

CASO DI STUDIO PER SEMINARIO ERA 2023

La Laguna di Amarone, nello Stato Membro UE di Lagelandia, è una riserva naturale protetta dalla Direttiva Habitats in quanto zona umida d'importanza per la protezione di diverse specie di uccelli protetti dalla Direttiva Uccelli. In aggiunta, la Laguna è situata presso il punto di cogiunzione di due bacini idrici protetti dalla Direttiva Acque.

Lagelandia è un paese ad alta densità abitativa e con un'industria agroalimentare molto sviluppata, con una predominanza di allevamenti bovini. La maggior parte del territorio di Lagelandia, circa il 70% per essere precisi, è adibito a pascolo. Lagelandia è infatti lo stato UE con la più elevata densità di allevamenti: 3,8 animali per ettaro di terreno agricolo, contro una media Europea di 0,8. Ciò ha importanti conseguenze in campo ambientale. Infatti, secondo Eurostat, Lagelandia è il primo Paese in Europa per input di azoto (N) per ettaro di terreno agricolo, con una media tra i 350 e i 400 kg N/ha all'anno.

L'azoto in combinazione con le emissioni di ammoniaca (NH₃), contribuiscono alla formazione di piogge acide e, quando in eccesso, peggiora anche la qualità delle acque, danneggia gli ecosistemi e riduce la biodiversità. L'azoto infatti promuove la crescita di alcune piante ed alghe a scapito dello sviluppo di altre specie di piante, pesci e insetti.

Tali quantità di azoto hanno portato ad un'acidificazione del terreno e delle acque di tutta Lagelandia inclusi i bacini idrici presso la Laguna di Amarone e della Laguna stessa. Tutti i rapporti ecologici mostrano che la quantità di azoto in questa zona è dannosa per il sito naturale e dei bacini idrici, in violazione delle direttive Habitats ed Acque.

Il Consiglio di Stato di Lagelandia ha sentenziato nel Maggio 2019 che ogni attività che porta ad un peggioramento dello stato delle acque e zone naturali protette delle direttive Habitats ed Acque non può essere autorizzata, se non facendo uso delle eccezioni previste da queste direttive.

Ciò ha portato ad uno stop in diversi settori dell'economia di Lagelandia. Tra i vari settori colpiti vi è anche quello edilizio, in quanto la costruzione di case, uffici ed altre infrastrutture comporta una seppur limitata e temporanea emissione di azoto che potrebbe comportare un'ulteriore peggioramento dello stato di conservazione delle riserve naturali e dei bacini idrici protetti dalle direttive.

La relativa crisi del settore edilizio e la carenza di abitazioni in tutta Lagelandia ha spinto il governo di questo paese a cercare soluzioni per bilanciare la protezione dell'ambiente con le esigenze di sviluppo economico e sociale del paese. Nel Giugno 2021, il Parlamento ed il Governo di Lagelandia pubblicano la Legge sull'Azoto e la Protezione Ambientale (Legge 140/2021) ed il relativo decreto attuativo (Decreto 287/2021). La Legge 140/2021 introduce un'esenzione agli articoli del Codice Ambientale di Lagelandia (Articoli 2.9a e 2.10a Codice Ambientale), che implementano gli articoli 6(3) della Direttiva Habitats, rispettivamente 4(1) della Direttiva Acque, per tutte le attività edilizie menzionate nel decreto attuativo. Il decreto attuativo specifica che le seguenti attività edilizie sono coperte dall'esenzione prevista dagli articoli 2.9a e 2.10a del Codice Ambientale:

- a) l'esecuzione di un'attività di costruzione o di demolizione che riguardi l'effettiva esecuzione di lavori di costruzione o demolizione su di un'opera edilizia, compresi i relativi movimenti di trasporto;*
- b) la costruzione, la modifica o la rimozione di un'opera edilizia, compresi i relativi movimenti di trasporto.*

Durante il dibattito parlamentare, il legislatore di Lagelandia ha chiarito che la ragione per tale esenzione risiede nella natura temporanea dell'aumento di emissioni di azoto causate durante la costruzione di opere edilizie.

Visto l'importante impatto sociale di questa riforma, sia la Legge 140/2021 che il Decreto 287/2021 sono stati adottati dopo che le relative proposte erano state messe a disposizione del pubblico, che ha avuto modo di presentare osservazioni a riguardo tali proposte per un periodo di 6 settimane, tramite diversi canali, tra cui, internet, posta e per via telefonica.

Grazie alle esenzioni negli articoli 2.9a e 2.10a del Codice Ambientale di Lagelandia, la provincia di Amarone, in cui la Laguna di cui sopra è sita, ha potuto procedere all'autorizzazione della costruzione di diverse opere edilizie presso la Laguna (l'autorizzazione impugnata), nonostante sia fuori dubbio che i lavori di costruzione causino ulteriori emissioni di azoto potenzialmente nocive per il sito naturale ed i bacini idrici interessati.

