.

Il terzo procedimento riguarda invece la richiesta di autorizzazione integrata alla costruzione dell'impianto, prevista dalla Direttiva 96/61/CE nel frattempo recepita dall'ordinamento slovacco con legge n. 245/2003.

Autorità competente al rilascio della suddetta autorizzazione è, nell'ordinamento slovacco, l'Ispettorato dell'ambiente, il quale dava avvio al relativo procedimento ammettendo il pubblico a partecipare secondo le previsioni della suddetta direttiva. Tuttavia, il provvedimento di individuazione del sito della discarica non veniva reso accessibile al pubblico sulla base della circostanza che esso era stato dichiarato, dalla società Ekologická skládka, coperto da segreto commerciale.

Al termine del procedimento, nel 2008, l'Ispettorato emanava il provvedimento di autorizzazione integrata.

Il provvedimento veniva impugnato, dal Comune di Pezinok e da un gruppo di cittadini, con ricorso amministrativo in opposizione, lamentandosi non solo la mancata messa a disposizione dell'atto di individuazione del sito, ma anche la violazione del piano urbanistico. L'Ispettorato decideva allora di rendere, non solo accessibile, ma anche temporaneamente pubblico (mediante affissione all'albo per un mese) il suddetto provvedimento e, nell'agosto 2008, rigettava il ricorso.

I ricorrenti a quel punto impugnavano il provvedimento di rigetto in sede giurisdizionale: respinto il ricorso dal giudice di primo grado, essi proponevano appello alla Corte di cassazione.

La Corte sospendeva in via cautelare l'autorizzazione integrata ed accoglieva infine il ricorso annullando il provvedimento di autorizzazione, ritenuto illegittimo a causa dell'eccessivo ritardo con cui la decisione di individuazione del sito sarebbe stata resa accessibile. Nella stessa occasione la Corte censurava anche la decisione del Ministero dell'ambiente di "prorogare" la validità del proprio parere relativo all'impatto ambientale sul progetto della discarica.

A questo punto, la Ekologická skládka proponeva un ricorso alla Corte costituzionale secondo quanto previsto dalla sez. IV (artt. 49 ss.) della l. 38/93 (4). La Corte accoglieva il ricorso annullando, con rinvio, la sentenza della Cassazione, sulla base di una insufficiente istruttoria di quest'ultima in relazione al rispetto delle istanze di partecipazione nel procedimento contenzioso in opposizione.

La Corte di cassazione decideva di sospendere il giudizio e adire la Corte di giustizia, chiedendo una pronuncia in merito al rispetto dei principi e delle norme dell'Unione sulla partecipazione ai procedimenti ambientali, in relazione al complessivo procedimento di autorizzazione alla discarica e, in particolare, in relazione al fatto che non fosse stata resa accessibile da parte del pubblico, fin dall'inizio del procedimento di autorizzazione integrata, tutta la documentazione, mancando la decisione sull'individuazione del sito. Decisione, tra l'altro, di altra amministrazione (l'Ufficio urbanistico di Bratislava), messa a disposizione dell'Ispettorato dell'ambiente da parte del destinatario ma a condizione che essa non venisse divulgata perché ritenuta coperta da segreto commerciale.

La Corte di giustizia ricostruisce in modo chiaro il tema della partecipazione del pubblico ai procedimenti di autorizzazione degli impianti inquinanti — tra i quali rientra anche, secondo l'all. 1, p.to 5.4 Direttiva 2008/1 (ex Direttiva 96/61/CE), la discarica oggetto del ricorso (5) — secondo i principi della Convenzione di Århus. Le norme sulla partecipazione previste dall'all. V alla medesima Direttiva devono infatti essere interpretate tenendo presente l'art. 6, par. 6 della Convenzione, che prevede che il pubblico possa aver accesso a tutte le informazioni rilevanti ai fini del processo decisionale nel momento in cui la partecipazione avviene.

Ora, come è noto, la partecipazione è strutturata su tre fasi: la prima è quella dell'informazione al

pubblico, in cui l'amministrazione, facendosi parte attiva e nella fase iniziale del procedimento, divulga i dati e le notizie essenziali per l'emanazione del provvedimento di autorizzazione, tra cui: la domanda del privato, le informazioni sulle autorità che concorrono all'adozione del provvedimento e "quelle cui possono essere presentati osservazioni e quesiti", nonché i tempi e i luoghi in cui possono essere ottenute le informazioni (all. V, par. 1).

La seconda fase è quella dell'accesso del pubblico ai documenti (fase in cui l'amministrazione ha un ruolo "passivo", quale destinatario delle richieste di accesso). Oggetto di tale accesso sono, sempre secondo il predetto all. V "i principali rapporti e consulenze pervenuti alla o alle autorità competenti nel momento in cui il pubblico interessato è informato conformemente al par. 1" (e cioè sempre allo stadio iniziale del procedimento: par. 2, lett. a) ed anche informazioni diverse ed ulteriori che siano pertinenti ai fini della decisione e che risultino disponibili solo in un momento successivo a quello iniziale, nel rispetto, però, della Direttiva 2003/4/CE (par. 2 lett. b): ciò comporta che l'accesso ai documenti possa essere limitato in presenza di interessi contrari alla divulgazione, come previsto dall'art. 4 della predetta Direttiva.

