

Quaderni AISDUE è la rivista quadrimestrale dell'Associazione Italiana degli Studiosi di Diritto dell'Unione Europea. AISDUE si propone di approfondire lo studio e di diffondere la conoscenza degli aspetti giuridici del processo di integrazione europea, nonché di favorire la collaborazione scientifica e la rappresentanza accademica degli studiosi del diritto dell'Unione europea presso le istituzioni e gli organismi, nazionali ed europei, competenti. Proprio in funzione di tale obiettivo gli studiosi riuniti nell'Associazione intendono valorizzare le peculiarità del diritto dell'Unione europea, in particolare nell'ambito della didattica, della formazione professionale, della valutazione della ricerca e della selezione di docenti e ricercatori.

in copertina: V.A. Serov, Il Ratto d'Europa, 1910

2
2025

RIVISTA QUADERNI AISDUE

ES

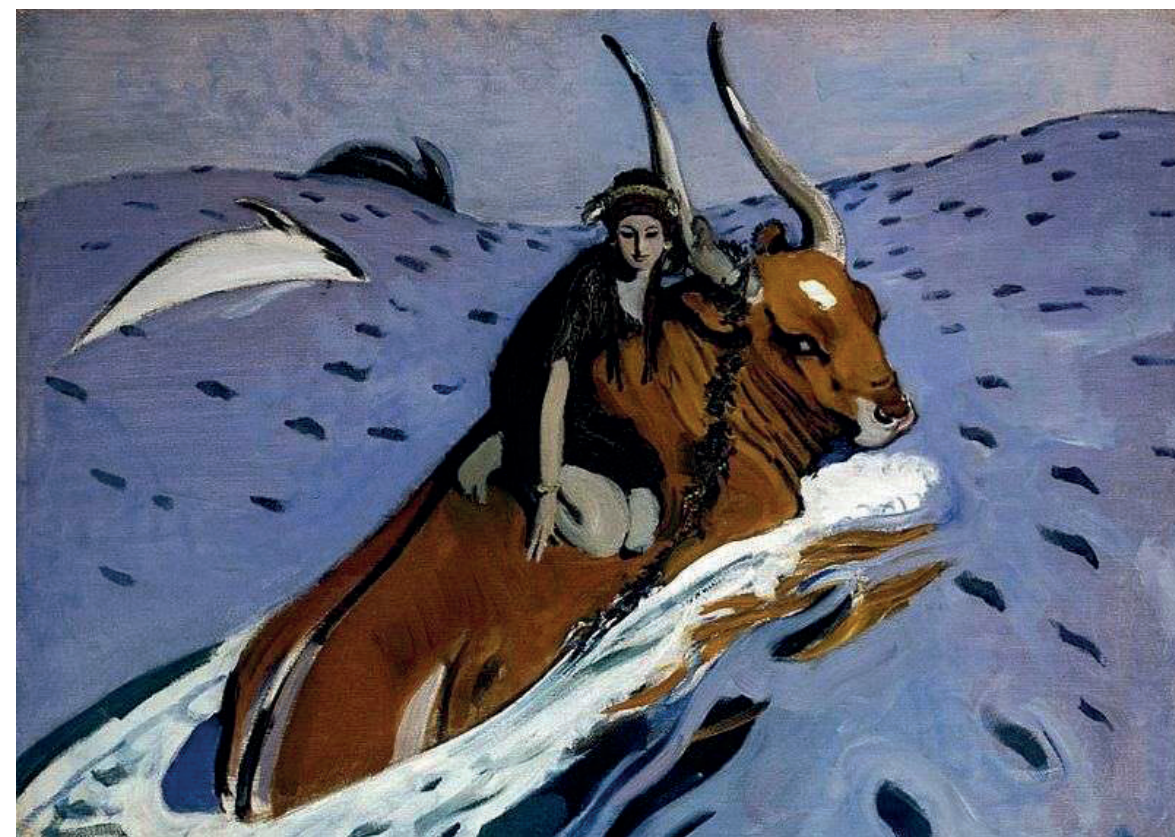
ISSN 2975-2698



RIVISTA QUADERNI AISDUE

2/2025

Editoriale Scientifica



Direttore Responsabile

Antonio Tizzano

Comitato scientifico

Adelina Adinolfi, Giandonato Caggiano, Patrizia De Pasquale,
Alessia Di Pascale, Pietro Manzini, Roberto Mastroianni, Paolo Mengozzi,
Paola Mori, Bruno Nascimbene, Francesco Rossi Dal Pozzo,
Lorenzo Schiano di Pepe, Fabio Spitaleri, Antonio Tizzano,
Ennio Triggiani, Jacques Ziller

Comitato di redazione Quaderni AISDUE

Andrea Circolo e Benedetta Minucci (coordinatori),
Mario Barbano, Samuele Barbieri, Camilla Burelli, Federico Ceci,
Angela Correra, Alessandra Favi, Federico Ferri, Miriana Lanotte,
Irene Marchioro, Gabriella Perotto, Martina Previatello,
Alessandro Rosanò, Gabriele Rugani

Coordinatori BlogDUE

Patrizia De Pasquale e Fabio Spitaleri

Comitato di redazione BlogDUE

Irene Agnolucci, Mario Barbano, Samuele Barbieri, Nicola Bergamaschi, Marco Buccarella, Camilla Burelli, Federico Ceci, Andrea Circolo, Alessandra Favi, Marta Ferrari, Federico Ferri, Lorenzo Grossio, Anna Kompatscher, Clara Labus, Miriana Lanotte, Irene Marchioro, Martina Minardi, Benedetta Minucci, Maria Patrin, Gabriella Perotto, Martina Previatello, Alessandro Rosanò, Gabriele Rugani, Valeria Salese, Sveva Troncone, Alessia Voinich

RIVISTA QUADERNI AISDUE

2025/2

Editoriale Scientifica
Napoli

L'invio di un manoscritto presuppone l'adesione al codice etico della Rivista e l'uniformità dello stesso ai criteri redazionali (consultabili online all'indirizzo www.aisdue.eu).

I contributi sono sottoposti a previo referaggio cieco anonimo secondo i principi descritti nel codice etico e nella procedura di revisione.

Tutti i lavori devono essere inviati in formato word all'indirizzo info@aisdue.eu.

Proprietà letteraria riservata

© Copyright 2025 Editoriale Scientifica srl
via San Biagio dei Librai, 39
80138 Napoli
ISSN 2975-2698

INDICE

Articoli

- MARESCA M., Appunti sulla politica industriale e sul mercato unico. Le riforme necessarie per la competitività (e l'esistenza) dell'Unione in una comunità internazionale in crisi 11
- NASCIMBENE B., Contenuti e cogenza del diritto dell'Unione europea in tema di aiuti bellici, politiche di difesa e solidarietà militare tra gli Stati membri 43

BlogDUE

- AGRATI G., Dopo il Senato, anche la Camera approva, con ulteriori modifiche, il “ddl intelligenza artificiale”: accompagnamento od ostacolo al regolamento europeo sull'intelligenza artificiale? 63
- CECI F., La Corte di cassazione torna sulla natura “mobile” del rinvio *ex art. 3*, secondo comma, della legge n. 218 del 1995 73
- COLETTA G., La solidarietà energetica nell'ordinamento dell'Unione europea e il suo impatto sulla direttiva “Case Green” 85
- FERRARI M., È tempo di competitività in UE: un nuovo sguardo alla direttiva *due diligence* 97
- RUGANI G., The data protection provisions in the new EU-Chile Interim Trade Agreement: a step forward from the past 109
- VOINICH A., *Rating* e sostenibilità: l'Unione europea apre la strada 117

Atti Seminario PIUE – a cura di M. E. Bartoloni e S. Poli (Proiezione internazionale dell'Unione europea) – Pisa, 24 ottobre 2024 Temi di attualità nelle relazioni esterne dell'UE

- BARTOLONI M. E., POLI S., Introduzione 133

PALADINI L., I meccanismi di flessibilità previsti dall'art. 31 TUE: prassi e prospettive	137
RIZZO A., La Corte di giustizia definisce la <i>vexata quaestio</i> della firma degli accordi internazionali dell'Unione	165
CASOLARI F., La proiezione esterna dei valori dell'Unione europea nelle relazioni con un <i>ex</i> Paese membro	183
LANG A., La Convenzione di Aarhus del 1998 e l'attuazione nell'Unione europea	201
CELLERINO C., L'UE tra sicurezza militare e sicurezza economica: ruolo, limiti e potenzialità della disciplina UE sul controllo alle esportazioni dei beni a duplice uso	237
D'AGNONE G., Il regolamento 2019/452 che istituisce un quadro per lo <i>screening</i> degli investimenti esteri diretti: uno strumento in evoluzione	261
MONTINI M., Le principali implicazioni giuridiche del regolamento CBAM nel contesto dell'azione esterna dell'Unione europea	283
POLI S., Revoca e attribuzione della cittadinanza: quali condizionamenti impongono le disposizioni dei Trattati sulla cittadinanza europea e quelle sulla Politica Estera e di Sicurezza Comune?	305
 Atti Convegno IFA – a cura di C. Fratea (Immigrazione, Frontiere e Asilo) – Verona, 6 dicembre 2024 Patto immigrazione e asilo: dalle nuove regole alla sfida dell'attuazione	
NASCIMBENE B., Le “sfide” ai diritti fondamentali e alle garanzie giurisdizionali nell'ambito delle procedure introdotte dal nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo	339
FERRI M., Il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva tra incertezze e potenzialità: spunti da alcune delle procedure previste dal nuovo Patto	345
PALLADINO R., Le nuove procedure “combinare” di asilo e di rimpatrio alla frontiera: quale incidenza sui diritti riconosciuti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE?	373

INDICE	7
MOSCHETTA T. M., Il regolamento sulle situazioni di crisi e forza maggiore: riflessioni sulla governance per la gestione “ordinaria” di situazioni “straordinarie”	395
CHERUBINI F., Paesi di origine “sicuri” e Sistema comune europeo di asilo	413
PERARO C., La tutela dei minori stranieri nell’UE tra politiche migratorie e questioni di diritto internazionale privato	443
FRATEA C., La circolazione dello status di rifugiato all’interno dello spazio giuridico europeo	491
PREVIATELLO M., La nuova dimensione esterna della politica di immigrazione e asilo dell’Unione europea: dalla collaborazione bilaterale ai meccanismi unilaterali di pressione	523
PISTOIA E., Un primo bilancio delle sfide affrontate dal Patto	551
 <i>Segnalazioni</i>	
PARISI N., RINOLDI D. G., Contrasto alla corruzione: il 7 maggio l’abuso d’ufficio abrogato va in Corte costituzionale, 3 maggio 2025	559

LA CONVENZIONE DI AARHUS DEL 1998 E L'ATTUAZIONE NELL'UNIONE EUROPEA

Alessandra Lang*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Parte I: il quadro normativo per l'attuazione della Convenzione di Aarhus nell'Unione europea. – 3. Il primo pilastro della Convenzione di Aarhus: l'accesso alle informazioni ambientali. – 4. Analisi critica delle disposizioni dell'Unione che danno attuazione all'accesso del pubblico alle informazioni ambientali detenute dalle autorità nazionali, ai sensi dell'art. 4 della Convenzione. – 5. Analisi critica delle disposizioni dell'Unione che danno attuazione all'accesso del pubblico alle informazioni ambientali detenute dalle istituzioni dell'Unione, ai sensi dell'art. 4 della Convenzione. – 6. Il secondo pilastro della Convenzione di Aarhus: la partecipazione del pubblico. – 7. Analisi critica delle disposizioni dell'Unione che danno attuazione alla partecipazione del pubblico alle decisioni relative ad attività specifiche ai sensi dell'art. 6 della Convenzione. – 8. Analisi critica delle disposizioni dell'Unione che danno attuazione alla partecipazione del pubblico a piani e programmi in materia ambientale dell'Unione e degli Stati membri, ai sensi dell'art. 7 della Convenzione. – 9. Il terzo pilastro della Convenzione di Aarhus: l'accesso alla giustizia. – 10. Analisi critica delle disposizioni dell'Unione che realizzano una parziale attuazione degli obblighi per gli Stati membri di garantire l'accesso alla giustizia. – 11. Analisi critica delle disposizioni dell'Unione che realizzano una parziale attuazione degli obblighi per l'Unione di garantire l'accesso alla giustizia. – 12. Parte II: la Convenzione di Aarhus nella giurisprudenza dei giudici dell'Unione. – 13. La mancanza di effetti diretti della Convenzione di Aarhus secondo la Corte di giustizia. – 14. Le pronunce che applicano o interpretano i provvedimenti di attuazione. – 15. Considerazioni conclusive: un bilancio della qualità dell'attuazione della Convenzione di Aarhus nell'Unione europea.

1. *Introduzione*

Nel 2025 cade il ventennale dell'entrata in vigore per l'Unione europea della Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambien-

* Professoressa associata di diritto dell'Unione europea presso l'Università degli Studi di Milano.

tale, firmata ad Aarhus il 25 giugno 1998 (d'ora innanzi: la Convenzione di Aarhus)¹. Attraverso i tre oggetti del titolo (anche detti pilastri), essa mira a realizzare la più avanzata forma di democrazia ambientale² finora raggiunta sul piano internazionale. Ciascun pilastro, pur autonomamente regolato, non è isolato, ma rafforza gli altri due e da essi trae forza, al fine di plasmare un processo decisionale che porti le autorità pubbliche ad assumere decisioni migliori per l'ambiente. L'assunto su cui la Convenzione poggia è che il pubblico, quando partecipa alla presa di decisioni, agisce per il bene dell'ambiente, in adempimento di un dovere quanto meno morale di proteggerlo. La democrazia ambientale, a sua volta, non è un fine, bensì lo strumento attraverso il quale tutelare l'ambiente e realizzare «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», come si legge nell'art. 1³.