Il processo di autorizzazione è stato sottoposto ad un processo di consultazione del pubblico tramite una procedura specifica (Articolo 5.1 del Codice Amministrativo di Lagelandia), che in attuazione della Convenzione di Aarhus, prevede che il pubblico possa far arrivare i propri commenti presso l'autorità pubblica responsabile per la decisione entro 6 settimane dalla data in cui la procedura di consultazione ha avuto inizio.

Alcuni membri della provincia di Amarone e l'associazione per la protezione dell'ambiente Avvocati per l'Ambiente, un'associazione attiva in tutta Lagelandia che da statuto è composta solo da giuristi esperti in campo ambientale e le cui attività sono limitate esclusivamente ad intraprendere azioni giuridiche contro l'amministrazione pubblica allo scopo di proteggere l'ambiente senza ulteriore specificazione, decidono di presentare ricorso contro l'autorizzazione a costruire adottata dalla provincia di Amarone. La base dell'azione è l'impossibilità della provincia di fare uso dell'esenzione introdotta dalla Legge 140/2021 ed il Decreto 287/2021 in quanto tale esenzione viola gli articoli 6 della Direttiva Habitat, rispettivamente 4 della Direttiva Acque.

La Provincia replica che né l'associazione, né le persone naturali che hanno proposto ricorso hanno diritto ad agire, in quanto:

- a) Né l'associazione, né le persone naturali hanno presentato commenti durante le procedure di consultazione della legge, del decreto e dell'autorizzazione impugnata. L'articolo 8.69 del Codice Amministrativo di Lagelandia richiede che le parti che propongono ricorso devono aver partecipato nella procedura di consultazione degli atti impugnati per poter accedere alla giustizia.
- b) Né l'associazione, né le persone naturali sono tra i beneficiari del diritto ad agire di cui all'articolo 8.1 del Codice Amministrativo di Lagelandia in quanto, le persone naturali non rientrano nel novero dei soggetti di diritto protetti dagli articoli 6 della Direttiva Habitat, rispettivamente 4 della Direttiva Acque. L'articolo 8.70 del Codice Amministrativo di Lagelandia prevede che le parti proponenti ricorso, possano farlo solo se il ricorso è basato su disposizioni legislative che intendono proteggere gli interessi delle parti proponenti ricorso.
- c) Le persone naturali proponenti ricorso hanno la loro abitazione abituale a 12 km dal luogo ove le costruzioni avranno luogo e a 20 km dalla laguna e dai bacini idrici protetti. Non possono quindi essere considerate persone aventi diritto a procedere ai sensi dell'articolo 8.1 del Codice Amministrativo di Lagelandia che intende dare implementazione all'articolo 9(2) della Convenzione di Aarhus. Secondo un costante linea giurisprudenziale delle corti di Lagelandia, persone naturali che abitano ad una distanza superiore di, nella norma, 5 km dai siti interessati, non vengono considerate come aventi un'interesse legittimo ad agire.

- d) L'associazione Avvocati per l'Ambiente non può essere considerata come un'associazione ambientale ai sensi della Convenzione di Aarhus. Secondo una costante linea giurisprudenziale delle corti di Lagelandia solo le associazioni aventi una delle seguenti caratteristiche sono qualificate come associazioni ambientali ai sensi della Convenzione di Aarhus:
- i. Avere più di 200 membri a livello nazionale o più di 20 membri a livello locale (Avvocati per l'Ambiente ha 150 membri a livello nazionale di cui 10 nella provincia di Amarone); oppure
 - ii. Avere per statuto la protezione di interessi ambientali specifici e rilevanti per la procedura di revisione portata avanti dall'associazione (Avvocati per l'Ambiente ha per statuto un'interesse di protezione dell'ambiente generico); oppure
 - iii. Organizzare attività d'informazione ed educazione alla protezione dell'ambiente di qualsiasi forma e tipo presso il pubblico (Avvocati per l'Ambiente porta avanti esclusivamente azioni giuridiche).

Immagina di essere la corte competente ad ascoltare il caso. Esprimi la tua opinione circa l'ammissibilità della richiesta di revisione portata avanti dalle persone naturali e da Avvocati per l'Ambiente.

Standard Answer:

- 1) Considera i criteri di legittimazione ad agire, per entrambi i due gruppi di proponenti ad agire
- 2) Discuti le condizioni specifiche di entrambi i quadri giuridici (quello per le persone naturali e quello per le associazioni)
- 3) Considera la possibilità di invocare le norme della Convenzione in modo diretto
- 4) Considera gli argomenti discussi dalle parti, uno alla volta:
 - a. Inopponibilità del criterio di partecipazione alla procedura di pubblica partecipazione come criterio costitutivo del diritto ad agire
 - b. Carenza di implementazione effettiva dovuta alla restrittività dei criteri di legittimazione ad agire per le persone naturali e le associazioni non-governative
 - i. Il criterio basato sulla distanza esclude persone oggettivamente affette dal progetto
 - ii. I criteri riguardanti le associazioni sono anch'essi troppo restrittivi e non basati sulla giurisprudenza della CGEU o del ACCC