La terza fase è quella della partecipazione vera e propria, che avviene attraverso la presentazione, da parte del pubblico interessato, di "osservazioni" e "pareri" in vista dell'emanazione del provvedimento finale.

Nel caso in esame, il provvedimento di individuazione del sito su cui costruire la discarica, con contestuale modifica del piano urbanistico, deve sicuramente considerarsi, a giudizio della Corte, un'informazione "pertinente", da rendere accessibile al pubblico ex par. 2, lett. b) dell'all. V alla Direttiva 2008/1/CE, tanto più che la stessa legislazione nazionale slovacca prevede che detto provvedimento sia allegato all'istanza per ottenere l'autorizzazione integrata.

Resta da vedere se tale provvedimento possa essere escluso dall'accesso perché rientrante in una delle eccezioni previste dall'art. 4, comma 2 della Direttiva 2003/4/CE, in quanto coperto da segreto commerciale (6). Occorre tuttavia ricordare che, a norma dello stesso comma 2, ogni eccezione all'accesso va interpretata in modo restrittivo e comunque ponderata con l'interesse pubblico alla divulgazione (7).

La Corte, per vero, non si sofferma nemmeno sul possibile esito di una siffatta ponderazione, ritenendo, a monte (e in modo piuttosto *tranchant*), semplicemente incongrua l'affermazione secondo cui nella motivazione di un provvedimento di modifica di un piano urbanistico comunale — con contestuale individuazione del sito su cui installare un impianto — sarebbero rilevabili informazioni "riservate" sotto il profilo industriale o commerciale: ne risulta che il diniego di accesso a detto provvedimento nel procedimento volto al rilascio dell'autorizzazione configurerebbe una palese violazione dell'art. 4 della Direttiva 2003/4/CE.

L'affermazione della Corte supera, così, le considerazioni più articolate dell'Avvocato generale che, sul punto, dimostra invece di tener conto di una necessità di ponderazione, pur concludendo che "di norma" l'interesse pubblico alle informazioni sull'ubicazione di una discarica di rifiuti prevale su quello alla tutela di informazioni imprenditoriali (8).

Rimane da chiedersi se la successiva messa a disposizione del pubblico del provvedimento nel corso del procedimento relativo al ricorso in opposizione possa aver avuto effetto "sanante" del vizio emerso nel procedimento originario (9).

Soccorrono, a tal fine, e in assenza di specifiche disposizioni dell'Unione, le norme di diritto interno, che tuttavia devono combinarsi con i principi di equivalenza (tra i livelli di tutela dei diritti interni e quelli riconosciuti dal diritto dell'Unione) e di effettività (esercizio non impossibile o eccessivamente difficile dei diritti riconosciuti dall'Unione). Quest'ultimo principio, in particolare, impone di verificare se l'esercizio del diritto di accesso alle informazioni ambientali non divenga impossibile (o, meglio, inutile, nel senso che non consente di ottenere le medesime "utilità"), se esercitato in modo tardivo. In altri termini, occorre verificare se un accesso ritardato (perché avvenuto in un procedimento di secondo grado) al provvedimento di identificazione del sito della discarica dia comunque al pubblico l'effettiva possibilità di incidere sulla decisione dell'amministrazione perché tutte le alternative sono ancora possibili e praticabili.

La conduzione di tale verifica spetta, comunque, al giudice nazionale, il quale dovrà accertare che il vizio di *disclosure* manifestatosi in un procedimento ambientale possa essere effettivamente (e utilmente) sanato in un procedimento di secondo grado.

3. *Informazioni ambientali e atti normativi. La nozione di autorità pubblica ai fini dell'accesso alle*

informazioni ambientali in Deutsche Umwelthilfe eV.

«L'art. 2, punto 2, secondo comma, prima frase, della direttiva 2003/4/CE [...] deve essere interpretato nel senso che la facoltà concessa da tale disposizione agli Stati membri di non considerare quali autorità pubbliche, tenute a consentire l'accesso alle informazioni ambientali in loro possesso, "gli organismi o le istituzioni che agiscono nell'esercizio di competenze [...] legislative" non può riguardare i ministeri quando questi elaborano e adottano disposizioni normative aventi rango inferiore ad una legge» (10).

Con questa statuizione la Corte si occupa del rapporto tra accesso alle informazioni e fonti del diritto per il tramite della nozione di "autorità pubblica", dal momento che la Direttiva 2003/4/CE consente agli ordinamenti nazionali di escludere dai soggetti destinatari delle richieste di accesso, gli organi (autorità) che abbiano competenza giurisdizionale o legislativa.