La Convenzione di Aarhus presenta alcuni tratti peculiari, attinenti alla formulazione delle norme e ai meccanismi istituzionali, che ne fanno un caso di studio estremamente interessante, ma al contempo difficilmente generalizzabile.

In primo luogo, le Parti contraenti hanno assunto l'obbligo specifico di adottare provvedimenti di attuazione per rendere effettivi i diritti che la Convenzione stessa vuole istituire a favore del pubblico, e di «stabilire e mantenere un quadro normativo chiaro, trasparente e coerente per l'attuazione della presente convenzione» (art. 3, par. 1). La lettera della disposizione non lascia margine di dubbio: le Parti contraenti hanno previsto un chiaro obbligo di azione, consistente nel dover adottare specifici provvedimenti di portata generale. Tale obbligo generale, che si aggiunge a quelli più

¹ La Convenzione è stata conclusa con decisione 2005/370 del Consiglio, del 17 febbraio 2005. La base giuridica "sostanziale" è costituita dall'art. 175, par. 1, TCE (ora art. 192, par. 2, TFUE). Anche gli Stati membri sono parti contraenti della Convenzione. Nell'articolo si userà la versione italiana della Convenzione.

² Si v. C. PITEA, *Diritto internazionale e democrazia ambientale*, Napoli, 2013, p. 426 ss. Nel senso che la Convenzione esprime solo imperfettamente le potenzialità della democrazia ambientale, si v. E. BARRITT, *The Foundations of the Aarhus Convention. Environmental Democracy, Rights and Stewardship*, Oxford, 2020, p. 154 ss.

³ In dottrina si è sottolineato che, negli ultimi anni, la fiducia nella forza positiva della partecipazione ambientale appare appannata, sia per gli ostacoli che alcuni Stati tendono a frapporre a chi vuole esercitare i diritti previsti dalla Convenzione, sia per l'uso ostruzionistico (e la conseguente strumentale amplificazione) della partecipazione in chiave anti-industriale; la valorizzazione dell'obiettivo ultimo della Convenzione consentirebbe di dare nuovo impulso alla partecipazione: sul punto, si v. E. BARRITT, *The Aarhus Convention and the Latent Right to a Healthy Environment*, in *Journal of Environmental Law*, 2024, p. 67 ss.

specifici, relativi ai tre pilastri della Convenzione, è stato inteso nel senso che il riconoscimento di effetti diretti all'accordo non è sufficiente per adempiere all'obbligo dell'art. 3, par. 1⁴. In secondo luogo, le Parti contraenti sono tenute a presentare su base regolare dei rapporti sull'attuazione della Convenzione, secondo un dettagliato formulario⁵. Tali rapporti consentono alla riunione delle parti (MOP, secondo l'acronimo inglese) di effettuare una costante verifica dell'attuazione della Convenzione con il fine di contribuire a migliorarla. In terzo luogo, il Comitato di controllo dell'osservanza della Convenzione (ACCC, secondo l'acronimo inglese) può valutare se una Parte contraente è o meno conforme alla Convenzione sulla base di una comunicazione che riceve dal pubblico⁶. Pur non essendo un organo giudiziario e non potendo accertare la violazione della Convenzione, il Comitato di controllo è un organo indipendente che applica il diritto e le sue conclusioni e raccomandazioni, raggiunte al termine di un procedimento ispirato alla trasparenza e al dialogo tra autore della comunicazione e parte coinvolta, costituiscono un autorevole riferimento per apprezzare la qualità dell'attuazione e per interpretare la Convenzione stessa. Ogni MOP esamina le conclusioni e di regola le adotta, benché possa modificarle o respingerle; può adottare ulteriori misure per agevolare l'osservanza della Convenzione, in attuazione del compito che l'art. 10, par. 2, della Convenzione le attribuisce. In quarto luogo, il Segretariato dell'UNECE prepara una Guida all'applicazione della Convenzione, che è un utile strumento per comprendere la portata degli obblighi che la Convenzione prevede e che attinge alle conclusioni del Comi-

⁴ Si v. UNECE, *The Aarhus Convention. An Implementation Guide* 2014 (d'ora innanzi: la Guida all'applicazione della Convenzione), p. 60 ss., che cita le conclusioni del 16 giugno 2008, del Comitato di controllo (sul quale si veda immediatamente oltre) relative alla comunicazione ACCC/C/2005/11 (Belgio).

⁵ I rapporti sono raccolti dal Segretariato, che ne predispone una sintesi per la MOP. Le disposizioni relative alla presentazione dei rapporti sono contenute nelle decisioni I/8 e II/10 della MOP.

⁶ L'art. 15 della Convenzione consente alla MOP di istituire «meccanismi facoltativi di natura extragiudiziale, non contenziosa e consultiva per verificare l'osservanza delle disposizioni della» Convenzione. L'ACCC è stato istituito con decisione I/7. Merita di essere sottolineato che la legittimazione a presentare una comunicazione spetta a qualunque persona fisica o giuridica, comprese le ONG ambientali, e non richiede la qualità di vittima. Si v. V. KOESTER, *The Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention)*, in G. ULFSTEIN, T. MA-RAUHN, A. ZIMMERMANN (eds.), *Making Treaties Work: Human Rights, Environment and Arms Control*, Cambridge, 2007, p. 179 ss.; C. PITEA, *op. cit.*, p. 304 ss.; E. HEY, *Compliance Procedure: Aarhus Convention*, in *Max Planck Encyclopedia of International Law*, 2018.

tato di controllo per illustrare le disposizioni convenzionali e offrire buone pratiche alle parti contraenti.

In quanto parte contraente della Convenzione, l'Unione è tenuta a rispettarne le disposizioni. Come visto, una corretta attuazione della Convenzione necessita dell'adozione e applicazione di normative a carattere generale per rendere concretamente operanti le disposizioni dei tre pilastri⁷. Sull'attuazione la Commissione europea riferisce alla MOP e i rapporti periodici sono accessibili *online*. Del fatto che l'attuazione non sia sempre priva di ombre è prova che, alla fine del 2024, l'Unione europea era oggetto di 13 comunicazioni individuali⁸. In cinque casi il Comitato di controllo ha accertato una situazione di non conformità, quasi sempre dovuta a non corretta attuazione⁹. Anche sul piano interno la Convenzione di Aarhus è spesso richiamata di fronte ai giudici dell'Unione: si tratta di un centinaio di sentenze rese in via pregiudiziale, di azioni di annullamento promosse da ricorrenti non privilegiati e relative impugnazioni, e – in misura significativamente minore – di azioni per infrazione. I temi affrontati sono i più vari, con

⁷ Non è dunque sufficiente che la Convenzione sia parte integrante dell'ordinamento dell'Unione per concludere che l'Unione la rispetta. Sulla circostanza che gli accordi internazionali dell'Unione sono incorporati nell'ordinamento grazie all'art. 216, par. 2, TFUE, purché siano stati conclusi in conformità all'art. 218 TFUE, siano in vigore sul piano internazionale e siano conformi al diritto primario, si v. per tutti, F. CASOLARI, *L'incorporazione del diritto internazionale nell'ordinamento dell'Unione europea*, Milano, 2008.

⁸ Delle 13 comunicazioni, 9 sono state decise nel merito, mentre una è pendente, due sono state considerate inammissibili, una ha rinviato alle conclusioni di una precedente comunicazione avente lo stesso oggetto. Sui primi casi riguardanti l'Unione, si v. A. ALI, *The EU and the Compliance Mechanisms of Multilateral Environmental Agreements: the Case of the Aarhus Convention*, in E. MORGERA (ed.), *The External Environmental Policy of the European Union: EU and International Law Perspectives*, Cambridge, 2012, p. 287 ss. Su tre comunicazioni relative all'art. 7 della Convenzione, con l'obiettivo di riflettere sull'identificazione della parte coinvolta (UE o Stato membro) dalla comunicazione, si v. E. FASOLI, *Apportioning the Obligations Arising Under the UNECE Aarhus Convention Between the EU and its MSs: The Real Scope of the 'Community Law in Force'*, in DPCE, 2018, p. 177 ss.

⁹ È ben noto (e non sarà affrontato in questa sede) che la Corte di giustizia è restia ad ammettere la compatibilità con i Trattati di meccanismi di soluzione delle controversie previsti da accordi internazionali di cui l'Unione sia parte, quando essi possono interpretare il diritto dell'Unione. Sul punto, si v. B. DE WITTE, *A Selfish Court? The Court of Justice and the Design of International Dispute Settlement beyond the European Union*, in M. CREMONA, A. THIES (eds.), *The European Court of Justice and External Relations Law. Constitutional Challenges*, Oxford, 2016, p. 33 ss. Benché il Comitato di controllo non sia un giudice, è innegabile che nelle sue decisioni interpreta il diritto dell'Unione, anche in modo difforme da come lo ha fatto il giudice dell'Unione. Finora la Corte di giustizia non ha avuto occasione di pronunciarsi sul valore delle decisioni del Comitato di controllo.

una netta prevalenza per l'accesso alle informazioni e al giudice.

Il quadro normativo stabilito dall'Unione per dare attuazione alla Convenzione e la sua applicazione, costituiscono l'oggetto del presente lavoro, che ha lo scopo di riflettere sulle tecniche di attuazione seguite dall'Unione, e sulla rilevanza dell'*occasio legis* per comprendere come nella giurisprudenza il rapporto tra norme di attuazione e Convenzione è (o può essere) ricostruito e se influenzi l'interpretazione del diritto derivato.

A tal fine, si intende ricostruire criticamente il quadro normativo, stabilito per dare attuazione agli obblighi per gli Stati e per l'Unione stessa (parte I), per poi analizzare come gli atti di attuazione sono interpretati dai giudici dell'Unione (parte II). Alcune considerazioni finali concludono il lavoro.

2. *Parte I: il quadro normativo per l'attuazione della Convenzione di Aarhus nell'Unione europea*

La presente parte intende ricostruire criticamente il quadro normativo, estremamente composito e differenziato, che l'Unione europea ha stabilito per dare attuazione agli obblighi della Convenzione di Aarhus. Esigenze di chiarezza e sistematicità invitano a seguire lo stesso schema che la Commissione utilizza quando redige i rapporti periodici che presenta alle MOP. Di conseguenza, in relazione ad ogni pilastro si illustreranno separatamente i diversi provvedimenti adottati per l'Unione e per i suoi Stati membri, mettendo in evidenza le lacune che ancora permangono.

3. *Il primo pilastro della Convenzione di Aarhus: l'accesso alle informazioni ambientali*

Il primo pilastro della Convenzione riguarda le informazioni ambientali e consta dell'accesso all'informazione su richiesta (art. 4) e della tenuta e diffusione delle informazioni ad opera delle autorità pubbliche (art. 5)¹⁰.

Il primo elemento ha una dimensione individuale e incarna un diritto fondamentale: una pubblica autorità che riceve una richiesta di accesso alle informazioni ambientali da parte di qualunque membro del pubblico deve rispondere e concedere l'accesso, a meno che sussista un motivo per rifiu-

¹⁰ Sul primo pilastro e sul legame di questo con gli altri pilastri, si v. S. WHITTAKER, *The Right of Access to Environmental Information*, Cambridge, 2021, p. 33 ss.

tarlo, che sia previsto dalla legislazione della parte contraente in attuazione dei paragrafi 3 e 4 dell'art. 4, della Convenzione, che appunto elenca tali motivi¹¹. La Convenzione definisce inoltre alcuni criteri che devono essere rispettati nell'esame delle richieste.

Il secondo elemento ha una dimensione più generale: pur imponendo obblighi, l'art. 5 è meno dettagliato dell'art. 4, e lascia alle Parti contraenti maggiori margini di discrezionalità nel determinare come raggiungere l'obiettivo, che consiste nella raccolta, conservazione, aggiornamento e diffusione delle informazioni ambientali, salvo sussistano le stesse ipotesi che possono giustificare il rifiuto di accesso su richiesta.

4. *Analisi critica delle disposizioni dell'Unione che danno attuazione all'accesso del pubblico alle informazioni ambientali detenute dalle autorità nazionali, ai sensi dell'art. 4 della Convenzione*

L'Unione europea ha adottato la direttiva 2003/4 per attuare gli obblighi del primo pilastro della Convenzione che gravano sugli Stati membri¹². In particolare, il contenuto dell'art. 4 della Convenzione è riorganizzato in tre distinte disposizioni: l'art. 3 «Accesso all'informazione ambientale su richiesta», che delinea come le richieste devono essere presentate e trattate, l'art. 4 «Eccezioni», che dettaglia i motivi che gli Stati possono prevedere per giustificare un rigetto della richiesta di accesso, l'art. 5 «Tasse», che consente agli Stati di subordinare la fornitura delle informazioni al pagamento di «un importo ragionevole». L'attuazione dell'art. 5 della Convenzione è realizzata – seppure in modo parziale – dagli art. 7 «Diffusione dell'informazione ambientale» e 8 «Qualità dell'informazione ambientale» della direttiva 2003/4.

¹¹ Il par. 3 elenca motivi di rifiuto che attengono alla domanda o al documento richiesto, mentre il par. 4 impone un bilanciamento tra il diritto del richiedente all'accesso alle informazioni e altri diritti meritevoli di tutela. Nel senso che il par. 4 richiede un bilanciamento tra interessi e non assegna semplicemente la prevalenza all'interesse diverso da quello del richiedente, si v. le conclusioni e raccomandazioni, del 3 aprile 2009, del Comitato di controllo relative alla comunicazione ACCC/C/2007/21 (Unione europea). Il caso riguardava la condotta della BEI e si è concluso senza constatazione di non conformità alla Convenzione.

