

**OSSERVATORIO SULLA GIURISPRUDENZA
DEL TRIBUNALE E DELLA CORTE DI GIUSTIZIA
DELL'UNIONE EUROPEA**

(A CURA DELL'UFFICIO STUDI DELLA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA)

(Novembre 2013)

Unione Europea, Ambiente.

Corte di giustizia dell'UE,

La direttiva 2003/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 maggio 2003, 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, la quale ha aggiunto l'articolo 10 bis alla direttiva 85/337/CEE del Consiglio, del 27 giugno 1985, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, nello stabilire che essa doveva essere trasposta entro il 25 giugno 2005, deve essere interpretata nel senso che le disposizioni di diritto interno adottate ai fini della trasposizione di detto articolo dovrebbero altresì applicarsi ai procedimenti amministrativi di autorizzazione iniziati prima del 25 giugno 2005 qualora essi abbiano comportato il rilascio di un'autorizzazione successivamente a tale data.

L'articolo 10 bis della direttiva 85/337, come modificata dalla direttiva 2003/35, deve essere interpretato nel senso che esso osta a che gli Stati membri limitino l'applicabilità delle disposizioni di trasposizione di tale articolo al caso in cui la legittimità di una decisione sia contestata a causa dell'omissione della valutazione ambientale, senza estenderla a quello in cui una valutazione siffatta sia stata realizzata ma sia affetta da vizi.

L'articolo 10 bis, lettera b), della direttiva 85/337, come modificata dalla direttiva 2003/35, deve essere interpretato nel senso che esso non osta ad una giurisprudenza nazionale che non riconosce la violazione di un diritto ai sensi di tale articolo, qualora sia dimostrato che verosimilmente, alla luce delle circostanze della fattispecie, la decisione contestata non sarebbe stata diversa senza il vizio di procedura invocato dal richiedente. Ciò vale tuttavia solo a condizione che l'autorità giurisdizionale o l'organo aditi del ricorso non facciano gravare in alcun modo, al riguardo, l'onere della prova sul richiedente e che si pronuncino, tenuto conto eventualmente degli elementi di prova forniti dal committente o dalle autorità competenti, e, più in generale, dell'insieme degli elementi del fascicolo loro sottoposto, prendendo in considerazione segnatamente il grado di gravità del vizio fatto valere e verificando in particolare, a tal proposito, se esso abbia privato il pubblico interessato di una delle garanzie istituite, conformemente agli obiettivi della direttiva 85/337, al fine di consentirgli di accedere all'informazione e di essere autorizzato a partecipare al processo decisionale.

[Link al testo della sentenza](#)

Il diritto al ricorso e la legittimità di limiti di ricevibilità in caso di violazioni meramente formali secondo la Corte di giustizia. Spunti di riflessione sul nostro art. 21 octies.

La questione oggetto della presente, interessantissima, pronuncia della Corte di giustizia nasce a seguito di un rinvio pregiudiziale da parte della Corte amministrativa federale, la quale si chiede se

l'interpretazione di una norma nazionale – nella parte in cui essa esclude il diritto di ricorso per far valere irregolarità inficianti la valutazione ambientale in un procedimento amministrativo iniziato prima del 25 giugno 2005, anche qualora le decisioni derivanti da siffatti procedimenti siano state adottate, come nella fattispecie, successivamente a tale data – sia conforme alla direttiva 2003/35, mentre quest'ultima, in base al suo articolo 6, prende in considerazione detta data del 25 giugno 2005 solo come data di scadenza del termine per la sua trasposizione.

Il giudice del rinvio chiede altresì se altra disposizione normativa interna, che limita il diritto di ricorso al solo caso in cui la valutazione ambientale sia stata puramente e semplicemente omessa, recepisca correttamente l'articolo 10 bis della direttiva 85/337, ai sensi del quale spetta un diritto ad un ricorso che consenta di contestare la legittimità delle decisioni inficiate da irregolarità procedurali.

Infine, detto giudice chiede se sia compatibile con tale diritto la costante giurisprudenza nazionale secondo la quale una persona interessata da un progetto sottoposto a valutazione ambientale può essere pregiudicata nei suoi diritti solo qualora l'irregolarità procedurale presenti un nesso di causalità con il risultato finale dell'approvazione del progetto che le arreca pregiudizio.