Il tema non è nuovo alla Corte che, in tempi molto recenti, si era già occupata, pur in un contesto parzialmente diverso, dell'accesso ad informazioni ambientali detenute da un Ministero in vista del suo intervento in un procedimento legislativo (11).

La vicenda all'origine del ricorso vede la richiesta di accesso, da parte dell'associazione ambientalista Deutsche Umwelthilfe eV, alle informazioni contenute nella corrispondenza tra il Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie ed i rappresentanti di una casa automobilistica tedesca, che aveva preceduto l'adozione di un regolamento ministeriale sull'etichettatura dei consumi energetici.

Poiché la legge tedesca di recepimento della Direttiva 2003/4/CE (Umweltinformationsgesetz - UIG) (12) prevede che siano esonerate dal rilascio di informazioni le supreme autorità federali che agiscono nell'esercizio della funzione legislativa o dell'adozione di regolamenti (art. 2, c. 1, lett. a, UIG), il Ministero negava l'accesso.

L'associazione impugnava allora il diniego di accesso dinanzi al Verwaltungsgericht Berlin, il quale effettuava un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, per verificare se il suddetto par. 2 UIG fosse compatibile con l'art. 2 della Direttiva 2003/4/CE.

Il punto centrale riguarda, in realtà, l'estensione da dare alla nozione di "competenza legislativa" che costituisce il discrimine per l'individuazione dell'istituzione esonerata dal fornire le informazioni.

La Corte sembra costruire tale nozione sulla base di due profili, uno soggettivo, l'altro relativo alla collocazione dell'atto normativo nella gerarchia delle fonti.

Il primo profilo era in verità già stato trattato dalla Corte nella citata sentenza Flachglas Torgau, in cui essa aveva stabilito che alle assemblee parlamentari, tipicamente titolari della funzione legislativa, potevano essere equiparati i Ministeri nel momento in cui essi stessi partecipassero al procedimento legislativo tramite la presentazione di disegni di legge o l'emanazione di pareri.

Ne discende una nozione piuttosto ampia, almeno nella prospettiva soggettiva, della competenza legislativa, che consente alle autorità o agli organi che concorrono, tramite atti endoprocedimentali, alla formazione della legge e sino alla conclusione del relativo procedimento, di non essere considerati autorità pubbliche ai fini dell'accesso alle informazioni ambientali.

Nella sentenza Deutsche Umwelthilfe la Corte si occupa invece del tipo, o meglio, del grado della fonte, al fine di verificare la competenza legislativa.

In effetti, né nella Convenzione di Århus né nella Direttiva 2003/4/CE si ritrova una definizione di "legislazione".

Emerge tuttavia una distinzione tra fonti di diverso grado, seppure indirettamente, nell'art. 8 della Convenzione. L'articolo, per vero, è inserito nel contesto della partecipazione ai procedimenti ambientali, ma potrebbe essere esteso anche all'accesso alle informazioni essendo quest'ultimo uno dei presupposti della prima.

Nell'art. 8, dunque, si considerano sottoposte agli obblighi concernenti l'accesso alle informazioni ambientali, al fine di consentire la partecipazione del pubblico ai relativi procedimenti, le autorità pubbliche nell'"elaborazione [...] di regolamenti di attuazione e altre norme giuridicamente vincolanti di applicazione generale che possano avere effetti significativi sull'ambiente".

La *ratio* della norma può essere rinvenuta nella circostanza per cui l'attività legislativa propriamente parlamentare è solitamente soggetta ad una maggiore pubblicità perlomeno nell'accessibilità nei confronti dei progetti e dei lavori delle assemblee, mentre l'attività regolamentare, dalle procedure più snelle e meno trasparenti, sfugge spesso alla conoscibilità diretta da parte del pubblico (13).

La Corte sembra da ciò ricavare che un Ministero, nell'esercizio della sua attività normativa e cioè tipicamente, nell'emanazione di regolamenti o comunque norme "di rango inferiore ad una legge" non è equiparabile, ai fini dell'accesso alle informazioni ambientali, ad un'assemblea parlamentare e dunque

non ricade nell'esenzione prevista dall'art. 2, Direttiva 2003/4/CE. Ciò non esclude, naturalmente, che l'accesso possa essere negato per la presenza di una delle cause ostative alla *disclosure* previste dall'art. 4 della medesima Direttiva.

Da tale conclusione discende l'ulteriore corollario secondo cui per "*competenza legislativa*" ai sensi dell'art. 2, Direttiva 2003/4/CE deve intendersi la sola attività diretta all'emanazione di fonti che, secondo il diritto nazionale, sono considerate primarie.