¹² Se il preambolo della direttiva non parla di attuazione della Convenzione, lo fa invece la Corte di giustizia nell'indicare lo scopo del legislatore: si v. Corte giust. 22 dicembre 2010, C-524/09, *Ville de Lyon*, punto 36. La direttiva 2003/4, adottata prima dell'entrata in vigore della Convenzione per l'Unione, è intesa a rendere il diritto derivato allora applicabile (la direttiva 90/313) compatibile con la Convenzione, in vista della sua conclusione ad opera dell'Unione.

Inoltre, nel corso degli anni l'Unione ha adottato ulteriori provvedimenti, principalmente direttive, che contengono disposizioni sull'uno o l'altro aspetto dell'accesso alle informazioni, benché non sempre richi amino la Convenzione¹³.

5. *Analisi critica delle disposizioni dell'Unione che danno attuazione all'accesso del pubblico alle informazioni ambientali detenute dalle istituzioni dell'Unione, ai sensi dell'art. 4 della Convenzione*

L'attuazione degli obblighi del primo pilastro che gravano sull'Unione è realizzata dal regolamento 1367/2006¹⁴. Merita qualche considerazione l'attuazione dell'art. 4 della Convenzione, per la tecnica molto particolare utilizzata. L'Unione riteneva che il quadro normativo¹⁵ in vigore al momento della conclusione della Convenzione fosse adeguato a garantire l'accesso alle informazioni ambientali come prescritto dalla Convenzione, salvo alcuni adattamenti che apportava con il regolamento 1367/2006. Tale regolamento prevede che l'accesso alle informazioni ambientali detenute da istituzioni e organi dell'Unione sia disciplinato dal regolamento 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (art. 3), da leggere secondo l'art. 6. L'art. 6 non apporta modifiche al regolamento 1049/2001, ma ne integra il contenuto (prevedendo una ulteriore eccezione all'accesso alle informazioni), e ne modifica l'interpretazione, in senso sia estensivo sia restrittivo. In primo luogo, i motivi che giustificano il rigetto della domanda di accesso sono elencati all'art. 4 del regolamento 1049/2001, e benché strutturati in modo diverso dall'art. 4, par. 3 e par. 4, della Convenzione, sono ad essi ampiamente sovrapposti.

¹³ Nel Rapporto relativo al 2021, la Commissione elenca una trentina di atti che attuano i diversi paragrafi dell'art. 5 della Convenzione, in sei dei quali un riferimento alla Convenzione di Aarhus è presente nel preambolo.

¹⁴ Dell'attuazione dell'art. 4 si dirà subito nel testo. Quanto all'attuazione dell'art. 5 della Convenzione, ad essa sono dedicati gli art. 4 («Raccolta e diffusione delle informazioni ambientali») e 5 («Qualità delle informazioni ambientali») del regolamento 1367/2006.

¹⁵ Su tale quadro normativo (peraltro ancora in vigore, senza essere mai stato modificato, al momento in cui si scrive), sulle esigenze che è inteso a soddisfare e sul contesto nel quale è maturato, si v. A. SANTINI, *Il principio di trasparenza nell'ordinamento dell'Unione europea*, Milano, 2004, p. 206 ss. Si v. anche F. DEANA, *Democrazia ambientale ed eccezioni al diritto fondamentale di accesso alle informazioni detenute dagli organi dell'Unione europea*, in RIDPC, 2020, p. 1 ss.

li, con un'unica eccezione, quella della lett. h) del par. 4, secondo la quale «Una richiesta di informazioni ambientali può essere respinta, qualora la divulgazione di tali informazioni possa pregiudicare: ... h) l'ambiente cui si riferiscono le informazioni, ad esempio i luoghi di riproduzione di specie rare». Tale motivo di non divulgazione è contemplato, con minime varianti letterali, dal par. 2 dell'art. 6 del regolamento 1367/2006, e si aggiunge a quelli dell'art. 4 del regolamento 1049/2001.

In secondo luogo, l'art. 6, par. 1, prima frase, del regolamento 1367/2006 stabilisce che due delle eccezioni alla divulgazione di cui al regolamento 1049/2001 (quelle che prevedono che l'accesso all'informazione è negata se la diffusione pregiudica «gli interessi commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresa la proprietà intellettuale» oppure «gli obiettivi delle attività ispettive, ... e di revisione contabile»¹⁶) debbano essere interpretate nel senso che «vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione qualora le informazioni richieste riguardino emissioni nell'ambiente», per riprendere in senso estensivo la lett. d) del par. 4 dell'art. 4 della Convenzione.

In terzo luogo, l'art. 6, par. 1, seconda frase, del regolamento 1367/2006 impone di interpretare «in modo restrittivo, tenendo conto dell'interesse pubblico tutelato dalla divulgazione e del fatto che le informazioni richieste riguardino le emissioni nell'ambiente», gli altri motivi di diniego all'accesso alle informazioni di cui all'art. 4 del regolamento 1049/2001¹⁷.

Come si intuisce, il regolamento 1367/2006 incide sulla lettera e sullo spirito del regolamento 1049/2001, senza modificarlo formalmente, dando vita ad una singolare concorrenza di fonti, che trovano applicazione quando

¹⁶ Il terzo trattino del par. 2 dell'art. 4 del regolamento 1049/2001 contempla anche le indagini, che comprendono «quelle relative ad una possibile violazione della normativa comunitaria», come specifica l'art. 6, prima frase, del regolamento 1367/2006. L'eccezione relativa allo svolgimento delle indagini rimane assoggettata al regime del regolamento 1049/2001.

¹⁷ Il Tribunale descrive così il rapporto tra i due regolamenti: il regolamento 1367/2006 «costituisce una *lex specialis* rispetto al regolamento 1049/2001, sostituendo, modificandone o puntualizzandone talune disposizioni nel caso in cui la domanda di accesso riguardi «informazioni ambientali» o informazioni «relative a emissioni nell'ambiente»: Tribunale 9 settembre 2011, T-29/08, *LPN/Commissione*, punto 105. Da ciò deriva, secondo il Tribunale, «una presunzione *iuris et de jure* secondo cui la divulgazione presenta un interesse pubblico prevalente quando le informazioni richieste riguardano emissioni nell'ambiente, salvo il caso in cui tali informazioni vertano su un'indagine, in particolare quella relativa a possibili inadempiimenti del diritto dell'Unione europea»: Tribunale 8 ottobre 2013, T-545/11, *Stichting Greenpeace Nederland/Commissione*, punto 37. Sull'interpretazione dell'art. 6 del regolamento, si v. anche Corte giust. 14 novembre 2013, C-514/11 P e C-605/11 P, *AJ-LPN*, punti 78-85 (impugnazione della sentenza nella causa T-29/08 sopra citata, respinta dalla Corte).

la richiesta di accesso ai documenti riguarda le informazioni ambientali. Detto altrimenti, su un atto come il regolamento 1049/2001 che non persegue finalità ambientali, bensì ha l'obiettivo di attuare il principio di trasparenza, si innestano disposizioni intese a perseguire un diverso obiettivo.

In questo scenario, la giurisprudenza ha chiarito le diverse finalità dell'accesso alle informazioni secondo la Convenzione di Aarhus e dell'accesso ai documenti secondo il regolamento 1049/2001, che però possono rafforzarsi mutualmente. La Convenzione esclude dalla nozione di autorità pubbliche, a cui si rivolgono le disposizioni sull'accesso alle informazioni, «gli organi o le istituzioni che agiscono nell'esercizio del potere [...] legislativo» (art. 2, punto 2, ultima frase). Di conseguenza, la richiesta di informazioni ambientali connesse ad un procedimento legislativo rivolta ad un'autorità legislativa fuoriesce dall'ambito di applicazione della Convenzione. Al contrario, il regolamento 1049/2001 si ispira alla trasparenza, in particolare alla trasparenza della procedura legislativa, e dunque si applica alle istituzioni che detengono il potere normativo. Quindi, quando ad una istituzione viene chiesto l'accesso a informazioni ambientali collegate ad un procedimento legislativo, si ricade nell'ambito di applicazione del regolamento 1049/2001 e l'accesso deve essere concesso. Dalla giurisprudenza si può trarre spunto per affermare che la natura delle informazioni richieste rafforza l'obbligo di trasparenza del regolamento 1049/2001 e impone una interpretazione restrittiva delle eccezioni alla divulgazione. Nella causa *ClientEarth/Commissione*, decisa dalla Grande Sezione nel 2018¹⁸, la Corte ha annullato la decisione della Commissione che aveva negato l'accesso agli studi di impatto, propedeutici all'elaborazione di proposte normative, a motivo della tutela del processo decisionale e in assenza di un interesse prevalente alla divulgazione. Il Tribunale aveva respinto il ricorso in primo grado, ritenendo che bene la Commissione avesse agito presumendo che gli studi di impatto fossero una categoria di documenti la cui divulgazione potesse pregiudicare il processo decisionale e in particolare l'indipendenza della Commissione nel decidere se elaborare, oppure no, una proposta¹⁹. La Corte, invece, sostiene che gli studi di impatto sono parte del procedimento legislativo e che le richieste di accesso devono essere accolte, in quanto la trasparenza del procedimento legislativo rafforza la democrazia²⁰.

¹⁸ Corte giust. 4 settembre 2018, C-57/16 P, *ClientEarth/Commissione*. Sulla pronuncia si v. D. WYATT, *Is the Commission a «Lawmaker»? On the Right of Initiative, Institutional Transparency and Public Participation in Decision-Making: ClientEarth*, in CMLR, 2019, p. 825 ss.

¹⁹ Tribunale 13 novembre 2015, T-424/14 e T-425/14, *ClientEarth/Commissione*, punto 95.

²⁰ *ClientEarth/Commissione*, sopra citata, punto 91 ss.

6. *Il secondo pilastro della Convenzione di Aarhus: la partecipazione del pubblico*

Il secondo pilastro della Convenzione è composto da tre elementi, posti in ordine digradante, così che gli obblighi per gli Stati e i diritti individuali che partono forti, si indeboliscono progressivamente: la partecipazione del pubblico interessato alle decisioni relative ad attività specifiche (art. 6), la partecipazione del pubblico a piani e programmi (art. 7), nonché alle politiche in materia ambientale (art. 7, ultima frase), la partecipazione del pubblico all'elaborazione di regolamenti di attuazione e/o strumenti normativi giuridicamente vincolanti di applicazione generale (art. 8).

Se l'art. 8 si limita a prescrivere che «ciascuna parte si sforza di promuovere» la partecipazione del pubblico all'elaborazione di strumenti normativi sub-legislativi a portata generale²¹ che «possano avere effetti significativi sull'ambiente»²², e l'ultima frase dell'art. 7 che «nella misura opportuna, ciascuna parte si adopera per consentire al pubblico di partecipare all'elaborazione delle politiche in materia ambientale», più puntuali sono invece le altre disposizioni della Convenzione relative al secondo pilastro.

7. *Analisi critica delle disposizioni dell'Unione che danno attuazione alla partecipazione del pubblico alle decisioni relative ad attività specifiche ai sensi dell'art. 6 della Convenzione*

L'art. 6 riguarda la partecipazione del pubblico interessato al procedimento che porta alle decisioni riguardanti l'autorizzazione di specifiche attività. Le attività rilevanti sono quelle elencate nell'allegato alla Convenzione, cui si aggiungono le altre attività «che possano avere effetti significativi sull'ambiente». Le decisioni devono avere un carattere specifico, essere cioè collegate allo svolgimento di particolari attività, per esempio in quanto abbiano funzione autorizzatoria, in modo da differenziarsi dai piani, programmi e politiche di cui all'art. 7, e dagli strumenti sub-legislativi di portata generale di cui all'art. 8. La tecnica seguita dalla Convenzione per identificare le attività

²¹ Così C. PITEA, *op cit.*, p. 277, sintetizza le locuzioni contenute nell'art. 8.

²² Dato il tenore dell'art. 8, non si darà conto dell'eventuale attuazione dell'Unione. Basti dire che nei rapporti periodici della Commissione essa menziona alcuni atti di diritto derivato che le impongono il coinvolgimento di particolari *stakeholders*, comprese le associazioni ambientaliste, prima dell'adozione di atti delegati.

rilevanti è stata ispirata dal diritto dell'Unione²³. Le modalità di partecipazione sono lasciate alla definizione delle parti contraenti, che devono però predisporre un quadro normativo rispettoso dei principi e degli standard dell'art. 6. La partecipazione può avvenire nel quadro di una valutazione di impatto ambientale, ma anche attività che, in base alla legislazione della parte contraente non richiedono l'espletamento di una valutazione d'impatto possono rientrare nell'ambito di applicazione dell'art. 6 e richiedere la partecipazione del pubblico²⁴. L'intero procedimento deve ispirarsi ai principi di effettività e tempestività della partecipazione del pubblico, e deve comprendere le quattro fasi che si possono ricavare dall'art. 6²⁵: 1) il pubblico interessato deve essere informato dell'avvio del processo decisionale, della possibilità di partecipare e delle modalità della partecipazione; 2) il pubblico deve poter consultare le informazioni rilevanti per il processo decisionale e deve avere il tempo per preparare le sue osservazioni; 3) il pubblico deve avere la possibilità di presentare le sue osservazioni; 4) l'autorità competente, prima di adottare la decisione, deve prendere in considerazione le osservazioni del pubblico e darne conto.

Nei rapporti periodici alle MOP la Commissione specifica che l'attuazione riguarda i soli Stati membri, perché l'Unione non adotta decisioni che rientrano nell'ambito dell'art. 6 della Convenzione.

