



Accesso alla giustizia in materia ambientale, Convenzione di Aarhus e diritto dell'UE

ERA Workshop
Villa Rispoli, Firenze
07/05/2025

Mario Pagano
Case handler presso DG ENV
Commissione europea

1



Struttura della presentazione

- Sviluppo, finalità, caratteristiche principali della Convenzione di Aarhus
- I 3 pilastri della Convenzione di Aarhus
- Il meccanismo di conformità di Aarhus
- Comunicazione della Commissione europea sull'accesso alla giustizia in materia ambientale



2

Origini della Convenzione di Aarhus

- Principio 10 della Dichiarazione di Rio sull'ambiente e lo sviluppo (1992)
- *Il modo migliore di trattare le questioni ambientali è quello di **assicurare la partecipazione** di tutti i cittadini interessati, ai diversi livelli. Al livello nazionale, ciascun individuo avrà adeguato **accesso alle informazioni** concernenti l'ambiente in possesso delle pubbliche autorità, comprese le informazioni relative alle sostanze ed attività pericolose nelle comunità, ed avrà la **possibilità di partecipare ai processi decisionali**. Gli Stati faciliteranno ed incoraggeranno la sensibilizzazione e la partecipazione del pubblico rendendo ampiamente disponibili le informazioni. Sarà assicurato un **accesso effettivo ai procedimenti giudiziari ed amministrativi**, compresi i mezzi di ricorso e di indennizzo.*

La Convenzione di Aarhus

- Una nuovo rapporto pubblico-privato e umani-ambiente
- Convenzione UNECE del 1998
- Legame fra tutela dell'ambiente e diritti individuali
- Procedimentalizzazione della tutela ambientale
- Ruolo chiave della società civile
- 46 Stati aderenti + Unione europea
- Italia (ratifica nel 2001)



I 3 pilastri della Convenzione

- 1) Accesso alle informazioni ambientali
- 2) Partecipazione del pubblico nei procedimenti ambientali
- 3) Accesso alla giustizia in materia ambientale



Alcune definizioni (Art. 2)

- «Autorità pubblica»
 - a. l'amministrazione pubblica a livello nazionale, regionale o ad altro livello;
 - b. le persone fisiche o giuridiche che, in base al diritto nazionale, esercitano funzioni amministrative pubbliche, ivi compresi compiti, attività o servizi specifici aventi attinenza con l'ambiente;
 - c. qualsiasi altra persona fisica o giuridica che abbia responsabilità o funzioni pubbliche o presti servizi pubblici aventi attinenza con l'ambiente sotto il controllo degli organi o delle persone di cui alla lettera a) o b);
 - d. le istituzioni di qualsiasi organizzazione regionale di integrazione economica di cui all'articolo 17 che sia Parte della presente convenzione.
 - e. La presente definizione non comprende gli organi o le istituzioni che agiscono nell'esercizio del potere giudiziario o legislativo;

Alcune definizioni (Art. 2)

- «Pubblico»
- *una o più persone fisiche o giuridiche e, ai sensi della legislazione o della prassi nazionale, le associazioni, le organizzazioni o i gruppi costituiti da tali persone;*
- «Pubblico interessato»
- *il pubblico che subisce o può subire gli effetti dei processi decisionali in materia ambientale o che ha un interesse da far valere al riguardo; ai fini della presente definizione si considerano titolari di tali interessi le organizzazioni non governative che promuovono la tutela dell'ambiente e che soddisfano i requisiti prescritti dal diritto nazionale.*

Accesso alle informazioni ambientali



Accesso alle informazioni ambientali

- «informazioni ambientali» (Art. 2)
- qualsiasi informazione disponibile in forma scritta, visiva, sonora, elettronica o in qualunque altra forma materiale riguardante:
 - a) **lo stato degli elementi dell'ambiente**, quali l'aria e l'atmosfera, l'acqua, il suolo, il territorio, il paesaggio e i siti naturali, la biodiversità e le sue componenti, compresi gli organismi geneticamente modificati e l'interazione fra questi elementi;
 - b) **fattori** quali le sostanze, l'energia, il rumore, le radiazioni, e attività o provvedimenti, compresi i provvedimenti amministrativi, gli accordi ambientali, le politiche, le disposizioni legislative, **i piani e i programmi** che incidono o possono incidere sugli elementi di cui alla lettera a), nonché **le analisi costi-benefici** ed altre analisi ed ipotesi economiche utilizzate nei processi decisionali in materia ambientale;
 - c) **lo stato di salute, la sicurezza e le condizioni di vita delle persone, nonché lo stato dei siti e degli edifici di interesse culturale**, nella misura in cui siano o possano essere influenzati dallo stato degli elementi ambientali o, attraverso tali elementi, dai fattori, dalle attività o dai provvedimenti di cui alla lettera b);

Accesso alle informazioni ambientali (Art. 4)

- 1. Fatti salvi i paragrafi che seguono, ciascuna Parte provvede affinché, nel quadro della legislazione nazionale, **le autorità pubbliche mettano a disposizione del pubblico le informazioni ambientali loro richieste**, ivi compreso il rilascio, ove richiesto e ferma restando la lettera b), di copie dei documenti contenenti tali informazioni a) senza che il pubblico debba far valere un interesse al riguardo; b) nella forma richiesta, salvo qualora: i) l'autorità abbia validi motivi per renderle accessibili in altra forma, nel qual caso tali motivi devono essere specificati; o ii) le informazioni siano già pubblicamente disponibili in altra forma.

