

Esiste un “terzo pilastro” della Convenzione di Åhrus?

di Marco Magri
(31 gennaio 2012)

Con la pronuncia pregiudiziale del 12 maggio 2011, C-115/09, la Corte di Giustizia ha fatto osservare un aspetto fondamentale del “terzo pilastro” della Convenzione di Åhrus (accesso alla giustizia in materia ambientale): la legittimazione delle associazioni ambientaliste ad impugnare gli atti delle pubbliche amministrazioni ha basi differenti da quella dei singoli, in quanto consegue al formale riconoscimento di determinati requisiti, in presenza dei quali l’associazione può promuovere il ricorso su tutto il territorio nazionale, senza dover ancorare la propria pretesa alla titolarità di una posizione soggettiva qualificata.

L’art. 9, comma 2, seconda parte della Convenzione di Åhrus stabilisce infatti che le organizzazioni non governative in possesso dei requisiti prescritti dall’ordinamento nazionale “si considerano” in possesso di un *interesse sufficiente* o titolare di *diritti suscettibili di violazione*; vale a dire che la legittimazione dell’associazione, una volta riconosciuta, si presume e non può essere sottoposta ad ulteriori condizioni di ammissibilità.

Appariva quindi palesemente difforme dal diritto dell’Unione la norma denunciata dal giudice tedesco: l’art. 2.1 dell’*Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz* (disposizioni sui ricorsi in materia ambientale ai sensi della direttiva 2003/35/Ce), nella parte in cui permetteva alle associazioni formalmente riconosciute di impugnare gli atti amministrativi al solo scopo di far valere norme che “conferiscono diritti ai singoli”, così subordinando l’ammissibilità del ricorso a requisiti che, tra l’altro, solo persone diverse dalle associazioni potevano soddisfare, “come ad esempio la condizione di essere più o meno prossimi ad un impianto o quella di subire in un modo o in un altro gli effetti del suo funzionamento” (par. 47 della motivazione). Un insieme di presupposti che il tribunale rimettente riconduceva al concetto di *lesione di un diritto pubblico soggettivo*, per far notare come in Germania la soglia di accesso delle associazioni alla giustizia ambientale venisse a coincidere con la soglia ordinaria di accesso alla giustizia amministrativa, stabilita dall’art. 42 del codice di procedura amministrativa (*Verwaltungsgerichtordnung*).

Da questo angolo di visuale, la Corte ha dato ampio risalto al fatto che la legittimazione delle associazioni corrisponde ad un autonomo diritto conferito dall’ordinamento dell’Unione, funzionale al ruolo di tali soggetti e perciò indenne dai restringimenti processuali che gli Stati membri possono continuare a stabilire con riferimento ai singoli.

L’impressione di una pronuncia in linea con la Convenzione di Åhrus diviene tuttavia meno limpida, quando si rifletta su una diversa affermazione della Corte: gli Stati membri hanno la facoltà di “*circoscrivere ai soli diritti pubblici soggettivi i diritti di cui può essere invocata la violazione da parte dei singoli*”, mentre “*siffatta limitazione non può essere applicata alle associazioni*” (par. 45). Ai *singoli*, gli Stati membri potrebbero dunque permettere, in materia ambientale, di impugnare atti amministrativi nei limiti in cui il loro ricorso si dimostri teso a far valere norme che conferiscono “diritti pubblici soggettivi”. Se non il ricorso delle associazioni, il ricorso dei *singoli* potrebbe allora essere subordinato a condizioni patrimoniali o personali, come quella di essere prossimi ad un impianto o di subire gli effetti del suo funzionamento.

Il problema della posizione dei singoli rispetto al processo, in materia ambientale, non pare risolto in questi termini dal diritto dell’Unione. Ecco anzi un problema delicatissimo, che per la Corte sarebbe stato forse più opportuno non chiamare in causa. In primo luogo, infatti, è vero che in materia ambientale gli Stati membri circoscrivono ai soli diritti pubblici soggettivi, le posizioni di cui può essere invocata la violazione da parte dei singoli. Non così l’art. 9 comma 2 della Convenzione di Åhrus, il quale, proprio con riferimento ai

singoli, e ad essi soltanto, impone agli Stati membri di determinare il significato delle nozioni di *interesse* e di *violazione di un diritto* con l'*obiettivo* di garantire un *ampio accesso alla giustizia*. Sorge quindi spontaneo abbandonare la vecchia logica dell'ente "esponentiale" per vedere piuttosto, nell'art. 9 della Convenzione di Åhrus, la legittimazione delle associazioni come parte di un nuovo sottosistema oggettivo dell'accesso alla giustizia, il cui principio ispiratore è una *profonda riforma della legittimazione dei singoli*, considerati quali semplici cittadini-ricorrenti e non quali detentori di un interesse "debole", presuntivamente ceduto all'associazione. Quando si ragiona sulla legittimazione delle associazioni come di una deroga al diritto processuale comune, non si può sottacere che, per l'ordinamento dell'Unione, una deroga analoga riguarda la legittimazione dei singoli, la quale è anch'essa a suo modo *ex lege*. Il carattere impreciso del testo della Convenzione; il difetto di una apposita normativa europea di adattamento al "terzo pilastro"; la circostanza che i singoli non possano confidare in regole processuali dettagliate sui ricorsi in materia ambientale, non toglie che la Convenzione implichi l'obbligo di interpretare le norme processuali nazionali, da cui si evince la regola della legittimazione, con canoni diversi da quelli finora consolidatisi entro gli Stati membri, così da rendere giustiziabili nell'ordinamento interno i diritti *spettanti ai singoli* in forza dell'ordinamento giuridico dell'Unione (Corte di Giustizia, 8 marzo 2011, sentenza C-240/09).