La ricostruzione del quadro normativo presenta alcune difficoltà descrittive. Il provvedimento rilevante è costituito dalla direttiva 2003/35, che precede l'entrata in vigore della Convenzione per l'Unione ed è intesa ad assicurare la conformità dell'ordinamento in vista della conclusione della Convenzione. Tale direttiva modifica due direttive allora in vigore: l'art. 3 modifica la direttiva 85/337 concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, e l'articolo 4 modifica la direttiva 96/61 sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento, in modo da inserirvi disposizioni per la partecipazione del pubblico. Gli articoli 3 e 4 della direttiva 2003/35 non hanno altro contenuto che le modifiche alle due direttive. Le suddette direttive sono state entrambe abrogate e sostituite da altre che incorporano le disposizioni della Convenzione di Aarhus. La direttiva 2003/35, per la parte relativa all'attuazione dell'art. 6 della Convenzione di Aarhus, è dunque divenuta priva di oggetto²⁶.

²³ Nella Guida all'applicazione della Convenzione si legge che l'art. 6, par. 1, è stato redatto con riferimento al diritto dell'Unione, in particolare l'art. 2, par. 1, della direttiva 85/337 e i suoi allegati e la direttiva 96/61 (p. 131).

²⁴ V. Guida all'applicazione della Convenzione, p. 122 ss.

²⁵ C. PITEA, *op. cit.*, p. 267 ss.

²⁶ Appare singolare a chi scrive che la Commissione continui a menzionare la direttiva 2003/35 nei rapporti sull'attuazione.

Ad oggi, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali è assicurata con due direttive dall'ampio ambito di applicazione, la 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 (codificazione) e la direttiva 2010/75 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento) (rifusione)²⁷, nonché da altri provvedimenti che nel disciplinare i poteri degli Stati in relazione a certe attività, dettano specifiche disposizioni per assicurare la partecipazione del pubblico.

L'incorporazione dei principi dell'art. 6 della Convenzione in atti di diritto derivato che non ne costituiscono diretta attuazione, ma anzi perseguono proprie e autonome finalità, può rischiare di far smarrire il collegamento tra le disposizioni convenzionali e il diritto derivato²⁸. Tale rischio può essere aggravato dalla scelta del legislatore dell'Unione di non riprodurre *verbatim* le disposizioni della Convenzione. Come evidenzia il Comitato di controllo, posto che gli Stati tendono a recepire le direttive in quanto atti di diritto dell'Unione e non in quanto attuazione degli obblighi convenzionali, il risultato potrebbe non essere in linea con la Convenzione²⁹.

²⁷ Il Comitato di controllo dell'osservanza della Convenzione ha constatato la non conformità all'art. 6, par. 10, della Convenzione, della direttiva 2010/75, in quanto per alcune ipotesi di riesame delle decisioni di cui alla direttiva stessa non era previsto che si valutasse se il pubblico doveva essere consultato (conclusioni e raccomandazioni, del 30 marzo 2020, comunicazione ACCC/C/2014/121). La direttiva è stata modificata con direttiva 2024/1785. Tra le numerose modifiche apportate, quelle all'art. 24 sono motivate dall'esigenza di conformarsi alle conclusioni del Comitato.

²⁸ Da notare che la versione consolidata degli atti, disponibile su eur-lex, di solito omette il preambolo. Dunque, si perde anche quell'indiretto collegamento con la Convenzione data dalla menzione della stessa nel preambolo.

²⁹ Conclusioni e raccomandazioni, del 2 maggio 2008, comunicazione ACCC/C/2006/17 (Unione europea), par. 49. Il Comitato di controllo analizza l'attuazione dell'art. 6, parr. 2 e 4, nelle direttive 85/337 e 96/61, e conclude che, nonostante le differenze terminologiche, la sostanza corrisponde.

8. *Analisi critica delle disposizioni dell'Unione che danno attuazione alla partecipazione del pubblico a piani e programmi in materia ambientale dell'Unione e degli Stati membri, ai sensi dell'art. 7 della Convenzione*

L'art. 7 riguarda la partecipazione del pubblico all'elaborazione di piani e programmi. Tali atti, non definiti dalla Convenzione, vanno tenuti distinti sia dalle «decisioni relative ad attività specifiche» di cui all'art. 6, sia dalle politiche in materia ambientale di cui all'ultima frase dell'art. 7, nonché dagli atti vincolanti di applicazione generale di cui all'art. 8. Spetta alle parti contraenti identificarli e alle autorità pubbliche competenti (non alle parti contraenti) individuare il pubblico ammesso alla partecipazione. Le modalità di svolgimento della partecipazione devono essere rispettose dei criteri indicati nell'art. 7 e individuati con riferimento ad alcuni paragrafi dell'art. 6, e devono essere preceduti da un'adeguata comunicazione, in modo che il pubblico possa sapere che un piano o programma è in fase di elaborazione.

L'art. 7 non richiede la predisposizione di un quadro normativo, ma il coinvolgimento del pubblico all'elaborazione dei singoli piani o programmi. Nel darvi attuazione, però, l'Unione ha scelto di predisporre delle regole generali, per quanto non esaustive, per la partecipazione del pubblico.

Nei rapporti periodici sull'attuazione della Convenzione, la Commissione riferisce che il quadro giuridico della partecipazione del pubblico all'elaborazione di piani e programmi dell'Unione è costituito dall'art. 9 del già menzionato regolamento 1367/2006. Il regolamento definisce in termini generali e astratti i piani e programmi all'elaborazione dei quali il pubblico deve poter partecipare, individuandoli sia in termini positivi che negativi. Si tratta di piani e programmi elaborati e eventualmente adottati da un'istituzione o un organo dell'Unione, previsti da atti dell'Unione e che contribuiscono o possono incidere sulla realizzazione degli obiettivi della politica ambientale dell'Unione stabiliti nei programmi d'azione generali in materia ambientale, a partire dal sesto³⁰. Sono invece esclusi i piani e programmi finanziari e di bilancio, i programmi di lavoro interni di istituzioni e organi, i piani e i programmi di emergenza destinati esclusivamente a scopi di protezione civile. Posto che le istituzioni o gli organi devono coinvolgere il

³⁰ Il sesto programma d'azione è stato adottato con decisione n. 1600/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 luglio 2002, per il periodo fino a luglio 2012. Al momento di scrivere è in vigore l'ottavo programma, istituito con decisione (UE) 2022/591 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 aprile 2022, relativo al periodo fino al 2030.

pubblico nella elaborazione di piani e programmi, le modalità della partecipazione sono definite dall'istituzione o dall'organo interessato³¹.

La questione della compatibilità della condotta dell'Unione con l'art. 7 della Convenzione, in relazione ad un piano la cui adozione è stata preceduta dalla consultazione del pubblico ai sensi dell'art. 9 del regolamento, è al centro della comunicazione ACCC/C/2013/96³². Il Comitato di controllo ha accertato una non conformità per non avere la Commissione dato conto in modo completo e analitico di aver preso in considerazione le osservazioni che il pubblico aveva presentato nell'ambito della consultazione³³. Qui il problema non era la corretta attuazione, posto che le disposizioni rilevanti riproducono la lettera della Convenzione, bensì una non corretta applicazione delle norme.

Il quadro normativo per l'attuazione degli obblighi che l'art. 7 pone agli Stati membri si compone di una pluralità di atti. Devono innanzitutto essere menzionate quattro direttive: la direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente³⁴, la direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque, la direttiva 2007/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni, e la già menzionata direttiva 2003/35. Quest'ultima direttiva, all'art. 2, stabilisce le linee generali della partecipazione del pubblico ai piani e ai programmi che gli Stati membri sono tenuti a adottare ai sensi di una serie di direttive preesistenti, elencate in allegato alla direttiva stessa. Come si ricava dal considerando n. 10, le direttive preesistenti, infatti, non garantivano una partecipazione del pubblico in linea con l'art. 7 della Convenzione. Inoltre, numerosi altri atti dell'Unione impongono agli Stati di predisporre piani o programmi e di consentire la partecipazione del pubblico.

³¹ Si v. per es. la comunicazione della Commissione, dell'11 dicembre 2002, Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo. Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione, COM (2002) 704final.

³² Si trattava dell'elenco dei progetti di interesse comune istituito con atto delegato dalla Commissione, in attuazione del regolamento (UE) n. 347/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2013, sugli orientamenti per le infrastrutture energetiche transeuropee.

³³ Conclusioni e raccomandazioni, del 4 agosto 2020.

³⁴ La Guida all'applicazione della Convenzione contiene una tabella di confronto tra la direttiva 2001/42 e l'art. 7 della Convenzione (p. 175).

In considerazione dei diversi atti applicabili, le seguenti situazioni possono presentarsi, quando uno Stato membro intende elaborare un piano o un programma in materia ambientale: *a)* se il piano o il programma ricade nell'ambito di applicazione della direttiva 2000/60 in materia di acque, la partecipazione del pubblico avviene secondo le disposizioni previste da questa direttiva;³⁵ *b)* se il piano o il programma rientra nell'ambito di applicazione della direttiva 2001/42 e lo Stato decide di sottoporlo ad una VAS, la partecipazione del pubblico avviene secondo le disposizioni previste da questa direttiva;³⁵ *c)* se il piano o il programma rientra nell'ambito di applicazione di una delle direttive elencate nell'allegato della direttiva 2003/35, la partecipazione del pubblico sarà disciplinata dall'art. 2 di questa direttiva; *d)* se il piano o il programma è previsto da un atto dell'Unione diverso da quelli elencati all'allegato della direttiva 2003/35, e l'atto in questione prevede regole sulla partecipazione del pubblico, sono queste che gli Stati dovranno seguire.

Può però accadere che l'atto, che prevede l'elaborazione di un piano o programma, non contenga disposizioni sulla partecipazione del pubblico. Al fine di rispettare l'art. 7 della Convenzione di Aarhus, l'atto in questione dovrebbe comunque imporre agli Stati l'obbligo di consultare il pubblico nell'ambito di un processo di partecipazione che risponda agli standard convenzionali. Se così non fosse, l'Unione potrebbe trovarsi in una situazione di mancata conformità con la Convenzione. Invece, qualora nessun atto di diritto dell'Unione imponga allo Stato di elaborare un piano o un programma, la partecipazione del pubblico secondo gli standard dell'art. 7 della Convenzione rimane nella sfera di competenza degli Stati e non rientra in quella dell'Unione. Questo è l'insegnamento che è possibile trarre dalla prassi del Comitato di controllo, in particolare dai casi ACCC/C/2010/54 e ACCC/C/2014/101. Nel primo caso³⁶, un denunciante addebitava all'Unione la violazione dell'art. 7 della Convenzione per il fatto che l'Irlanda (ai tempi non parte contraente della Convenzione) non aveva consentito un'adeguata partecipazione del pubblico all'elaborazione del piano d'azione, di cui alla direttiva 2009/28, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (non più in vigore al momento di scrivere). Tale direttiva prevede che gli Stati

³⁵ Qualora un piano o un programma in materia di acque rientri nell'ambito sia della direttiva 2000/60, sia della direttiva 2001/42, lo Stato può condurre un'unica procedura di valutazione che soddisfi i requisiti di entrambe, oppure condurre procedure coordinate, per evitare duplicazioni: v. punto 19 del preambolo.

³⁶ Conclusioni e raccomandazioni, del 29 giugno 2012.

adottino piani d'azione nazionali sulle energie rinnovabili, ma nulla dispone circa la partecipazione del pubblico, salvo un generico riferimento nel preambolo alla Convenzione di Aarhus (punto 90: gli Stati nel dare attuazione alla direttiva «dovrebbe tener conto, se del caso,» della Convenzione). In conformità a quanto previsto dalla direttiva, la Commissione aveva poi adottato un modello che gli Stati erano tenuti a seguire nel redigere i piani d'azione (decisione 2009/548). Nel modello, al punto 5.4, lett. c) si legge che gli Stati devono «fornire informazioni sulla consultazione pubblica avvenuta in vista della preparazione del piano d'azione». Il Comitato di controllo considera la direttiva e la decisione come attuazione della Convenzione, ma la giudica non adeguata perché non indirizza gli Stati al rispetto degli standard dell'art. 7³⁷.

Il secondo caso³⁸, invece, riguarda una comunicazione relativa all'Unione per violazione dell'art. 7, per il fatto che il Regno Unito (ai tempi ancora membro dell'Unione) non aveva assoggettato a VAS un piano da esso elaborato. Qui il Comitato di controllo esclude una situazione di non conformità, dal momento che il piano in questione non era previsto da un atto dell'Unione.

9. *Il terzo pilastro della Convenzione di Aarhus: l'accesso alla giustizia*

L'art. 9 della Convenzione costituisce il pilastro «Accesso alla giustizia», a sua volta composto di tre elementi, collegati da principi comuni. La disposizione impone alle parti contraenti di 1) prevedere uno specifico rimedio per tutelare l'art. 4 della Convenzione, in modo che chi ha chiesto informazioni e la cui domanda è stata respinta, trattata in modo inadeguato oppure in modo non conforme ai requisiti previsti dalla Convenzione, possa rivolgersi ad un'autorità indipendente e imparziale, oppure possa avere accesso ad una procedura di riesame e ad un giudice; 2) prevedere uno specifico rimedio affinché i membri del pubblico interessato che soddisfano partico-

³⁷ Par. 80. Il Comitato di controllo in realtà non valuta l'attuazione in astratto, ma il caso concreto, nel quale l'Irlanda aveva previsto termini troppo brevi per la consultazione, così da porsi in contrasto con il requisito di cui all'art. 6, par. 3, della Convenzione, reso applicabile ai piani dall'art. 7. Nel Rapporto 2021, la Commissione riferisce dell'adozione del regolamento 2018/1999, il cui art. 10 impone agli Stati di procedere alla consultazione del pubblico, dando così seguito alla decisione relativa alla comunicazione ACCC/C/2010/54.