Resta da chiedersi, peraltro, se l'equivalenza operata dalla Corte tra legge, fonte primaria e procedimento trasparente non lasci qualche lacuna: si pensi, solo per fare un esempio, alla decretazione d'urgenza del Governo italiano, che conduce all'emanazione di un atto avente forza di legge, anche se temporalmente precario. Se manca — per definizione, a causa dell'urgenza (14) — ogni trasparenza nella fase di emanazione del decreto legge, spesso accade che anche in quella di conversione, effettuata in prossimità della scadenza del termine, le informazioni disponibili per il pubblico siano scarse.

La Corte risolve il problema a monte, ricorrendo alla clausola dell'effetto utile della Direttiva, che non può comunque essere disatteso dal diritto nazionale (15).

Il tema dell'effetto utile può servire a riportare il ragionamento della Corte sul piano della sostanza invece che su quello della mera forma, o, se si vuole, a rifocalizzare il concetto di competenza legislativa sul procedimento di emanazione della fonte e sulla sua pubblicità, piuttosto che sulla (sola) collocazione della stessa fonte nel relativo ordine gerarchico. Riemerge, in questo modo, la ricostruzione effettuata dall'Avvocato generale Sharpston nelle sue Conclusioni, e lasciata in qualche modo sullo sfondo dalla Corte che, nella sentenza, ha invece preferito evidenziare l'aspetto della "primarietà" della fonte.

Che la fonte sia primaria, per costituire oggetto di "competenza legislativa", è condizione necessaria ma non (necessariamente) sufficiente: occorre che l'iter legislativo sia improntato alla trasparenza e soggetto a quel *public scrutiny* che garantisce una certa consapevolezza del pubblico sulle tematiche oggetto di normazione, ed è quello stesso procedimento normativo che consente di non qualificare i soggetti pubblici che vi partecipano come autorità pubbliche ai fini dell'accesso alle informazioni ambientali.

4. *L'accesso alla giustizia e i suoi costi*: Edwards e Pallikaropoulos.

Con sentenza datata 11 aprile 2013 (16), la Corte considera un problema che appare particolarmente sentito nei Paesi in cui i costi processuali sono piuttosto elevati, ciò che spesso costituisce un grave ostacolo nei confronti dell'accesso alla giustizia in materia ambientale, contrariamente a quanto previsto dall'art. 9 della Convenzione di Århus (17).

L'ordinamento inglese, costituisce, sotto tale profilo, un esempio assai interessante, a causa del livello elevato dei costi associati alla *judicial review*, giurisdizione in cui confluiscono la maggior parte delle controversie ambientali e in cui il computo delle spese processuali segue la regola propria del processo civile (c.d. *English rule*), secondo la quale il soccombente deve tenere indenne il vincitore dalle spese da quest'ultimo sostenute.

Va premesso, a tale proposito, che esiste da tempo, nella dottrina inglese, un ampio dibattito sulla opportunità di mantenere tale regola anche nel contesto del processo amministrativo, laddove il timore di dover sostenere costi molto elevati finisce spesso con l'impedire o comunque disincentivare il privato dal ricorrere al giudice per ottenere il sindacato sui provvedimenti dell'amministrazione ed ottenere così una pronuncia sulla legittimità dell'azione di quest'ultima. Se ciò può dirsi vero, in generale, per tutte le controversie amministrative, tanto più grave appare nel caso delle controversie ambientali, dove si palesa il mancato rispetto della Convenzione di Århus (18).

Il problema è stato affrontato, soprattutto sul versante giurisprudenziale, attraverso la creazione dei c.d. Protective Cost Orders (PCOs), con i quali la Corte, che giudichi in *judicial review*, su richiesta del ricorrente, può limitare o escludere, a determinate condizioni, l'ammontare delle spese dovute dal ricorrente in caso di soccombenza (19). Su tali strumenti pare utile soffermarsi brevemente per poter inquadrare nella giusta prospettiva la sentenza in commento.

L'emanazione di un PCO da parte del giudice è, come poco sopra accennato, soggetta a determinate condizioni, in primo luogo, la necessità che la questione oggetto del giudizio sia di interesse generale e che la sua soluzione rivesta pertanto un ruolo che va oltre la mera soddisfazione dell'interesse del ricorrente; in secondo luogo che, in assenza di tale provvedimento, il ricorrente sarebbe stato probabilmente (e ragionevolmente) costretto a rinunciare al giudizio a causa dell'onerosità delle spese.

Quest'ultimo requisito è tuttavia suscettibile di un'interpretazione c.d. "soggettiva", se è riferito alle condizioni economiche del ricorrente, oppure "oggettiva" se è invece riferito alle condizioni economiche di un ipotetico "ricorrente medio" (*an ordinary member of the public*) (20), e la giurisprudenza ha utilizzato talora la prima, talora la seconda interpretazione.