Occorre premettere che la convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale del 25 giugno 1998, approvata a nome della Comunità europea con decisione 2005/370/CE del Consiglio, del 17 febbraio 2005 (GU L 124, pag. 1) (in prosieguo: la «convenzione di Aarhus»), all'articolo 9 stabilisce quanto segue:

«(...)

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 uno Stato membro 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).

La direttiva 2003/35

L'articolo 1 della direttiva 2003/35 è così formulato:

«Obiettivo della presente direttiva è contribuire all'attuazione degli obblighi derivanti dalla convenzione di Aarhus, in particolare:

(...)

b) migliorando la partecipazione del pubblico e prevedendo disposizioni sull'accesso alla giustizia nel quadro delle direttive [85/337] e 96/61/CE del Consiglio».

L'articolo 3, paragrafo 7, della direttiva 2003/35 prevede l'inserimento di un articolo 10 bis nella direttiva 85/337.

L'articolo 6 della direttiva 2003/35 così dispone:

«Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro il 25 giugno 2005. Essi ne informano immediatamente la Commissione. (...)

(...))».

L'articolo 10 bis della direttiva 85/337 è così formulato:

«Gli Stati membri provvedono, nel quadro del proprio ordinamento giuridico nazionale, 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 uno Stato membro esiga tale presupposto, abbiano accesso a una procedura di ricorso dinanzi ad un organo giurisdizionale 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 sulla partecipazione del pubblico stabilite dalla presente direttiva.

Gli Stati membri stabiliscono in quale fase possono essere contestati le decisioni, gli atti o le omissioni.

Gli Stati membri determinano ciò che costituisce un interesse sufficiente e una violazione di un diritto, compatibilmente con l'obiettivo di offrire al pubblico interessato un ampio accesso alla giustizia (...)

(...))».

In relazione alla prima questione, e cioè se la direttiva 2003/35, che ha aggiunto l'articolo 10 bis alla direttiva 85/337, debba essere interpretata nel senso che le disposizioni di diritto interno adottate ai fini della trasposizione di quest'ultima disposizione dovrebbero altresì applicarsi ai procedimenti amministrativi di autorizzazione iniziati prima del 25 giugno 2005 qualora questi ultimi abbiano comportato il rilascio di un'autorizzazione successivamente a tale data, la Corte di giustizia ha in primo luogo ricordato che in linea di principio una nuova norma giuridica si applica a partire dall'entrata in vigore dell'atto recante la medesima. Sebbene essa non si applichi alle situazioni giuridiche sorte e definitivamente acquisite in vigenza della vecchia legge, si applica agli effetti futuri delle medesime, nonché alle situazioni giuridiche nuove.

La Corte ha inoltre ricordato di aver già dichiarato che il principio dell'assoggettamento a valutazione ambientale dei progetti idonei ad avere un notevole impatto sull'ambiente non si applica nel caso in cui la data di presentazione formale della domanda di autorizzazione di un progetto sia anteriore alla data di scadenza del termine di trasposizione della direttiva 85/337 (sentenze dell'11 agosto 1995, Commissione/Germania, C-431/92, Racc. pag. I-2189, punti 29 e 32; del 18 giugno 1998, Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, C-81/96, Racc. pag. I-3923, punto 23, e del 15 gennaio 2013, Križan e a., C-416/10).

Tuttavia, le nuove prescrizioni derivanti dall'articolo 10 bis della medesima direttiva non possono essere considerate nel senso di appesantire e ritardare in quanto tali i procedimenti amministrativi, al pari dell'assoggettamento stesso dei progetti a valutazione ambientale, trattandosi di una norma riguardante il diritto al ricorso.

Pertanto, la direttiva 2003/35, che ha aggiunto l'articolo 10 bis alla direttiva 85/337, nello stabilire che dovesse essere trasposta entro il 25 giugno 2005, deve essere interpretata nel senso che le disposizioni di diritto interno adottate ai fini della trasposizione di tale articolo dovrebbero altresì applicarsi ai procedimenti amministrativi di autorizzazione iniziati prima del 25 giugno 2005 qualora essi abbiano comportato il rilascio di un'autorizzazione successivamente a tale data.