³⁸ Conclusioni e raccomandazioni, del 18 giugno 2017, comunicazione ACCC/C/2014/101.

lari requisiti possano rivolgersi ad un'autorità indipendente o a un giudice «per contestare la legittimità sostanziale o procedurale di decisioni, atti od omissioni soggetti alle disposizioni dell'articolo 6»; 3) offrire ai «membri del pubblico che soddisfino i criteri eventualmente previsti dal diritto nazionale»³⁹ la possibilità di proporre ricorsi di natura amministrativa o giurisdizionale contro atti o omissioni «dei privati o delle pubbliche autorità compiuti in violazione del diritto ambientale nazionale». I suddetti rimedi devono soddisfare gli standard previsti dal par. 4.

10. *Analisi critica delle disposizioni dell'Unione che realizzano una parziale attuazione degli obblighi per gli Stati membri di garantire l'accesso alla giustizia*

Il quadro normativo per l'attuazione degli obblighi che gli Stati membri ricavano dall'art. 9 della Convenzione è frammentato e incompleto⁴⁰.

Per i primi due paragrafi dell'art. 9 della Convenzione l'attuazione è simmetrica: i provvedimenti di attuazione degli art. 4 e 6 della Convenzione contengono disposizioni specifiche sull'accesso al giudice. In particolare, l'art. 9, par. 1, della Convenzione è stato attuato con l'art. 6 della direttiva 2003/4 sull'accesso alle informazioni, benché anche altri atti di diritto derivato che prevedono disposizioni specifiche sull'accesso alle informazioni ambientali contengano disposizioni sull'accesso al giudice. L'art. 6 in esame per un verso amplia la lettera della Convenzione, in quanto prevede che gli Stati istituiscano un meccanismo di riesame presso la medesima autorità o presso un organo indipendente e imparziale, in aggiunta alla possibilità di presentare ricorso ad un giudice o ad un organo indipendente e imparziale. I presupposti sono i medesimi della Convenzione, con minime varianti terminologiche, che non ne compromettono la sostanziale equivalenza. Per altro verso, la disposizione non riproduce le garanzie del par. 4 dell'art. 9 della Convenzione, ma solo le garanzie del par. 1, terza frase.

³⁹ Il Comitato di controllo ha precisato che, sebbene gli Stati godano di discrezionalità nell'individuare i membri del pubblico e non siano affatto tenuti a permettere a chiunque di rivolgersi al giudice, devono astenersi dallo stabilire requisiti impossibili da soddisfare (comunicazione ACCC/C/2005/11, cit., par. 35).

⁴⁰ M. HEDEMAN-ROBINSON, *EU Implementation of the Aarhus Convention's Third Pillar: Back to the Future over Access to Environmental Justice?*, in *European Energy and Environmental Law Review*, 2014, p. 151 ss.

Il secondo e il quarto par. dell'art. 9 sono attuati⁴¹ principalmente dagli art. 11 della direttiva 2011/92 e art. 25 della direttiva 2010/75. I due articoli erano inizialmente redatti in forma pressoché identica, a testimonianza della comune origine nella direttiva 2003/35, di cui sono prova le pronunce in cui la Corte li interpreta insieme, perché contengono i medesimi concetti⁴². I due articoli riprendevano quasi alla lettera i tre capoversi del par. 2 dell'art. 9, con un'aggiunta («Gli Stati membri stabiliscono in quale fase possono essere contestati le decisioni, gli atti o le omissioni») che non sembra snaturare la portata. Le garanzie del par. 4 dell'art. 9 della Convenzione sono invece condensate in una formula molto sintetica («Una siffatta procedura è giusta, equa, tempestiva e non eccessivamente onerosa»), che ne riprende solo in parte il contenuto. La simmetria si è rotta allorché l'art. 25 della direttiva 2010/75 è stato modificato dalla direttiva 2024/1785. La ragione della specifica modifica è indicata nel punto 38 del preambolo, e consiste nella necessità di tener conto di due pronunce della Corte di giustizia, l'una che vieta agli Stati di limitare la legittimazione ad agire ai soli membri del pubblico interessato che hanno preso parte al processo decisionale⁴³, l'altra relativa alle garanzie della procedura di ricorso⁴⁴, che ora è stabilito debba prevedere «rimedi adeguati ed effettivi, compresi, se del caso, provvedimenti ingiuntivi». Le modifiche sono opportune e allineano la direttiva alla Convenzione di Aarhus⁴⁵. Tuttavia, avrebbero dovuto essere inserite anche nella direttiva VIA.

Il terzo par. dell'art. 9 della Convenzione, invece, non è stato attuato attraverso atti a portata generale⁴⁶. Giunta la questione alla sua attenzione,

⁴¹ Anche per l'attuazione dell'art. 9, par. 2, vale quanto scritto per l'attuazione dell'art. 6 della Convenzione. Le disposizioni di attuazione in senso stretto sono contenute nella direttiva 2003/35 che modifica le direttive 85/337 (VIA) e 96/61. Le due direttive sono state abrogate e sostituite da altre direttive che riproducono le disposizioni di attuazione della Convenzione di Aarhus, pur «occultando» il legame tra le disposizioni delle nuove direttive e la Convenzione.

⁴² Si v. Corte giust. 11 aprile 2013, C-260/11, *Edwards*, in relazione al concetto di «eccessiva onerosità».

⁴³ Si v. Corte giust. 14 gennaio 2021, C-826/18, *LB*, punti 58 e 59. Nelle conclusioni e raccomandazioni relative alla comunicazione ACCC/C/2012/76 (Bulgaria), il Comitato di controllo già affermava che l'aver preso parte ad una procedura *ex art. 6* non è preconditione per presentare un ricorso *ex art. 9*, par. 2 della Convenzione.

⁴⁴ Corte giust. 15 gennaio 2013, C-416/10, *Križan e a.*

⁴⁵ L'art. 9, par. 4, menziona i provvedimenti ingiuntivi come rimedio che le parti contraenti dovrebbero concedere.

⁴⁶ La Commissione aveva formulato una proposta (COM/2003/624), mai approvata e

il Comitato di controllo non ravvisò la sussistenza di una non conformità. Infatti, in considerazione della particolare situazione dell'Unione e della dichiarazione formulata al momento della firma e riproposta al momento della conclusione della Convenzione⁴⁷, secondo la quale l'Unione assume gli obblighi dell'art. 9 nelle materie in cui ha adottato degli atti di diritto derivato, ritenne che l'Unione non fosse tenuta a adottare dei provvedimenti di carattere generale per attuare gli obblighi dell'art. 9 per gli Stati⁴⁸. Questi ultimi mantengono un obbligo di attuazione che discende direttamente dall'art. 9, senza il tramite del diritto dell'Unione. Un obbligo di attuazione per l'Unione sussiste invece quando adotta degli atti in materia ambientale, che adempie attraverso la previsione di un articolo sull'accesso alla giustizia.

11. *Analisi critica delle disposizioni dell'Unione che realizzano una parziale attuazione degli obblighi per l'Unione di garantire l'accesso alla giustizia*

Gli obblighi che l'art. 9, par. 1, della Convenzione pone a carico della UE sono attuati attraverso il regolamento 1049/2001, reso applicabile alle richieste di informazioni ambientali dall'art. 3 del regolamento 1367/2006. Il regolamento 1049/2001 prevede che il richiedente, in caso di rifiuto totale o parziale dell'accesso, o in caso di assenza di risposta, possa presentare alla medesima istituzione o organo a cui ha indirizzato la richiesta una domanda di conferma. In caso di rifiuto totale o parziale oppure in assenza di risposta, il richiedente può presentare un ricorso al Tribunale o una denuncia al Mediatore. Rispetto alla Convenzione, l'attuazione non appare completa. Infatti, la domanda di conferma equivale al riesame previsto dalla Convenzione, che però richiede un rimedio non limitato ai casi di rifiuto o silenzio; manca inoltre ogni menzione alle garanzie di cui al par. 4 dell'art. 9 della Convenzione.

L'art. 9, par. 2, della Convenzione non è attuato per l'Unione, in quanto essa non ha competenza ad autorizzare attività che rientrino nell'ambito di applicazione dell'art. 6.

alla fine ritirata. In seguito, essa ha adottato alcuni atti di indirizzo: comunicazione sull'accesso alla giustizia in materia ambientale, C/2017/2616; Migliorare l'accesso alla giustizia in materia ambientale nell'UE e nei suoi Stati membri, COM/2020/643.

⁴⁷ La dichiarazione è allegata alla decisione di conclusione della Convenzione (citata alla nota 1).

⁴⁸ Conclusioni e raccomandazioni, del 24 maggio 2017, comunicazione ACC-C/C/2014/123.

L'attuazione dell'art. 9, par. 3, della Convenzione è problematica ed è stata oggetto di comunicazioni individuali al Comitato di controllo, che in alcuni casi ha constatato la non conformità dell'ordinamento dell'Unione alla Convenzione. Il problema che l'attuazione solleva attiene all'impugnazione degli atti o delle omissioni dell'Unione, nei ricorsi presentati dalle persone fisiche o giuridiche, in quanto la Corte di giustizia ritiene che le condizioni di ricevibilità di cui all'art. 263, par. 4, TFUE, non possano che essere quelle della sua giurisprudenza consolidata, applicando la quale i ricorsi del pubblico e delle ONG ambientali raramente sono ammissibili. È interessante notare che la Corte giustifica il rifiuto di mutare giurisprudenza con l'art. 47 Carta. Essa afferma, infatti, che il sistema dei rimedi giurisdizionali dell'Unione, che comprende sia i ricorsi diretti al giudice dell'Unione, sia i rimedi esperibili di fronte ai giudici nazionali, che possono ricorrere alla Corte in via pregiudiziale, è un sistema completo⁴⁹. Il Comitato di controllo non è invece persuaso dagli argomenti dell'Unione e ha ritenuto che il sistema di rimedi previsto dal Trattato ponga l'Unione in una situazione di non conformità alla Convenzione⁵⁰.

A fianco di questo canale ordinario per la contestazione degli atti o delle omissioni, il legislatore dell'Unione ha previsto un'ulteriore via, come espressa attuazione dell'art. 9, par. 3, della Convenzione⁵¹. L'art. 10 del regolamento 1367/2006, come modificato dal regolamento 2021/1767⁵², prevede che le ONG e il pubblico che rispondono ai criteri stabiliti dall'art. 11⁵³,

⁴⁹ Corte giust. 1° aprile 2004, C-263/02 P, *Commissione/Jégo-Quéré*, punto 30; 3 ottobre 2013, C-583/11 P, *Inuit Tapiriit Kanatami/Parlamento e Consiglio*, punto 92.

⁵⁰ Conclusioni e raccomandazioni, del 17 marzo 2017, comunicazione ACCC/C/2008/32 (parte II). Sulla vicenda, con un'analisi della situazione fino alla bozza di conclusioni del Comitato, si v. H. SCHOUKENS, *Articles 9(3) and 9(4) of the Aarhus Convention and Access to Justice before EU Courts in Environmental Cases: Balancing On and Over the Edge of Non-Compliance*, in *European Energy and Environmental Law Review*, 2016, p. 178 ss.

⁵¹ La Corte di giustizia ha esplicitamente affermato che il regolamento 1367/2006 «è inteso ad attuare, per quanto riguarda le istituzioni dell'Unione, le disposizioni dell'articolo 9, paragrafo 3, della Convenzione di Aarhus»: Corte giust. 6 luglio 2023, C-212/21 P e C-223/21 P, *BEI/ClientEarth*, punto 67.

⁵² Per un'analisi del contesto in cui il nuovo regolamento è maturato, con particolare attenzione al ruolo delle diverse istituzioni nel corso della procedura legislativa, si v. M. HEDEMANN-ROBINSON, *Access to Environmental Justice and European Union Institutional Compliance With the Aarhus Convention: A Rather Longer and More Winding Road than Anticipated*, in *European Energy and Environmental Law Review*, 2022, p. 175 ss.

⁵³ Disposizioni dettagliate circa il contenuto della richiesta di riesame e la valutazione dei criteri di legittimità del richiedente sono stabilite con decisione 2023/748 della Commissione.

possono presentare una richiesta di riesame affinché l'istituzione o l'organo riconsideri un atto amministrativo o un'omissione che il richiedente ritiene violi il diritto ambientale. Gli atti amministrativi di cui può essere chiesto il riesame sono definiti all'art. 2, par. 1, lett. g) come «qualsiasi atto non legislativo adottato da un'istituzione o da un organo dell'Unione, avente effetti giuridici ed esterni», mentre le omissioni sono «la mancata adozione da parte di un'istituzione o di un organo dell'Unione di un atto non legislativo avente effetti giuridici ed esterni» (art. 2, par. 1, lett. h)⁵⁴. Il riesame può essere richiesto se l'atto contiene «disposizioni che potrebbero configurare una violazione del diritto ambientale»⁵⁵.