La pronuncia della Corte di giustizia, su rinvio pregiudiziale della UK Supreme Court del 15 dicembre 2010 (21), si incentra proprio su questo tema ed offre una interessante prospettiva sul significato da attribuire alla locuzione "*not prohibitively expensive*" riferita all'accesso alla giustizia. Le Direttive coinvolte sono la Direttiva 337/85/CEE e la Direttiva 61/96/CE, nella parte in cui esse, recependo la Convenzione di Århus, prevedono, appunto, il diritto di accesso alla tutela giustiziale e giurisdizionale in termini di procedura «*giusta, equa, tempestiva e non eccessivamente onerosa*».

La vicenda alla base del rinvio è, in sintesi, la seguente.

La società Rugby Ltd, aveva ottenuto, alla metà degli anni Novanta, il permesso di costruire un impianto per la produzione del calcestruzzo, impianto che avrebbe dovuto operare nel rispetto delle norme sul contenimento delle emissioni dannose nell'atmosfera previste dall'Environmental Protection Act del 1990 e alle condizioni stabilite dall'Environment Agency per minimizzare il rilascio di sostanze nocive nell'atmosfera.

Una volta iniziata l'attività, tuttavia, l'entrata in vigore di una disciplina più restrittiva per il rilascio di emissioni inquinanti (derivante dal recepimento della Direttiva 61/96/CE), aveva reso necessaria la richiesta di un ulteriore permesso all'Environment Agency. Nella medesima richiesta, la società comunicava altresì l'intenzione di diversificare le proprie fonti di combustione che venivano integrate con l'utilizzo della gomma ricavata da pneumatici dismessi. Secondo quanto previsto dalla nuova normativa, la richiesta di permesso era stata oggetto di consultazione pubblica ed aveva dato adito ad una serie di obiezioni e opposizioni da parte dei residenti nella zona.

L'Environment Agency (attraverso la sua Air Quality Monitoring and Assessment Unit - AQMAU) provvedeva allora ad effettuare una nuova istruttoria e rilasciava il nuovo permesso per la continuazione dell'attività e l'uso sperimentale della gomma quale combustibile.

Il provvedimento veniva impugnato, senza successo, dinanzi all'Administrative Court sulla base della mancata sottoposizione a valutazione di impatto ambientale delle modifiche e, in particolare, della mancata *disclosure* di parte delle informazioni contenute nei *Reports* AQMAU (22).

La decisione di primo grado giungeva allora alla Court of Appeal, la quale respingeva l'appello (23) e ordinava alla parte soccombente il pagamento delle spese processuali nella misura del settanta per cento dei costi sostenuti dalle controparti (24).

La soccombente adiva tuttavia la House of Lords e contestualmente presentava istanza per ottenere un PCO che limitasse la somma da essa eventualmente dovuta alla controparte in caso di ulteriore rigetto del ricorso. Il giudice respingeva l'istanza in mancanza di informazioni dettagliate sulle condizioni economiche e finanziarie della ricorrente e della comunità che essa sosteneva di rappresentare. La ricorrente decideva comunque di proseguire nel giudizio.

La Corte respingeva infine nuovamente il ricorso confermando la sentenza d'appello (25) e condannava la soccombente al pagamento delle spese sostenute dalle controparti.

Il procedimento di determinazione delle spese del giudizio — di competenza, in quel momento, del *Clerk of the Parliaments* —, veniva tuttavia nel frattempo trasferito ai *cost officers* della UK Supreme Court che, nell'ampio disegno di riforma istituzionale previsto nel Constitutional Reform Act del 2005, aveva preso il posto, dal 1° ottobre 2009, della House of Lords in sede giurisdizionale (26).

Anche la decisione degli *officers* veniva impugnata, ciò che è consentito dalle Supreme Court Rules 2009, che prevedono la possibilità di riesame di detta decisione da parte di un singolo *Justice* della Corte o di un collegio di *Justices*.

Il collegio, cui veniva affidato il riesame (27), si chiedeva se la House of Lords avesse effettivamente garantito il rispetto delle disposizioni contenute nelle direttive dell'Unione europea derivanti dalla trasposizione della Convenzione di Århus e se il criterio puramente soggettivo che la Corte aveva adottato nel rigettare la richiesta di PCO della ricorrente potesse dirsi compatibile con i principi in materia di accesso alla giustizia che sorreggono la Convenzione, in particolare quello della non eccessiva onerosità del giudizio.

L'*injustice* che sarebbe derivata dall'uso di un *test* inadeguato per valutare la *prohibitive expensiveness* del ricorso induceva dunque il collegio a rinviare pregiudizialmente la questione alla Corte di giustizia.

I punti focali della questione posta dalla Supreme Court sono, da un lato, se sia lasciata ai singoli Stati

la decisione sul come garantire la "non eccessiva onerosità" dell'accesso alla giustizia richiesto dagli articoli 10-*bis* della Direttiva 85/337/CEE (oggi corrispondente all'art. 11 della Direttiva 2011/92/UE) e 15-*bis* della Direttiva 96/61/CE (quest'ultimo confluito nell'art. 16 della Direttiva 2008/1/CE) — che traspongono l'art. 9 c. 4 della Convenzione di Århus; dall'altro, quale criterio (soggettivo, oggettivo o misto) debba utilizzare il giudice nazionale chiamato a decidere sulle spese del relativo giudizio e se le valutazioni in merito possano variare nei diversi gradi di giudizio. La Supreme Court chiede inoltre se possa essere considerato determinante, ai fini del calcolo delle spese di giudizio gravanti sul ricorrente, il fatto che egli decida comunque di proseguire nel ricorso, nonostante la consapevolezza delle spese che rimarrebbero eventualmente a suo carico.