In relazione alla seconda questione, con la quale il giudice del rinvio chiede sostanzialmente se l'articolo 10 bis della direttiva 85/337 debba essere interpretato nel senso che esso osta a che gli Stati membri limitino l'applicabilità di tale articolo al solo caso in cui sia contestata l'omissione della valutazione ambientale, senza estenderla a quello in cui una valutazione siffatta sia stata realizzata ma sia affetta da vizi, osserva la Corte che l'articolo 10 bis, primo comma, della direttiva 85/337, nel prevedere che le decisioni, gli atti o le omissioni contemplati dal detto articolo debbano

poter costituire oggetto di ricorso giurisdizionale per contestarne la legittimità sostanziale o procedurale, non ha in alcun modo limitato i motivi che possono essere invocati a sostegno di siffatto ricorso (sentenza del 12 maggio 2011, C 115/09, punto 37).

Pertanto, le disposizioni nazionali di trasposizione di detta disposizione non possono quindi limitare la loro applicabilità al solo caso in cui la contestazione della legittimità si basi sul motivo relativo all'omissione di una valutazione dell'impatto ambientale. Escludere tale applicabilità in caso di irregolarità, anche gravi, di una valutazione dell'impatto ambientale effettuata priverebbe le disposizioni della direttiva 85/337 inerenti alla partecipazione del pubblico di gran parte del loro effetto utile. Una simile esclusione sarebbe pertanto contraria all'obiettivo volto a garantire un ampio accesso agli organi giurisdizionali previsto dall'articolo 10 bis della medesima direttiva.

Quanto alla terza questione, che è di particolare importanza anche per l'ordinamento italiano in quanto potrebbe riguardare l'applicazione dell'art. 21 octies, l. 241/90, che riguarda la compatibilità comunitaria di una giurisprudenza nazionale la quale sottoponga la ricevibilità del ricorso alla condizione che il vizio procedurale di cui si avvale è tale che, in base alle circostanze della fattispecie, sussiste la possibilità che la decisione contestata sarebbe stata diversa se tale vizio non fosse esistito e che una posizione giuridica sostanziale ne risulta intaccata, la Corte ha osservato che spetta alla normativa nazionale stabilire quali sono le condizioni di ricevibilità di un ricorso.

E' chiaro però che tali condizioni non devono essere, conformemente al principio dell'equivalenza, meno favorevoli di quelle riguardanti ricorsi analoghi di natura interna e, in base al principio di effettività, non devono rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione.

La Corte ha tuttavia precisato che ciò vale tuttavia solo a condizione che l'autorità giurisdizionale o l'organo aditi del ricorso non facciano gravare in alcun modo, al riguardo, l'onere della prova sul richiedente e che si pronuncino, tenuto conto eventualmente degli elementi di prova forniti dal committente o dalle autorità competenti, e, più in generale, dell'insieme degli elementi del fascicolo loro sottoposto, prendendo in considerazione segnatamente il grado di gravità del vizio fatto valere e verificando in particolare, a tal proposito, se esso abbia privato il pubblico interessato di una delle garanzie istituite, conformemente agli obiettivi della direttiva 85/337, al fine di consentirgli di accedere all'informazione e di essere autorizzato a partecipare al processo decisionale.

**Unione Europea, Circolazione delle persone, cittadini di Stati terzi, asilo, immigrazione.
Corte di giustizia dell'UE, Grande Sezione, sent. 14 novembre 2013 (causa C-4/11)**

Quando gli Stati membri non possono ignorare che le carenze sistemiche della procedura di asilo e delle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo nello Stato membro identificato inizialmente come competente in base ai criteri enunciati nel capo III del regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003, (...), costituiscono motivi seri e comprovati di credere che il richiedente asilo corra un rischio reale di subire trattamenti inumani o degradanti ai sensi dell'articolo 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea - ciò che spetta al giudice del rinvio verificare -, lo Stato membro che procede alla determinazione dello Stato membro competente è tenuto a non trasferire il richiedente asilo verso lo Stato membro identificato inizialmente come competente e, ferma restando la facoltà di esaminare esso stesso la domanda, a proseguire l'esame dei criteri di detto capo per verificare se un altro Stato membro possa essere identificato come competente in base ad uno di tali criteri o, in mancanza, in base all'articolo 13 del medesimo regolamento.