In cosa consista e come debba essere condotto il riesame, non è stabilito. Ciò non di meno, le istituzioni e gli organi dell'Unione hanno l'obbligo di rispondere alla richiesta ed effettuare il riesame. Alla luce degli argomenti addotti dal richiedente, il riesame può concludersi con la conferma dell'atto, con la sua modifica oppure con la sua revoca. La relativa decisione è impugnabile, ma il controllo del giudice è limitato al modo in cui l'istituzione o l'organo ha condotto il riesame e ha valutato gli argomenti del richiedente, e non si estende alla legalità dell'atto o dell'omissione oggetto della richiesta di riesame⁵⁶. Il controllo sulla legalità dell'atto o dell'omissione va

⁵⁴ La definizione di atto amministrativo è stata modificata dal regolamento del 2021. In precedenza, solo gli atti amministrativi di portata individuale potevano essere oggetto di una richiesta di riesame. La questione della mancata conformità con la Convenzione era stata sollevata di fronte al Tribunale, che in un primo momento aveva ritenuto invalido l'art. 10 del regolamento, perché non conforme alla Convenzione (Tribunale 14 giugno 2012, T-338/08, *Stichting Natuur en Milieu*, e T-396/09, *Vereniging Milieudefensie*). In seguito all'annullamento della sentenza operato dalla Corte di giustizia (13 gennaio 2015, da C-401/12 P a C-403/12 P, e C-404/12 P e C-405/12 P), sulla base dell'assenza di precisione e incondizionatezza dell'art. 9, par. 3, della Convenzione che impedisce alla disposizione di fungere da parametro di validità del diritto derivato, e all'impossibilità di una interpretazione conforme, posta la chiara lettera della definizione di atto amministrativo, il Tribunale ha sistematicamente rigettato analoghe azioni di annullamento. La mancata conformità con la Convenzione è stata constatata dal Comitato di controllo.

⁵⁵ Nella versione originaria del regolamento 1367/2006, invece, si trattava di ogni atto «adottato nell'ambito del diritto ambientale» (art. 2, par. 1, lett. g), locuzione che ha dato origine ad una interpretazione che il Comitato di controllo non ha valutato positivamente. Con la modifica del 2021 la formulazione è ora molto più vicina al linguaggio della Convenzione, nel cui art. 9, par. 3, gli atti sono identificati come «compiuti in violazione del diritto ambientale nazionale».

⁵⁶ Sull'estensione del controllo che può essere esercitato dal giudice dell'Unione, si v. la ricostruzione della giurisprudenza pertinente che ne fa il Tribunale 18 ottobre 2023, T-605/21, *TestBioTech/Commissione* (solo in inglese e francese, non impugnata), punti 14-22.

condotto nell'ambito dell'azione per annullamento o per carenza ed è soggetto alle condizioni di ricevibilità previste dal Trattato, come interpretate dalla Corte di giustizia.

La dottrina non ha mancato di sottolineare i profili di perdurante contrarietà con la Convenzione di Aarhus. In particolare, criticabile è la definizione di pubblico, legittimato a presentare una richiesta di riesame, che rimane molto restrittiva, e la definizione di «atto amministrativo», che non comprende gli atti non vincolanti; l'oggetto del controllo giurisdizionale della decisione sulla richiesta di riesame è molto più limitato di quanto l'art. 9, par. 4, della Convenzione richiede⁵⁷. Anche il Comitato di controllo ha accertato una non conformità nel fatto che il regolamento 1367/2006 esclude dall'ambito di applicazione del riesame alcuni atti, identificati in base alla disposizione del Trattato che ne costituisce base giuridica (art. 2, par. 2) e tra essi quelli in materia di concorrenza⁵⁸. Gli atti relativi agli aiuti di Stato sono sottratti al riesame, anche se potrebbero soddisfare la definizione di atti amministrativi. La Commissione sta valutando come dare seguito alle raccomandazioni del Comitato⁵⁹.

Rimane non attuato il par. 4 dell'art. 9 della Convenzione, e le garanzie procedurali sono assicurate dai principi fondamentali dell'ordinamento dell'Unione⁶⁰.

⁵⁷ L. DE LUCIA, *Il regolamento UE n. 1767/2021 e l'atteggiamento difensivo del legislatore europeo. La difficile applicazione alle istituzioni e agli organismi europei della Convenzione di Aarhus*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2023, p. 489 ss.; A. KRETEL, *Aarhus Regulation Administrative (self-) Review Mechanism: The Inevitable Failure to Contribute to Access to Justice in the EU?*, in *European Energy and Environmental Law Review*, 2023, p. 136 ss.

⁵⁸ Conclusioni e raccomandazioni, del 17 marzo 2021, comunicazione ACCC/C/2015/128.

⁵⁹ Comunicazione sulle conclusioni adottate dal Comitato di controllo dell'osservanza della convenzione di Aarhus relative al caso ACCC/C/2015/128 per quanto riguarda gli aiuti di Stato: analisi delle implicazioni delle conclusioni e valutazione delle opzioni disponibili, del 17 maggio 2023, COM/2023/307. La questione della incompatibilità con la Convenzione dell'esclusione degli aiuti di Stato dall'applicazione del riesame era già stata prospettata da V. RODENHOFF, *The Aarhus Convention and its Implications for the 'Institutions' of the Union*, in *Review of European Community & International Environmental Law*, 2002, p. 352 ss.

⁶⁰ Sul punto, si v. F. FERRARO, D. P. DOMENICUCCI, A. CIRCOLO, *I principi di base del diritto processuale dell'Unione*, in R. MASTROIANNI (a cura di), *Il diritto processuale dell'Unione europea*, Torino, 2025, p. 93 ss.

12. *Parte II: la Convenzione di Aarhus nella giurisprudenza dei giudici dell'Unione*

La Convenzione di Aarhus compare in un centinaio di sentenze dei giudici dell'Unione. Le pronunce posso essere suddivise in due gruppi: quelle che riguardano primariamente gli atti di attuazione dell'Unione e quelle che riguardano situazioni suscettibili di rientrare nel campo di applicazione della Convenzione, non comprese in atti di attuazione. Il primo gruppo sarà analizzato con una certa attenzione, dopo aver brevemente accennato al secondo.

13. *La mancanza di effetti diretti della Convenzione di Aarhus secondo la Corte di giustizia*

La prima parte del presente lavoro ha mostrato che alcune disposizioni della Convenzione di Aarhus, e segnatamente l'art. 9, par. 3, non sono state attuate con atti di diritto derivato, né per l'Unione, né per gli Stati membri. La Convenzione è comunque invocata di fronte ai giudici dell'Unione dalle parti, al fine di ricavare da essa un diritto azionabile o quanto meno di orientare in senso a loro favorevole l'interpretazione di una disposizione nazionale o dell'Unione, che non costituisce attuazione della Convenzione. In generale, si può affermare che la Corte, seguita dal Tribunale, ha sistematicamente negato che le disposizioni della Convenzione invocate avessero effetto diretto, ossia potessero essere fonte di diritti per i privati. Fondandosi sulla giurisprudenza consolidata, la Corte afferma che un accordo internazionale, vincolante per l'Unione e in vigore sul piano internazionale, può produrre effetti diretti se la natura e la struttura dell'accordo non lo escludono e se la disposizione invocata è precisa e incondizionata⁶¹. È innegabile che la Convenzione di Aarhus soddisfa il primo criterio (accordo vincolante e in vigore); è ragionevole affermare, pur in assenza di espressa presa di posizione della Corte sul punto, che essa soddisfi la seconda condizione (sarebbe assai difficile sostenere che la Convenzione di Aarhus, che pone una disciplina molto dettagliata con il preciso obiettivo di conferire diritti ai singoli, osti, per natura o struttura, a che le sue disposizioni abbiano efficacia diretta); è necessario constatare che la Corte esclude che le disposizioni invocate

⁶¹ In generale si v., S. POLI, *La diretta invocabilità degli accordi internazionali*, in M. E. BARTOLONI, S. POLI (a cura di), *L'azione esterna nell'Unione europea*, Napoli, 2021, p. 79 ss.

siano precise ed incondizionate e dunque ne conclude che sono inidonee a conferire diritti ai singoli invocabili in giudizio⁶². Essa però ammette che il giudice (nazionale o dell'Unione) debba nel limite del possibile interpretare le disposizioni (nazionali o dell'Unione) applicabili al caso di specie in conformità alla Convenzione. A fronte di questo quadro, l'applicazione della suddetta giurisprudenza varia grandemente a seconda che venga in rilievo il diritto dell'Unione o il diritto nazionale.

Quando la Convenzione di Aarhus è invocata per ampliare le condizioni di ricevibilità dei ricorsi *ex art. 263 TFUE*, i giudici dell'Unione non solo negano che dalla Convenzione possa ricavarsi un diritto di accesso al giudice, ma escludono pure di poter interpretare le condizioni di ricevibilità dei ricorsi in modo conforme alla Convenzione, invocando il limite dell'interpretazione *contra legem*, in quanto la Convenzione è subordinata al diritto primario⁶³.

Quando invece la Convenzione è invocata per ottenere l'accesso al giudice nazionale⁶⁴, l'esito è spesso diverso, in quanto l'art. 9 è collegato ai

⁶² La Corte ritiene che l'art. 9, par. 3, della Convenzione non sia incondizionato, in quanto rinvia al diritto nazionale (o dell'Unione) per la definizione delle condizioni alle quali il diritto di accesso al giudice è subordinato. Si v., da ultimo, Corte giust. 11 gennaio 2024, C-252/22, *AD & CD*, punto 66.

⁶³ L'art. 9 della Convenzione è stato invocato, sempre invano, per contestare le condizioni di ricevibilità dei ricorsi di annullamento (la c.d. la formula *Plaumann*, che la Corte considera implicitamente come l'unica possibile interpretazione del diritto primario) e ottenere il diritto di impugnare atti che allo stato attuale della giurisprudenza risultano difficilmente contestabili dai singoli (come gli atti legislativi: cfr., da ultimo, Corte giust. ord. 15 settembre 2022, C-749/21 P, *CNMSE/Parlamento e Consiglio*, punto 24; oppure gli atti a portata generale: cfr. da ultimo, Tribunale ord. 2 ottobre 2024, T-114/24, *Masset/Commissione*), oppure per estendere la legittimazione alle ONG ambientali (cfr., da ultimo, *CNMSE/Parlamento e Consiglio*, sopra citata).

⁶⁴ La Corte è competente ad interpretare la Convenzione se la fattispecie rientra nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, condizione soddisfatta se la questione di fronte al giudice nazionale riguarda l'applicazione di norme nazionali che recepiscono atti delle istituzioni «di diritto dell'ambiente», cioè, quale ne sia la base giuridica, che concorrono alla realizzazione degli obiettivi previsti dal Trattato in materia ambientale. Per es., si v. Corte giust. 8 novembre 2022, C-873/19, *Deutsche Umwelthilfe*: il caso riguardava il *dieselgate* e la decisione della Germania di omologare le vetture diesel nonostante la presenza di un software che di fatto impediva il ricircolo dei gas inquinanti che sarebbe necessario in base al regolamento 715/07, che aveva per base giuridica l'art. 95 TCE (ora art. 114 TFUE). La Corte afferma che non è la base giuridica a determinare l'appartenenza al diritto ambientale di un atto, ma la finalità perseguita. La questione dell'idoneità dell'art. 9, par. 3, della Convenzione ad attribuire un diritto di accesso al giudice nazionale nei casi che non rientrano nella definizione suddetta rimane di competenza dei giudici nazionali.

principi che regolano l'autonomia processuale degli Stati e/o inteso come espressione del diritto ad un ricorso effettivo di cui all'art. 47 della Carta, che è dotato di effetto diretto: il diritto ad un ricorso effettivo comprende l'accesso al giudice in materia ambientale e l'art. 9, par. 3, della Convenzione, che pure lascia al legislatore un margine di discrezionalità, non può essere usato per limitare l'esercizio dell'art. 47 della Carta⁶⁵. Il richiamo alla Convenzione appare pleonastico, dal momento che la differenza la fa il diritto fondamentale codificato nella Carta. Questo ragionamento non sembra trasponibile all'ipotesi in cui l'art. 9 della Convenzione è invocato per fondare un diritto di ricorso di fronte al giudice dell'Unione⁶⁶, poiché la Corte di giustizia considera l'attuale sistema dei ricorsi, costituito dai ricorsi diretti e dal rinvio pregiudiziale, come già rispettoso dell'art. 47 della Carta.

14. *Le pronunce che applicano o interpretano i provvedimenti di attuazione*

Più significative per il presente studio sono le pronunce in cui il giudice dell'Unione interpreta o applica le disposizioni adottate per attuare la Convenzione. Una ulteriore divisione si può operare: *a)* la disposizione dell'Unione riproduce alla lettera o con minime varianti la disposizione corrispondente della Convenzione; *b)* la disposizione dell'Unione si allontana dalla lettera della Convenzione, perché presenta varianti significative; *c)* il giudice si deve pronunciare su una questione che non è regolata né nel provvedimento di attuazione, né nella Convenzione.

- a)* Laddove la disposizione dell'Unione riproduce alla lettera o con minime varianti la disposizione corrispondente della Convenzione, il giudice dell'Unione di regola interpreta le due disposizioni insieme, come se si trattasse di un'endiadi, in cui alla formulazione equivalente corrisponde

⁶⁵ La lettura congiunta delle due disposizioni appare in Corte giust. 20 dicembre 2017, C-664/15, *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation*, punto 45, ed è ribadita in *Deutsche Umwelthilfe*, C-873/19, sopra citata punto 66. In dottrina, si v. B. IWAŃSKA, M. BARAN, *Access of an Environmental Organisation to Court in Light of the EU Standard Set by the Principle of Effective Legal (Judicial) Protection*, in *European Energy and Environmental Law Review*, 2019, p. 47 ss.

⁶⁶ L'invocazione congiunta degli art. 9 della Convenzione e 47 della Carta per giustificare l'impugnazione di un atto legislativo dell'Unione è stata tentata, ma agevolmente respinta dai giudici dell'Unione, perché dall'art. 47 non discende il diritto dei privati ad impugnare gli atti legislativi: Tribunale ord. 6 maggio 2020, T-141/19, *Sabo/Parlamento e Consiglio*, confermata da Corte giust. ord. 14 gennaio 2021, C-297/20 P.

un significato equivalente⁶⁷. Se la nozione contenuta nelle due disposizioni identiche non è definita, la Corte ne elabora una nozione autonoma, cioè una definizione che non dipende dal diritto nazionale, ma è propria dell'ordinamento dell'Unione, così da assicurare l'uniformità dell'applicazione negli Stati membri⁶⁸.