La Corte di giustizia sembra cogliere l'occasione per affermare un orientamento "moderato" in tema di spese di accesso alla giustizia in materia ambientale.

Essa ribadisce, innanzitutto, il concetto secondo cui le direttive che traspongono la Convenzione di Århus non impongono una giustizia a costo zero ma una giustizia il cui costo complessivo sia ragionevole e assicuri un ruolo rilevante al pubblico nella protezione dell'ambiente. Tale obiettivo, in assenza di specifiche previsioni concernenti le modalità di valutazione di tali costi, deve essere assicurato in modo uniforme: ciò significa che le modalità attraverso cui stabilire se l'onere dell'accesso alla giustizia sia, per il ricorrente, eccessivo o meno, non possono essere lasciate solo alla decisione del singolo ordinamento.

Il costo della giustizia, nell'interpretazione della Corte, diviene eccessivamente oneroso ogni qualvolta esso costituisca un disincentivo alla richiesta (non pretestuosa) da parte del pubblico, di un intervento del giudice a tutela delle "posizioni" ambientali che si ritengono violate. Decidere sull'eccessiva onerosità dell'accesso alla giustizia significa perciò — laddove le norme processuali consentano al giudice, come nel caso inglese, di effettuare una valutazione delle spese all'inizio del giudizio attraverso l'emanazione di un PCO — considerare contemporaneamente l'interesse del ricorrente e l'interesse della collettività alla protezione dell'ambiente.

In tale contesto, l'utilizzo di un criterio meramente soggettivo, che tenga conto della sola situazione economica del ricorrente appare inadeguato, come lo sarebbe l'uso di un criterio totalmente oggettivo, che tenesse conto della situazione economica di un ipotetico "ricorrente medio", completamente avulso dal caso concreto.

La soluzione sta nell'integrare il criterio soggettivo che rappresenta la situazione individuale del ricorrente (28) con quello oggettivo, che invece rappresenta la "propensione" del pubblico ad accedere alla giustizia: il costo del ricorso al giudice potrà allora dirsi eccessivo sia quando esso ecceda le risorse a disposizione del ricorrente sia quando esso risulti oggettivamente irragionevole. Tale "valutazione ponderativa", che deve tener conto, nell'opinione della Corte, anche di una serie di altri elementi, quali le prospettive di successo del ricorrente nonché la complessità del caso e della normativa applicabile, spetta al giudice che decide sulle spese ed è pertanto legata al singolo grado di giudizio (29).

Nelle more del giudizio, il Ministry of Justice ha provveduto a lanciare una pubblica consultazione per raccogliere le istanze degli interessati sul tema dei costi delle controversie ambientali (30). Alle risultanze della consultazione è seguita una modifica delle Civil Procedure Rules attraverso cui le controversie rientranti nella Convenzione di Århus sono state sottoposte al regime del costo massimo prefissato (*Fixed costs*) (31).

Le spese relative a tali controversie che la parte vincitrice può pretendere, in primo grado, sono state pertanto limitate, rinviando alle relative Practice Directions per la fissazione del limite, tenuto conto anche della « *nature of the claimant* » (R. 45.43(2)) (32).

Le regole tuttavia cambiano in secondo grado, per esplicita previsione della R. 45.41 che rinvia alla successiva R. 52.9A per la disciplina delle spese in grado di appello. Detta Rule afferma testualmente che « *In any proceeding in which costs recovery is normally limited or excluded at first instance, an appeal court may make an order that the recoverable costs of an appeal will be limited to the extent which the court specifies* ».

La decisione sulle spese ritorna dunque, in appello, nelle mani del giudice, che, nel disporre una eventuale limitazione delle spese dovrà tener conto della situazione economica delle parti, di tutte le circostanze del caso e dell'esigenza di agevolare l'accesso alla giustizia (33).

Riemerge pertanto la discrezionalità del giudice nella determinazione delle spese, pur se contenuta nei limiti indicati dalla norma che, nel richiedere alla corte di considerare i suddetti tre elementi (situazione

delle parti, circostanze del caso, facilitazione dell'accesso alla giustizia), accoglie un criterio misto, parte soggettivo e parte oggettivo.

Note:

(1) La Convenzione era stata firmata anche dalla Comunità europea che, nel 2003, aveva parzialmente provveduto, con le Direttive n. 4 e 35, ad adeguare la propria normativa ambientale alle disposizioni della Convenzione stessa con conseguente ricaduta sulla normativa degli Stati membri.