Per contro, in una situazione del genere, l'impossibilità di trasferire un richiedente asilo verso lo Stato membro identificato inizialmente come competente non implica, di per sé, che lo Stato

membro che procede alla determinazione dello Stato membro competente sia tenuto a esaminare esso stesso la domanda di asilo sul fondamento dell'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento n. 343/2003.

[Link al testo della sentenza](#)

La Corte, nella pronuncia in esame afferma che uno Stato membro che non possa trasferire un richiedente asilo verso lo Stato competente per l'esame della richiesta, perché sussiste il rischio che in questo Stato vengano violati i suoi diritti fondamentali, è tenuto a identificare un altro Stato membro competente ma non è tenuto, per contro, a esaminare esso stesso la domanda.

Il regolamento «Dublino II» (Regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo) enuncia i criteri che consentono di determinare lo Stato membro competente per l'esame di una domanda di asilo presentata nell'Unione: in linea di principio, è competente un solo Stato membro. Per il caso in cui un richiedente asilo presenti domanda in uno Stato membro diverso da quello competente in base al regolamento, è prevista una procedura per il suo trasferimento verso lo Stato membro competente. Nondimeno, in una situazione del genere, lo Stato membro al quale è stata indirizzata la domanda può decidere di non trasferire il richiedente verso lo Stato competente e di esaminare esso stesso la domanda.

Il caso in esame riguardava un cittadino iraniano, entrato illegalmente in Germania attraverso la Grecia. La domanda di asilo che ha presentato in Germania è stata dichiarata irricevibile giacché, ai sensi del regolamento, era la Grecia lo Stato membro competente per esaminarla. Il richiedente asilo è stato perciò trasferito in quest'ultimo Stato. Egli ha proposto, tuttavia, un ricorso per annullamento della decisione di rigetto della sua domanda, che è stato accolto dal Tribunale amministrativo di Francoforte sul Meno. Secondo detto giudice, considerate le condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo e del trattamento delle domande di asilo in Grecia, la Germania era tenuta a esaminare la domanda. Le autorità tedesche hanno successivamente riconosciuto al richiedente lo status di rifugiato.

La Corte amministrativa d'appello dell'Assia, Germania ha chiesto alla Corte di giustizia di precisare come debba essere identificato lo Stato tenuto a esaminare la domanda di asilo. Il giudice tedesco intende sapere se il regolamento conferisca al richiedente asilo il diritto di pretendere da uno Stato membro che esamini la sua domanda qualora tale Stato non possa trasferirlo, stante il rischio di una violazione dei suoi diritti fondamentali, verso lo Stato membro inizialmente identificato come competente.

Nella sentenza in esame la Corte rammenta, anzitutto, che uno Stato membro è tenuto a non trasferire un richiedente asilo verso lo Stato membro inizialmente identificato come competente quando non può ignorare che le carenze sistemiche della procedura di asilo e delle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo in tale Stato membro costituiscono motivi seri e comprovati di credere che il richiedente corra un rischio reale di subire trattamenti inumani o degradanti (Sentenza della Corte del 21 dicembre 2011, N. S. e a. (cause riunite C-411/10 e C-493/10).

La Corte rileva quindi che in simili casi uno Stato membro, ai sensi del regolamento, può esaminare esso stesso la domanda ma, qualora non intenda avvalersi di tale facoltà, detto Stato, in linea di principio, è tenuto ad identificare lo Stato membro competente per l'esame della domanda di asilo proseguendo l'esame dei criteri enunciati nel regolamento. Solo se non si riesce a effettuare tale identificazione, competente per l'esame della domanda di asilo è il primo Stato membro nel quale la domanda è stata presentata.

La Corte rimarca, infine, che lo Stato membro nel quale si trova il richiedente asilo deve curare che la situazione di violazione dei diritti fondamentali di tale richiedente non sia aggravata da una

procedura di determinazione dello Stato membro competente che abbia durata irragionevole. All'occorrenza, pertanto, dovrà esaminare esso stesso la domanda.