- b) Laddove l'atto di attuazione si discosta dalla lettera della Convenzione, può sorgere il problema della compatibilità tra le due fonti. Il problema non si presenta sempre e, anzi, nella giurisprudenza si rinvencono casi in cui l'atto di attuazione amplia l'ambito di applicazione della Convenzione, senza contraddirne la finalità⁶⁹.

Talvolta, però, la differenza nella formulazione delle disposizioni dell'Unione e della Convenzione può tradursi in una cattiva attuazione, cioè un'attuazione in contrasto con la lettera o con la finalità della Convenzione. In termini generali, la Corte di giustizia riconosce che un atto di diritto derivato è subordinato ad un accordo internazionale concluso dall'Unione, in forza

⁶⁷ A titolo di esempio si consideri Corte giust. 18 ottobre 2011, da C-128/09 a C-131/09, C-134/09 e C-135/09, *Boxus*, in cui l'art. 9, par. 2 della Convenzione e l'art. 10 *bis* direttiva 85/337 sono considerati insieme, dandone per scontata la intercambiabilità. Si v. anche *AD & CD*, sopra citata in cui interpreta diverse disposizioni della direttiva 2003/4 che riproducono disposizioni della Convenzione.

⁶⁸ La Corte ha elaborato numerose nozioni autonome. A titolo di esempio, per la nozione di «informazioni riguardanti le emissioni nell'ambiente» si v. Corte giust. 23 novembre 2016, C-673/13 P, *Commissione/American Chemistry Council*, con riferimento al regolamento 1367/2006; 23 novembre 2016, C-442/14, *Bayer CropScience*, con riferimento alla direttiva 2003/4; Tribunale 7 marzo 2019, T-716/14, *Tweddale/EFSA*, con riferimento al regolamento 1367/2006, che deve essere interpretato come la direttiva 2003/4, punto 100.

⁶⁹ Per esempio, ai sensi dell'art. 2, par. 2, seconda frase della Convenzione, la nozione di «autorità pubblica» non comprende gli organi che agiscono nella funzione legislativa. L'art. 2, par. 2, seconda frase della direttiva 2003/4 invece consente agli Stati di escludere gli organi che agiscono nella funzione legislativa. Potenzialmente, dunque, se uno Stato non esercita questa facoltà, gli organi legislativi sono compresi nella definizione. La disposizione della direttiva è stata oggetto di interpretazione in Corte giust. 14 febbraio 2012, C-204/09, *Flachglas Torgau*, per decidere se un ministero che, in forza del diritto nazionale, partecipa al procedimento legislativo, possa rientrare nella definizione. La Corte arriva alla risposta positiva, affermando la necessità di una definizione autonoma dei concetti per assicurare un'applicazione uniforme delle norme, che va condotta in considerazione della finalità della direttiva (garantire l'accesso e la messa a disposizione delle informazioni ambientali), e del sistema della direttiva e della Convenzione di Aarhus (le autorità pubbliche detengono le informazioni ambientali nell'esercizio delle loro funzioni, diverse dalla funzione legislativa, e la funzione legislativa va protetta). La Corte propone così un'interpretazione funzionale della nozione, che include qualunque organo che in concreto partecipa alla funzione legislativa, anche se non è qualificabile come organo legislativo.

dell'art. 216 TFUE, e si riconosce competente a sindacarne la legittimità, sia in un'azione per annullamento, sia in via pregiudiziale. In concreto, però, l'atto di diritto derivato è illegittimo solo se l'accordo internazionale non esclude, per la sua natura o per la sua struttura, l'ammissibilità di un controllo di legalità, e se la disposizione dell'accordo asseritamente violata è incondizionata e sufficientemente precisa. Si tratta di una giurisprudenza consolidata, che, applicata al caso che interessa, comporta che finora la Corte di giustizia non ha sindacato la legittimità degli atti di attuazione della Convenzione, in quanto ha ritenuto che le disposizioni convenzionali invocate non fossero idonee a fungere da parametro, perché prive della precisione e dell'incondizionatezza, necessarie per creare un obbligo preciso per il legislatore dell'Unione⁷⁰.

Benché in sostanza nessuna delle disposizioni della Convenzione invocata da una delle parti abbia mai potuto costituire parametro di legittimità, la Corte ha anche detto che se in primo grado il Tribunale non esamina la compatibilità del diritto derivato con la Convenzione, quando la ricorrente aveva espressamente chiesto di farlo, commette un errore di diritto che è motivo di impugnazione della sentenza⁷¹.

- c) Laddove si deve pronunciare su una questione che non è regolata né nel provvedimento di attuazione, né nella Convenzione, il giudice dell'Unione tende ad affrontarla in base al sistema proprio dell'ordinamento dell'Unione e si riferisce alla Convenzione solo per confermare una interpretazione o respingerne un'altra⁷².

⁷⁰ È stata invocata la illegittimità delle seguenti disposizioni: – art. 10 del regolamento 1367/2006, per contrarietà all'art. 9, par. 3, della Convenzione: *Stichting Natuur en Milieu*, sopra citata (che annulla le sentenze con le quali il Tribunale aveva invece dichiarato l'illegittimità); Tribunale 15 dicembre 2021, T-569/20, *Stichting Comité 65 Ondergronds Helvoirt/Commissione* (non impugnata); – art. 4, par. 2, terzo trattino, del regolamento 1049/2001 per contrarietà all'art. 4, paragrafi 1 e 4, della Convenzione (Corte giust. 16 luglio 2015, C-612/13 P, *ClientEarth*, che conferma il ragionamento del Tribunale sul punto, anche se annulla la sentenza per altri motivi e accoglie il ricorso); – direttiva IVA, per contrarietà all'art. 9, paragrafi 4 e 5, della Convenzione, in quanto – a detta del ricorrente nella causa principale – la fine dell'esonero da IVA delle prestazioni degli avvocati violerebbe il diritto di accesso alla giustizia senza oneri eccessivi di cui alla Convenzione: Corte giust. 28 luglio 2016, C-543/14, *Ordre des barreaux francophones et germanofone*; – art. 6, par. 1, prima e seconda frase del reg. 1367/2006, per contrarietà all'art. 4, par. 4, paragrafi 1, lett. c) e 2 della Convenzione (Tribunale 4 ottobre 2018, T-128/14, *Daimler AG/Commissione*)

⁷¹ Corte giust. 13 luglio 2017, C-60/15 P, *Saint-Gobain/Commissione*, punto 58.

⁷² Si v., per esempio, Corte giust. 20 gennaio 2021, C-619/19, *Land Baden-Württemberg*: la Corte deve dire se l'applicabilità delle eccezioni alla divulgazione delle informazioni su richiesta sia limitata nel tempo oppure no (cioè, in sostanza se, trascorso un certo lasso

15. *Considerazioni conclusive: un bilancio della qualità dell'attuazione della Convenzione di Aarhus nell'Unione europea*

La ricostruzione del quadro normativo e della giurisprudenza operata nelle pagine che precedono consente di presentare alcune considerazioni di sintesi.

Innanzitutto, il quadro normativo è articolato e frammentato. Gli atti che definiscono le condizioni dell'attuazione degli obblighi per gli Stati sono costituiti in misura prevalente da direttive, mentre è con regolamenti che l'Unione delinea il quadro normativo per l'attuazione degli obblighi delle istituzioni. Non sempre l'*occasio legis* è esplicitata, per scelta o come conseguenza di modifiche apportate nel tempo a tali atti. La qualità dell'attuazione è varia e profili di non conformità alla Convenzione non mancano, come è evidente dalle conclusioni e raccomandazione del Comitato di controllo, all'esito delle comunicazioni del pubblico relative all'Unione.

Per quanto riguarda la giurisprudenza, si può in primo luogo notare che, benché siano rinvenibili casi in cui il giudice dell'Unione svolge il suo ragionamento sul diritto derivato, senza considerarne l'*occasio legis*, in molti altri la Convenzione è oggetto di considerazione. Assai spesso il ricorso ad essa ha finalità meramente esornativa, ed è intesa a confermare l'interpretazione cui i giudici erano giunti sulla base della lettera e dello scopo dell'atto di diritto derivato. Spesso il richiamo alla Convenzione, accanto alla disposizione UE identica o molto simile, serve a meglio definire finalità e contesto del diritto derivato, ai fini della sua interpretazione. In altri casi, l'*occasio legis* è determinante per arrivare all'interpretazione della nozione,

di tempo, l'autorità pubblica non possa più invocare uno dei motivi che ostano alla divulgazione).

in senso restrittivo⁷³ o in senso estensivo⁷⁴. Per illustrare meglio il punto, può essere utile citare la sentenza della Grande Sezione nel caso *Fish Legal* del 2013⁷⁵: la Corte doveva dire se una persona giuridica che fosse una pubblica autorità ai sensi del regolamento 2003/4 sull'accesso ai documenti, lo fosse solo relativamente alle informazioni ambientali da essa detenute oppure in relazione a tutte le richieste di informazioni. Dalla risposta dipendeva il tipo di informazioni che l'autorità doveva concedere, se solo quelle ambientali oppure qualunque informazione le fosse richiesta. La seconda interpretazione è esclusa poiché «detto approccio, in quanto tale, non trova conferma né testuale né sistematica nella direttiva o nella Convenzione di Aarhus», ma «è

⁷³ Per esemplificare questo aspetto, si v. Tribunale 14 marzo 2018, T-33/16, *TestBioTech/Commissione* (non impugnata), punti 47-49: il Tribunale deve considerare l'ambito dell'obbligo di riesame *ex art.* 10 reg 1367/2006, per valutare se ci sono limiti ai motivi che possono giustificarlo. La lettera della disposizione non ne contiene. Tuttavia, considerandone lo scopo, quale emerge dal preambolo, dove il legislatore dell'Unione collega l'istituto del riesame all'art. 9, par. 3, della Convenzione, ne desume che «detto regolamento mira a creare la possibilità di avviare procedure per contestare gli atti compiuti in violazione del diritto dell'ambiente», ad esclusione di altre violazioni; Corte giust. 15 marzo 2018, C-470/16, *North East Pylon Pressure Campaign*: nell'individuare quali spese devono essere considerate per valutare se un ricorso è eccessivamente oneroso, bisogna tenere conto della finalità della disposizione dell'Unione (nel caso, l'art. 11 dir 2011/92) e dell'art. 9 della Convenzione, sicché solo le spese relative alle domande che attengono alla partecipazione del pubblico al processo decisionale in materia ambientale (e non quelle fondate su altri motivi) sono rilevanti (punto 42).

⁷⁴ Nel caso *Commissione/American Chemistry Council*, la Corte doveva interpretare la nozione di «informazione riguardanti emissioni nell'ambiente» di cui all'art. 6, par. 1, prima frase, del regolamento 1367/2006, che corrisponde all'art. 4, par. 4, comma 1, lett. d) della Convenzione, nozione che nessuno dei due atti definisce. La Commissione proponeva di interpretarla come limitata alle emissioni provenienti da impianti industriali. La Corte rifiuta questa interpretazione, perché sarebbe contraria «al tenore stesso dell'articolo 4, paragrafo 4, primo par., lettera d), della Convenzione di Aarhus. Infatti, tale disposizione prevede che debbano essere divulgate le informazioni sulle emissioni rilevanti ai fini della tutela dell'ambiente. Orbene, le informazioni relative alle emissioni provenienti da fonti diverse da impianti industriali, come quelle risultanti dall'applicazione di prodotti fitosanitari sulle piante o sul suolo, sono altrettanto rilevanti per la tutela ambientale delle informazioni relative alle emissioni di origine industriale» (sopra citato, punto 62). La Germania, interveniente, sosteneva invece che bisognasse distinguere tra «emissioni» e «scarichi industriali». Anche questa interpretazione è respinta, in quanto «estranea alla Convenzione di Aarhus» (punto 67) e «priva di pertinenza rispetto all'obiettivo di divulgazione delle informazioni ambientali perseguito dal regolamento n. 1367/2006 e risulterebbe artificiale» (punto 68). V. anche Tribunale 21 novembre 2018, T-545/11 RENV, *Stichting Greenpeace Nederland/Commissione*, che rigetta l'interpretazione della disposizione di attuazione della Convenzione proposta dalle ricorrenti perché non necessitata dall'esigenza di rispettare la Convenzione (punto 107).

⁷⁵ Corte giust. 19 dicembre 2013, C-279/12.

in contrasto con i fondamenti sia della citata direttiva sia della Convenzione di Aarhus per quanto concerne l'articolazione dell'ambito di applicazione del regime di accesso che esse prevedono, che è volto a ottenere la più ampia possibile sistematica disponibilità e diffusione al pubblico delle informazioni ambientali detenute dalle autorità pubbliche o per conto di esse» (punti 76 e 77). Ne consegue dunque che tali autorità sono tenute a diffondere solo le informazioni ambientali, benché, in caso di dubbio sulla qualificazione del tipo di informazione, la Corte suggerisca una sorta di criterio *in dubio pro perspicuitate* (punto 82).