L'adeguamento è stato parziale perché, dei tre "pilastri" su cui è fondata la Convenzione (accesso alle informazioni ambientali, partecipazione del pubblico ai processi decisionali in materia di ambiente e accesso alla giustizia), le suddette direttive si occupano dei primi due e solo di parte del terzo. Cfr. in proposito Corte giust., 8 marzo 2011 (causa C-240/09), *Lesoochránárske zoskupenie VLK c. Ministerstvoivotného prostredia Slovenskej republiky*, in eur-lex.europa.eu, su cui sia consentito il rinvio a G. Ligugnana, *La Convenzione di Århus nella giurisprudenza della Corte di giustizia UE del 2011*, in questa Rivista, 2012, pp. 637 ss.

(2) La Direttiva 2003/4/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2003, in GU L 41 del 14 febbraio 2003, p. 26 ha trasposto nel diritto dell'Unione le disposizioni della Convenzione (artt. 4, 5 e 9, par. 1) che riguardano l'accesso alle informazioni in materia ambientale e la tutela nel caso di diniego di accesso; la Direttiva 2003/35/CE, modificando ed integrando le Direttive 85/337/CEE del Consiglio del 27 giugno 1985 in GU L 175 del 5 luglio 1985 (sulla valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati — c.d. "Direttiva VIA" — oggi confluita nella Direttiva 2011/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011 in GU L 26 del 28 gennaio 2012) e 96/61/CE (sulla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento — c.d. "Direttiva PRII", oggi confluita nella Direttiva 2008/1/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 gennaio 2008 in GU L 24 del 29 gennaio 2008), ha invece trasposto gli art. 6 e 9, paragrafi 2 e 4, che prevedono il diritto del pubblico di partecipare ai procedimenti ambientali e di accedere alla giustizia per far valere la mancata partecipazione a detti procedimenti ("per contestare la legittimità sostanziale e procedurale, atti od omissioni soggetti alle disposizioni dell'art. 6"), con particolare riguardo alle organizzazioni che hanno come scopo la tutela dell'ambiente ed in relazione ai progetti, piani e programmi che abbiano rilevante impatto su quest'ultimo.

(3) Si tratta, ad esempio, del quesito relativo al dovere del giudice nazionale slovacco che decida su rinvio della Corte costituzionale, di sollevare la pregiudiziale comunitaria, nonostante che la pronuncia della Corte obblighi detto giudice a statuire in modo conforme a quanto stabilito da quest'ultima.

(4) Si tratta della legge sull'organizzazione ed il funzionamento della Corte costituzionale che contiene altresì le norme di procedura. Una versione in inglese della legge è reperibile nel sito della Corte (portal.concourt.sk).

(5) Il p.to 5.4 dell'all. 1 alla Direttiva prevede infatti che siano soggette alle disposizioni per la prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento, le discariche che ricevono più di 10 tonnellate al giorno o con una capacità totale di oltre 25.000 tonnellate, escluse le discariche per i rifiuti inerti.

(6) Secondo l'art. 4, par. 2, della Direttiva 2003/4/CE, gli Stati membri possono disporre che una richiesta di informazione ambientale sia respinta in una serie di casi in cui la divulgazione possa divenire pregiudizievole nei confronti di altro e contrapposto interesse, tra cui (lett. d) quello alla riservatezza delle informazioni commerciali e industriali, sempreché esso sia posto a tutela di "un legittimo interesse economico, compreso l'interesse pubblico di mantenere la riservatezza statistica ed il segreto fiscale".

(7) Si veda, in proposito, con ampia argomentazione sulla ponderazione degli opposti interessi, Corte giust. (Terza Sezione) sentenza 28 luglio 2011, causa C-71/10, *Office of Communication c. Information Commissioner*, in eur-lex.europa.eu.

(8) Conclusioni dell'Avv. Generale J. Kokott, p.to 92.

(9) Si noti che l'Avv. Generale deduce anche dalla messa a disposizione pur tardiva del provvedimento l'assenza di un interesse privato che potesse considerarsi prevalente.

(10) Corte giust. (Seconda Sezione), 18 luglio 2013, causa C-515/11, *Deutsche Umwelthilfe eV c. Bundesrepublik Deutschland*, in eur-lex.europa.eu.

(11) Corte giust. (Grande Sezione), 14 febbraio 2012, causa C-204/09, *Flachglas Torgau GmbH c. Bundesrepublik Deutschland*, in eur-lex.europa.eu.

(12) *Umweltinformationsgesetz*, 22 dicembre 2004, in BGBl, 2004, I, S. 3704.