In secondo luogo, l'idea che possa essere praticato per i singoli un criterio di accesso alla giustizia basato esclusivamente sulla "rilevanza giuridica" dell'interesse dal punto di vista del diritto statale, sembra smentito dall'impianto complessivo della Convenzione di Åhrus. Il concetto di *membro del pubblico interessato*, che secondo la Convenzione legittima il singolo alla proposizione del ricorso, implica già una comunanza di interessi tale da rendere inconcepibile un giudizio ipotetico di possibilità giuridica dell'azione, basato cioè sulla esistenza di una norma che contempra a priori la titolarità del diritto fatto valere del ricorrente. Il procedimento logico di "giuridificazione" degli interessi non può assommarsi in un atto di conferimento normativo, ma su un meccanismo di differenziazione acconcio ad ospitare le plurime manifestazioni sociali dell'individuo, che può accedere alla giustizia ambientale, come può accedere ai procedimenti amministrativi (secondo pilastro) con poco più di quella assenza di interesse che presiede l'accesso alle informazioni ambientali (primo pilastro), dimostrando nulla più che di aver subito gli "effetti dei processi decisionali" (art. 2 comma 5 della Convenzione). L'area dei conflitti giustiziabili nelle materie sottoposte alla Convenzione di Åhrus, non è segnata solo dai rapporti entro cui si apprezzano gli effetti astrattamente voluti dalla fattispecie normativa, come conseguenza di un atto amministrativo, ma anche dagli effetti che i processi decisionali esplicano sul singolo e sul pubblico insieme o, meglio, sul singolo come parte indistinta del pubblico interessato (formazione sociale).

In terzo luogo, l'obiezione è prettamente teorica. Malgrado l'apparato concettuale utilizzato dalla Corte abbia larghissimo seguito nel diritto europeo, se qualcosa suggerisce la Convenzione di Åhrus, è di incominciare a riflettere sul significato "metaforico" di nozioni come la legittimazione o l'interesse ad agire (S. Winter, *The Metaphor of Standing and the Problem of Self Governance*, in *Stanford Law Review*, 1988, 1371 ss.). Persino l'assunto che il diritto ambientale dell'Unione non prenda posizione verso l'*actio popularis*, o sia tendenzialmente contrario a tale istituto, dovrebbe farsi più sospettoso e prudente, in materia ambientale, dove l'idea di titolarità di un diritto non significa che questo non appartenga anche ad altri, ma, al contrario, implica che l'individuo possa affermare come propria la tutela di interessi sociali, senza altro limite che non sia l'uso abnorme del processo, ossia l'ipotesi-limite del ricorso che snatura il concetto di "lite" o di "controversia" per dare origine ad un dibattito di altra natura. Ora proprio la giuridicità dell'abuso del processo dovrebbe ispirare la massima che, in materia ambientale, *non esistono interessi dei singoli che non possano accedere alla giustizia, tranne quelli che non introducano genuinamente una con-*

troversia (e che in fondo ogni giudice sa valutare da sé). Estranea alla cultura giuridica europea è semmai l'azione popolare in quella sua versione estrema che è l'azione del "chiunque" (*quivis de populo*) o ricorrente "ideologico", facile a degenerare in un uso tattico della giustizia (C. Harlow, *Public Law and Popular Justice*, in *Modern Law Review*, n. 1/2002, p. 1 ss.).

Concludiamo con una quarta obiezione, che ci riporta alle motivazioni con cui poteva essere supportata la pronuncia pregiudiziale in esame. Si è detto che l'art. 2, comma 1.1) dell'*Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz* si prestava ad una interpretazione non conforme al diritto dell'Unione. Ma il motivo non andava ricercato troppo in là. La Convenzione di Åhrus prescrive che si consideri in possesso di un interesse sufficiente o di un diritto suscettibile di violazione qualsiasi organizzazione non governativa in possesso dei requisiti prescritti dal diritto nazionale. Imporre a *queste* associazioni, già riconosciute, di far valere in giudizio solo norme che conferiscono diritti ai singoli, significa imporre una inconcepibile *doppia soglia* di accesso alla giustizia, che lede, se proprio vogliamo, la rappresentatività dell'associazione vista come ulteriore espansione della personalità dei singoli: il loro diritto, garantito dalla Convenzione di Åhrus (e dall'ordinamento dell'Unione), di scegliere tra tutela individuale e tutela prestata dall'associazione.

L'aver voluto precisare, invece, che la norma tedesca non è conforme al diritto dell'Unione in quanto estende alle associazioni un restringimento che potrebbe essere riservato ai singoli, precostituisce un sindacato debolissimo o nullo della Corte sulle scelte legislative nazionali riguardo all'accesso alla giustizia in generale: ecco quello che può far dubitare di un futuro roseo (e in fin dei conti, della stessa esistenza) di un terzo pilastro della Convenzione di Åhrus.