Si vuole dare qui conto di una interessante pronuncia del Tribunale, che ha affermato che il regolamento 1367/2006 (accesso alle informazioni ambientali) non è applicabile alle informazioni detenute dalle istituzioni in base al Trattato Euratom, proprio valorizzandone l'*occasio legis*. Il ricorrente impugnava una decisione della Commissione che aveva respinto parzialmente la richiesta di accesso a documenti relativi ad un atto adottato sulla base del Trattato CEEA. La valutazione della Commissione era stata condotta alla luce del regolamento 1049/2001 e non del regolamento 1367/2006 come richiesto dal ricorrente. Il Tribunale, nel respingere il ricorso, conclude che il regolamento 1367/2006 non si applica alla CEEA, perché attua la Convenzione di Aarhus, di cui la CEEA non è parte contraente⁷⁶. In questo modo, l'*occasio legis* del regolamento è determinante per definirne l'ambito materiale di applicazione, ad esclusione di altre possibili letture dello stesso, che valorizzino la riconducibilità dell'atto al diritto dell'ambiente e alla circostanza che l'atto sia stato adottato dalla Commissione.

In secondo luogo, manca un approfondimento non tanto sul titolo in forza del quale la Convenzione è applicabile (può essere considerato pacifico, benché non sia richiamato spesso, che il fondamento è l'art. 216 TFUE, dal quale si ricava che la Convenzione è parte integrante dell'ordinamento dell'Unione), quanto dei criteri da usare per interpretarla. Se li si vogliono desumere dalle sentenze, si nota che sono criteri di tipo letterale, teleologico e sistematico, gli stessi in sostanza applicati al diritto dell'Unione⁷⁷. È vero

⁷⁶ Tribunale 27 febbraio 2018, T-307/16, *CEE Bankwatch Network/Commissione* (non impugnata), punto 46. Il Tribunale aggiunge che il regolamento 1367/2006 non è applicabile perché fondato su una base giuridica (l'art. 175 TCE, ora 192 TFUE) non elencata all'art. 106bis TCEA tra le disposizioni del TFUE estese alla CEEA (punti 48 e 49), e perché il suo tenore letterale si riferisce solo alla CE e non alla CEEA (punto 50).

⁷⁷ Sui criteri interpretativi applicati dalla Corte di giustizia, vi s. K. LENAERTS, J. A. GUTIÉRREZ-FONS, *To Say What the Law of the EU Is: Methods of Interpretation and the European Court of Justice*, in *CJEL*, 2014, p. 3 ss.

che si tratta dei medesimi canoni interpretativi codificati dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969, ma gli accordi internazionali andrebbero interpretati anche tenendo conto del loro carattere plurilingue e della prassi successiva. Di questi criteri non c'è sostanzialmente traccia nella giurisprudenza dei giudici dell'Unione. Non risulta infatti che siano prese in considerazione le conclusioni del Comitato di controllo, neppure quando approvate dalla MOP⁷⁸, neppure a scopo esornativo. Anzi, solo i precedenti della Corte sono considerati. Per quanto riguarda il valore della Guida all'applicazione della Convenzione, che pure è citata con una certa frequenza, costante è l'affermazione secondo la quale essa è priva di valore vincolante, benché possa essere presa in considerazione per interpretare la Convenzione⁷⁹. Date queste premesse, il richiamo alla Guida non può mai essere dirimente.

In sostanza, la Convenzione è interpretata come un atto dell'Unione, senza dedicare particolare considerazione alla sua origine internazionale⁸⁰.

⁷⁸ C. PITEA, *op. cit.*, p. 368, ricava il valore delle conclusioni del Comitato, quali fonti di interpretazione della Convenzione, dai criteri di cui ai par. 66 e 67 della sentenza del 30 novembre 2010 della Corte internazionale di giustizia nel caso *Diallo*. Finora i giudici dell'Unione non hanno dovuto pronunciarsi sul valore di una dichiarazione di non conformità. La questione ha fatto capolino nel caso *Stichting Comité 65 Ondergronds Helvoirt/Commissione*, cit., ma il Tribunale ha avuto gioco facile nell'evitare di pronunciarsi su di essa, sostenendo che la lettera della decisione non supportava la lettura che il ricorrente ne faceva: Tribunale T-569/20 sopra citata, punto 79. Al contrario, la Commissione europea è dell'avviso che le conclusioni del Comitato di controllo, se approvate dalla MOP, «acquisiscono lo status di interpretazione ufficiale della convenzione di Aarhus e sono pertanto vincolanti per le parti contraenti e gli organi della convenzione»: proposta di decisione del Consiglio relativa alla posizione che dovrà essere assunta a nome dell'Unione europea alla settima sessione della conferenza delle Parti della convenzione di Aarhus in relazione ai casi ACCC/C/2008/32 e ACCC/C/2015/128 concernenti l'osservanza della convenzione, COM/2021/532, p. 1.

⁷⁹ Sin da Corte giust. 16 febbraio 2012, C-182/10, *Solvay e a.*, punto 27. Si v. da ultimo, 7 marzo 2024, C-234/22, *Robeline Kogukond MTÜ*, punto 39. Nella giurisprudenza esaminata si rinviene anche un caso in cui la Guida all'applicazione della Convenzione è stata invocata dalla parte a sostegno di una interpretazione restrittiva di una nozione cardine quale «emissioni nell'ambiente» (ai sensi dell'art. 4 della Convenzione, se le informazioni riguardano le emissioni nell'ambiente, la divulgazione è particolarmente importante), ma il giudice ha rifiutato di tenerne conto, perché avrebbe condotto a una soluzione non in linea con gli obiettivi perseguiti dalla normativa: *Stichting Greenpeace Nederland/Commissione*, sopra citata. Per quanto la sentenza sia stata annullata in sede di impugnazione, il ragionamento del Tribunale sul punto appare condivisibile.

⁸⁰ Per un'articolata interpretazione dell'art. 9 della Convenzione, in una controversia in cui non venivano in rilievo atti di attuazione, senza alcuna considerazione per la sua origine internazionale, salvo un sintetico accenno alla Guida all'applicazione della Convenzione, si v. *AD & CD*, sopra citata.

In terzo luogo, l'esigenza di interpretare il diritto dell'Unione in modo conforme alla Convenzione è ripetuta in modo costante⁸¹.

L'interpretazione conforme alla Convenzione è condotta anche con riferimento ad atti di diritto derivato che non attuano formalmente la Convenzione, ma che disciplinano profili che rientrano nel suo ambito di applicazione. In questo senso, la Corte interpreta alcune disposizioni della direttiva *Habitat* alla luce degli articoli 6 e 9 della Convenzione, senza dare alcuna giustificazione, se non affermando che tale modo di procedere è dovuto, in quanto la Convenzione «costituisce parte integrante dell'ordinamento giuridico dell'Unione»⁸².

Se è pacifico che i giudici sono soliti affermare che il diritto derivato deve essere interpretato in modo conforme alla Convenzione, è anche vero che molto spesso a tale statuizione non segue una effettiva analisi degli obiettivi della Convenzione. Talvolta, però, l'applicazione del criterio dell'interpretazione conforme può influire sulla definizione del contesto in cui la disposizione di diritto dell'Unione è inserita oppure può effettivamente incidere sulla individuazione del corretto significato da attribuire ad una disposizione, escludendo le interpretazioni che, pur plausibili in base al tenore letterale, richiederebbero una diversa finalità per essere accettabili.

In quarto luogo, uno degli aspetti più interessanti che emerge dalla giurisprudenza riguarda la circostanza che la comune matrice di atti diversi ne influenza l'interpretazione, perché delinea il contesto che consente di tener conto di un atto nell'interpretazione di un altro. La comune natura di

⁸¹ Un caso speciale (ed isolato, per quanto è stato possibile capire) è rappresentato dalla sentenza *Solvay*, sopra citata, in cui la Corte estende ad alcune disposizioni della Convenzione (l'art. 2, par. 2, sulla nozione di autorità pubblica che agisce nella funzione legislativa, e l'art. 6, par. 9, sulle informazioni da rendere disponibili per la partecipazione del pubblico ai processi decisionali) l'interpretazione che essa dà a disposizioni della direttiva VIA (rispettivamente art. 1, par. 5, direttiva 85/337, secondo cui la direttiva non si applica ai «progetti adottati nei dettagli mediante un atto legislativo», e art. 9, par. 1), dando come giustificazione la similitudine tra il tenore letterale delle disposizioni della Convenzione e della direttiva, e asserendo che «non vi è alcuna ragione, che potrebbe derivare dall'oggetto o dalla portata della Convenzione di Aarhus, che possa impedire alla Corte di trasporre, ai fini dell'interpretazione delle disposizioni di detta Convenzione, l'interpretazione da essa elaborata in relazione alle disposizioni simili della direttiva 85/337» (punti 42 e 63). Molto critico sulla correttezza del ragionamento è C. PITEA, *op. cit.*, p. 236 ss.

⁸² Corte giust. 8 novembre 2016, C-243/15, *Lesoochranárske zoskupenie*, sulla 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. La direttiva è indicata dalla Commissione come atto rilevante per la Convenzione nei suoi rapporti periodici.

provvedimenti di attuazione della Convenzione (o *occasio legis*) dei diversi provvedimenti, che intervengono come visto in modo selettivo, consente di promuovere una comune interpretazione delle disposizioni sia attraverso il richiamo teleologico (sicché le nozioni presenti in più provvedimenti vanno interpretate nello stesso modo e beneficiano dei precedenti elaborati con riferimento ad altri atti), sia collocando il singolo pilastro nel quadro dell'architettura della Convenzione (sicché ogni pilastro è collegato agli altri e l'interpretazione ne deve tenere conto: la finalità dell'accesso alle informazioni non è (solo) la trasparenza, ma anche la partecipazione al processo decisionale e in ultima analisi la democrazia ambientale). Con le parole del Tribunale, «è auspicabile assicurare una coerenza nell'interpretazione [dell'art. 4, par. 2, lett. d), della direttiva 2003/4 e dell'art. 6, par. 1, del regolamento 1367/2006] nei limiti in cui essi danno attuazione alle medesime disposizioni della Convenzione di Aarhus. Salvo espressa indicazione contraria, è ragionevole ritenere che il legislatore dell'Unione abbia inteso dare attuazione alla citata Convenzione in maniera uniforme nel diritto dell'Unione, sia per gli Stati membri che per le istituzioni dell'Unione»⁸³. Questo ragionamento è riproposto dal Tribunale anche in seguito: l'interpretazione della Corte dei requisiti di cui all'art. 9, par. 4, della Convenzione in relazione agli atti che attuano la Convenzione per gli Stati può essere trasposta all'interpretazione del regolamento 1367/2006⁸⁴.

Presupposto per l'operare di tale criterio interpretativo è l'identità di lettera e di finalità dei due provvedimenti. Quando questa manca, l'estensione della giurisprudenza non può operare. In questo senso depone una pronuncia della Corte, che ha escluso che la giurisprudenza elaborata con riferimento all'accesso del pubblico ai documenti delle istituzioni potesse applicarsi alla direttiva 2003/4: le pronunce «riguardavano l'accesso del pubblico ai documenti relativi a taluni procedimenti dinanzi ai giudici dell'Unione», e l'estensione non è possibile «poiché un siffatto accesso è disciplinato da disposizioni del diritto dell'Unione il cui contenuto differisce in modo sostanziale da quelle la cui interpretazione è in discussione nel presente procedimento»⁸⁵.

⁸³ *Tweedale/EFSA*, sopra citata, punto 97.

⁸⁴ Tribunale 27 gennaio 2021, T-9/19, *ClientEarth/BEI*, punto 107.

⁸⁵ Corte giust. 15 aprile 2021, C-470/19, *Friends of the Irish Environment*, punto 42.

Abstract (ita)

Negli ultimi anni, gli accordi internazionali conclusi dall'Unione escludono sempre più spesso che le disposizioni convenzionali possano attribuire diritti ai singoli, anche quando sono intese a regolare la condotta dei privati. Se è chiaro che questa prassi vuole rimarcare che gli impegni convenzionali sono assunti a livello di parti contraenti e dunque sono regolati dal diritto internazionale, è altrettanto innegabile che il rispetto degli obblighi che la UE assume nei confronti delle altre parti contraenti richiede spesso una condotta specifica, consistente nell'adozione di atti per regolare la condotta dei privati o degli organi pubblici nel senso voluto dall'accordo internazionale. Ciò porta a interrogarsi sul modo in cui la UE attua i propri obblighi internazionali. Si tratta di una questione tipica del diritto internazionale, che tradizionalmente rientra nel concetto di adattamento del diritto interno al diritto internazionale e che porta con sé ulteriori temi, quali le tecniche di adattamento, la posizione del diritto internazionale nella gerarchia delle fonti, i criteri ermeneutici da usare per evitare o risolvere i conflitti tra fonti. La Convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale del 1998, è un utile caso studio per indagare le tecniche di adattamento che l'Unione ha impiegato, nonché per valutare se l'interpretazione degli atti di diritto derivato tiene conto dell'origine internazionale e convenzionale della disciplina.

Abstract (eng)

In recent years, it has become increasingly evident that international agreements concluded by the EU have tended to exclude the possibility that conventional provisions can attribute rights to individuals, even when they are intended to regulate the conduct of private individuals. While it is evident that this approach underscores the notion that conventional commitments are undertaken at the level of the contracting parties and are thus governed by international law, it is also important to acknowledge that respecting the obligations that the EU assumes towards the other contracting parties often necessitates specific actions, such as the adoption of measures to regulate the conduct of private individuals or public bodies in the sense intended by the international agreement. This prompts questions regarding the manner in which the EU implements its international obligations. This is a typical question of international law, which traditionally falls under the

concept of adapting domestic law to international law. This brings with it further issues, such as adaptation techniques, the position of international law in the hierarchy of sources, and the hermeneutic criteria to be used to avoid or resolve conflicts between sources. The 1998 Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters could be a useful case study for investigating the adaptation techniques used by the Union. It could also be a useful tool for evaluating whether the interpretation of secondary legislation considers the international and conventional origin of the legislation.