- (13) Cfr. le Conclusioni dell'Avv. Generale Sharpston, p.to 51 e p.to 23 della sentenza.
- (14) Non pare il caso nemmeno di accennare all'annoso ed ormai (assai) preoccupante problema del ricorso alla decretazione di necessità e urgenza in ipotesi in cui l'una e l'altra risultano totalmente assenti.
- (15) Cfr. il p.to 35 della sentenza.
- (16) Corte giust. (Quarta Sezione), 11 aprile 2013, causa C-260/11, *Edwards & Pallikaropoulos c. Environment Agency*, in eur-lex.europa.eu.
- (17) L'art. 9, c. 4 della Convenzione, infatti, prevede, per le controversie ambientali, un accesso alla giustizia che offra « rimedi adeguati ed effettivi » con procedure « obiettive, eque, rapide e non eccessivamente onerose » (not prohibitively expensive, nella versione inglese).
- (18) Il tema dei costi del processo è complesso e richiederebbe ben altro spazio ed altra sede. Un'idea del dibattito si può ricavare dal rapporto redatto qualche anno fa da Jackson LJ (R. Jackson, *Review of Civil Litigation Costs: Final Report*, London, december 2009. Sempre del medesimo autore esiste anche un consistente Preliminary Report, datato Maggio 2009. Entrambe le versioni sono reperibili nel sito del Ministry of Justice (www.justice.gov.uk). Il rapporto ha anche costituito il punto di partenza per le più recenti riforme in tema di spese processuali e di Legal Aid. Con riferimento alle controversie ambientali esisteva peraltro un precedente rapporto (*Ensuring access to environmental justice in England and Wales, Report of the Working Group on Access to Environmental Justice*, 2008, reperibile nel sito www.unece.org) ad opera di Sullivan LJ, da cui emergeva che l'accesso alla tutela giurisdizionale in materia ambientale nel Regno Unito era eccessivamente costoso e dunque non rispettoso della Convenzione.
- (19) L'attuale configurazione dei PCOs si fa solitamente risalire al caso *Corner House*, deciso dalla Court of Appeal nel 2005 (R (*Corner House Research*) v *Secretary of State for Trade and Industry* [2005] EWCA Civ 192). In tale sede la Corte garantiva alla ricorrente la completa esenzione dal pagamento delle spese in caso di soccombenza nel giudizio conseguente all'impugnazione di un provvedimento dell'Export Credits Guarantee Department. Il contenuto dei PCOs è atipico: essi possono contenere sia la limitazione, sia la totale esenzione dalle spese qualunque sia l'esito del giudizio per il ricorrente, con o senza diritto di ottenere il rimborso delle spese sostenute dallo stesso ricorrente in caso egli risulti vincitore.
- (20) Le due interpretazioni si possono rinvenire nei due diversi gradi di giudizio del caso *Garner*. Cfr., in particolare, R (*Garner*) v *Elmbridge Borough Council* [2010] EWCA Civ 1006.
- (21) R (*Edwards & Anor*) v *Environment Agency & Ors* [2010] UKSC 57.
- (22) R (*Edwards*) v *Environment Agency & Ors* [2005] EWHC 657 (Admin).
- (23) *Edwards & Anor v Environment Agency & Ors* [2006] EWCA Civ 877.
- (24) *Edwards & Anor v Environment Agency & Ors* [2006] EWCA Civ 1138.
- (25) R (*Edwards & Anor*) v *Environment Agency & Ors* [2008] UKHL 22.
- (26) La R. 49 delle Supreme Court Rules 2009, prevede infatti che la determinazione dell'ammontare delle spese sia deferita a « two cost officers appointed by the President ».
- (27) Cfr. R (*Edwards & Anor*) v *Environment Agency & Ors* [2010] UKSC 57.
- (28) In tal senso, il fatto che il ricorrente abbia deciso di proseguire il giudizio non può essere, di per sé, considerato un indice della sostenibilità o della non eccessiva onerosità delle spese del giudizio. Cfr., il p.to 43 della sentenza.
- (29) Cfr., il p.to 45 della sentenza.
- (30) Ministry of Justice, *Cost Protection for Litigants in Environmental Judicial Review Claims*, CP16/11, in www.justice.gov.uk.
- (31) Sulla scelta del regime dei fixed costs cfr. anche le osservazioni di Lord Jackson, nella sua *Response to MoJ Consultation Paper CP16/11*, in www.judiciary.gov.uk.
- (32) Le Practice Directions limitano attualmente le spese per il ricorrente soccombente a £ 5.000 « where the claimant is claiming only as an individual and not as, or on behalf of, a business or other legal person », a £ 10.000 « in all other cases ». Per la parte resistente il limite è fissato a £ 35.000. Tale regime delle spese del giudizio è derogabile per volontà del ricorrente, che vi può rinunciare (R. 45.42) mentre spetta sempre al ricorrente dichiarare nel ricorso che la controversia rientra in quelle previste dalla Convenzione e su tale statuizione la controparte può sollevare apposita eccezione. Il giudice decide su tale eccezione « at the earliest opportunity » (R. 45.44(2)).
- (33) CPR, R. 52.9A(2).