Accesso alle informazioni ambientali (Art. 4)

- 3. Una richiesta di informazioni ambientali può essere **respinta**:
 - a) se l'autorità pubblica cui è rivolta non dispone di tali informazioni;
 - b) se è manifestamente irragionevole o formulata in termini troppo generici; oppure
 - c) se riguarda documenti ancora in corso di elaborazione o comunicazioni interne delle autorità pubbliche, qualora tale deroga sia prevista dalla legge o dalla prassi nazionale, tenendo conto dell'interesse pubblico tutelato dalla divulgazione delle informazioni.

Accesso alle informazioni ambientali (Art. 4)

- 4. Una richiesta di informazioni ambientali può essere **respinta** qualora la divulgazione di tali informazioni possa pregiudicare:
 - a) la segretezza delle deliberazioni interne delle autorità pubbliche, ove sia prevista dal diritto nazionale;
 - b) le relazioni internazionali, la difesa nazionale o la sicurezza pubblica;
 - c) il corso della giustizia, il diritto di ogni persona ad un processo equo o il potere delle pubbliche autorità di svolgere indagini di carattere penale o disciplinare
 - [...]

Accesso alle informazioni ambientali (Art. 4)

- *I motivi di diniego [...] devono essere interpretati in **modo restrittivo**, tenendo conto dell'interesse pubblico tutelato dalla divulgazione delle informazioni nonché dell'eventuale attinenza delle informazioni con le emissioni nell'ambiente.*

13

Partecipazione nei procedimenti ambientali



14

Partecipazione nei procedimenti ambientali (Art. 6)

- 2. Il pubblico interessato è informato nella fase iniziale del processo decisionale in materia ambientale in modo adeguato, tempestivo ed efficace, mediante pubblici avvisi o individualmente.
- Le informazioni riguardano in particolare ***l'attività proposta, l'amministrazione competente, la durata e il tipo di procedimento.***

15

Partecipazione nei procedimenti ambientali (Art. 6)

- 4. Ciascuna Parte provvede affinché la partecipazione del pubblico ***avvenga in una fase iniziale***, quando tutte le alternative sono ancora praticabili e tale partecipazione può avere un'***influenza effettiva***.
- 5. Ove opportuno, ciascuna Parte incoraggia i potenziali richiedenti ad individuare il pubblico interessato, ad avviare discussioni e a fornire informazioni sugli obiettivi della richiesta prima di presentare la domanda di autorizzazione.

16

Partecipazione nei procedimenti ambientali

- *Partecipazione del pubblico a piani, programmi e politiche in materia ambientale (Art. 7);*
- *Partecipazione del pubblico all'elaborazione di regolamenti di attuazione e/o strumenti normativi giuridicamente vincolanti di applicazione generale (Art. 8)*

17

Accesso alla giustizia in materia ambientale



18

Accesso alla giustizia in materia ambientale (Art. 9)

- Comma 1: possibilità di ricorso contro diniego di accesso alle informazioni ambientali
- *1. Nel quadro della propria legislazione nazionale, ciascuna Parte provvede affinché chiunque ritenga che la propria richiesta di informazioni formulata ai sensi dell'articolo 4 sia stata ignorata, immotivatamente respinta in tutto o in parte, non abbia ricevuto una risposta adeguata o comunque non sia stata trattata in modo conforme alle disposizioni di tale articolo, abbia accesso a una procedura di ricorso dinanzi a un organo giurisdizionale o a un altro organo indipendente e imparziale istituito dalla legge.*

Accesso alla giustizia in materia ambientale (Art. 9)

- Comma 2: diritto a ricorrere contro diniego di partecipazione nei procedimenti ambientali
- *2. Nel quadro della propria legislazione nazionale, ciascuna Parte provvede affinché i membri del pubblico interessato a) che vantino un interesse sufficiente o in alternativa b) che facciano valere la violazione di un diritto, nei casi in cui il diritto processuale amministrativo di detta Parte esiga tale presupposto abbiano accesso a una procedura di ricorso dinanzi a un organo giurisdizionale e/o ad un altro organo indipendente ed imparziale istituito dalla legge, per contestare la legittimità sostanziale o procedurale di decisioni, atti od omissioni soggetti alle disposizioni dell'articolo 6 e, nei casi previsti dal diritto nazionale e fatto salvo il paragrafo 3, ad altre pertinenti disposizioni della presente convenzione.*

Accesso alla giustizia in materia ambientale (Art. 9)

- Comma 2: diritto a ricorrere contro diniego di partecipazione nei procedimenti ambientali
- Le nozioni di "interesse sufficiente" e di "violazione di un diritto" sono determinate **secondo il diritto nazionale, coerentemente con l'obiettivo di offrire al pubblico interessato un ampio accesso alla giustizia nell'ambito della presente convenzione.**
- A tal fine si ritiene sufficiente, ai sensi della lettera a), **l'interesse di qualsiasi organizzazione non governativa** in possesso dei requisiti di cui all'**articolo 2, paragrafo 5.**

21

Accesso alla giustizia in materia ambientale (Art. 9)

- Comma 3: diritto a ricorrere al di fuori dei casi di diniego di accesso alle informazioni e di partecipazione
- 3. In aggiunta, e ferme restando le procedure di ricorso di cui ai paragrafi 1 e 2, ciascuna Parte provvede affinché i membri del pubblico che soddisfino i criteri eventualmente previsti dal diritto nazionale possano **promuovere procedimenti di natura amministrativa o giurisdizionale per impugnare gli atti o contestare le omissioni dei privati o delle pubbliche autorità compiuti in violazione del diritto ambientale nazionale.**
- **No actio popularis!**

22

Accesso alla giustizia in materia ambientale (Art. 9)

- Comma 4: diritto ad un ricorso effettivo e non oneroso
- 4. Fatto salvo il paragrafo 1, le procedure di cui ai paragrafi 1, 2 e 3 devono **offrire rimedi adeguati ed effettivi, ivi compresi, eventualmente, provvedimenti ingiuntivi, e devono essere obiettive, eque, rapide e non eccessivamente onerose**. Le decisioni prese in virtù del presente articolo sono emanate o registrate per iscritto. Le decisioni degli organi giurisdizionali e, ove possibile, degli altri organi devono essere accessibili al pubblico.

Il comitato di conformità di Aarhus (ACCC)



Il comitato di conformità di Aarhus

- **Controllo dell'osservanza della Convenzione (Art. 15)**
- *La riunione delle Parti stabilisce per consenso meccanismi facoltativi di **natura extragiudiziale, non contenziosa e consultiva** per verificare l'osservanza delle disposizioni della presente convenzione. Tali meccanismi devono consentire un'adeguata partecipazione del pubblico e possono prevedere l'esame delle comunicazioni dei membri del pubblico su questioni attinenti alla presente convenzione.*

25

Il comitato di conformità di Aarhus

- Nel 2002 a Lucca il MOP istituisce l'ACCC (decisione I/7)
- Meccanismo di controllo attivato sulla base di semplici **comunicazioni del pubblico**



26

Il comitato di conformità di Aarhus

- Natura **extragiudiziale**
- 9 membri (persone di elevato carattere morale e competenza nei settori cui si riferisce la Convenzione)
- Non più di un cittadino dello stesso Stato
- Membri eletti secondo un sistema di rotazione
- In ogni sessione ordinaria (cadenza triennale) il MOP elegge 4 o 5 membri.

27

Funzioni dell'ACCC

- Prendere in considerazione presentazioni, rinvii o comunicazione effettuata dal pubblico;
- Preparare, su richiesta della MOP, una relazione sul rispetto o sull'attuazione delle disposizioni della convenzione;
- Monitorare, valutare e agevolare l'attuazione e il rispetto dei pertinenti obblighi di comunicazione stabiliti dalla Convenzione
- L'ACCC adotta **conclusioni** e, in caso di non conformità, può formulare **raccomandazioni** alla riunione delle parti (MOP) o, con l'accordo della parte, **direttamente alla parte interessata**

28

La comunicazione della Commissione sull'accesso alla giustizia in materia ambientale (C/2017/2616)



29

La comunicazione della Commissione

- **Incompleta** armonizzazione europea dei «pilastri» di Aarhus
- Strumento orientativo, **non vincolante**
- **Supporto** per i giudici nazionali
 - Ruolo chiave del «rinvio pregiudiziale»
- **Migliorare l'attuazione** del diritto ambientale dell'UE
- Riconoscere il ruolo delle **ONG ambientali**
- Ruolo guida della **giurisprudenza della Corte UE**

30

La comunicazione della Commissione

- *«Le persone fisiche e le ONG sono pregiudicate dalla presenza di ostacoli che impediscono l'accesso agli organi giurisdizionali nazionali. Questo spiega parzialmente il flusso di domande pregiudiziali presentate alla Corte da diversi organi giurisdizionali nazionali per sapere se l'accesso debba essere concesso e a quali condizioni. Il pubblico è colpito in modo più indiretto quando la non effettività dell'accesso alla giustizia contribuisce a falle attuative, ad esempio nel caso di livelli insalubri di inquinamento dell'aria derivanti dall'inazione amministrativa»*

Grazie per la vostra attenzione

- **Mario Pagano**
- Case handler, DG ENV
- European Commission
- Mario.pagano@ec.europa.eu

