

## **P5\_TA(2004)0239**

### **Accesso alla giustizia in materia ambientale \*\*\*I**

**Risoluzione legislativa del Parlamento europeo sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'accesso alla giustizia in materia ambientale (COM(2003) 624 – C5-0513/2003 – 2003/0246(COD))**

**(Procedura di codecisione: prima lettura)**

*Il Parlamento europeo,*

- vista la proposta della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio (COM(2003) 624)<sup>1</sup>,
  - visti l'articolo 251, paragrafo 2, e l'articolo 175, paragrafo 1 del trattato CE, a norma dei quali la proposta gli è stata presentata dalla Commissione (C5-0513/2003),
  - visto l'articolo 67 del suo regolamento,
  - visti la relazione della commissione per l'ambiente, la sanità pubblica e la politica dei consumatori e i pareri della commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni e della commissione giuridica e per il mercato interno (A5-0189/2004),
1. approva la proposta della Commissione quale emendata;
  2. esorta la Commissione e il Consiglio a fare in modo che gli Stati membri ratifichino quanto prima possibile la Convenzione di Århus;
  3. chiede alla Commissione e al Consiglio di creare e pubblicare un "quadro di valutazione per le convenzioni" riguardante le convenzioni internazionali in materia di ambiente e di esaminare continuamente, in occasione delle riunioni del Consiglio, tale "tabella dei risultati";
  4. chiede alla Commissione di presentargli nuovamente la proposta qualora intenda modificarla sostanzialmente o sostituirla con un nuovo testo;
  5. incarica il suo Presidente di trasmettere la posizione del Parlamento al Consiglio e alla Commissione.

---

<sup>1</sup> Non ancora pubblicata in Gazzetta ufficiale.



**Posizione del Parlamento europeo definita in prima lettura il 31 marzo 2004 in vista dell'adozione della direttiva 2004/.../CE del Parlamento europeo e del Consiglio sull'accesso alla giustizia in materia ambientale**

IL PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 175, paragrafo 1,

vista la proposta della Commissione<sup>1</sup>,

visto il parere del Comitato economico e sociale europeo<sup>2</sup>,

visto il parere del Comitato delle regioni<sup>3</sup>,

deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 251 del trattato<sup>4</sup>,

considerando quanto segue:

- (1) Un più ampio accesso del pubblico alla giustizia in materia ambientale consente di rimediare alle attuali carenze nell'applicazione del diritto ambientale, contribuendo al conseguimento degli obiettivi della politica ambientale comunitaria e in ultima analisi al miglioramento dell'ambiente.
- (2) Il 25 giugno 1998 la Comunità europea ha firmato la convenzione UNECE sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (di seguito "convenzione di Århus"). Occorre adeguare la norme di diritto comunitario alle disposizioni della convenzione per consentire la conclusione di quest'ultima da parte della Comunità.
- (3) ***La convenzione di Århus garantisce il diritto di accesso alla giustizia al fine di contribuire alla tutela del diritto di vivere in un ambiente adeguato per la salute e il benessere, spettante a ciascun individuo delle generazioni presenti e future.***

---

<sup>1</sup> GUC

<sup>2</sup> GUC

<sup>3</sup> GUC

<sup>4</sup> *Posizione del Parlamento europeo del 31 marzo 2004.*

- (4) La convenzione di Århus si compone di tre pilastri: accesso alle informazioni, partecipazione del pubblico ai processi decisionali e accesso alla giustizia in materia ambientale. Per dare attuazione al primo e al secondo pilastro della convenzione sono già state adottate due direttive: la direttiva 2003/4/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2003, sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale e che abroga la direttiva 90/313/CEE del Consiglio<sup>1</sup> e la direttiva 2003/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 maggio 2003, che prevede la partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale e modifica le direttive del consiglio 85/337/CEE e 96/61/CE relativamente alla partecipazione del pubblico e all'accesso alla giustizia<sup>2</sup>. È ora necessario dare attuazione al terzo pilastro della convenzione.
- (5) L'articolo 9, paragrafo 3 della convenzione di Århus prevede l'accesso a procedure di ricorso di natura giurisdizionale o non giurisdizionale nei confronti degli atti o delle omissioni dei privati o delle pubbliche autorità che violano il diritto ambientale. Secondo il principio di sussidiarietà, l'impugnazione degli atti e delle omissioni dei privati deve avvenire nel rispetto dei criteri previsti dalla legislazione dei singoli Stati membri.
- (6) Per dare piena attuazione al disposto dell'articolo 9, paragrafo 3 della convenzione di Århus e rafforzare la tutela dell'ambiente, occorre prevedere la possibilità di promuovere procedimenti di natura amministrativa o giurisdizionale nei confronti degli atti e delle omissioni delle pubbliche autorità che violano il diritto ambientale. Tali procedimenti devono essere equi e non eccessivamente lunghi o onerosi. Occorre inoltre prevedere misure provvisorie di salvaguardia per assicurare l'intervento degli organi giurisdizionali e degli altri organi di ricorso.
- (7) Occorre altresì adottare apposite disposizioni riguardanti gli atti e le omissioni impugnabili dinanzi agli organi di ricorso. Devono essere soggetti a ricorso gli atti amministrativi aventi effetti esterni e giuridicamente vincolanti, nella misura in cui non siano adottati da organi o istituzioni che agiscono nell'esercizio del potere legislativo o giudiziario. Allo stesso modo, devono essere soggette a ricorso le omissioni, nei casi in cui il diritto ambientale preveda un obbligo di agire.

---

<sup>1</sup> GUL 41 del 14.2.2003, pag. 26.

<sup>2</sup> GUL 156 del 25.6.2003, pag. 17.

- (8) Trattandosi di una disciplina in costante evoluzione, è opportuno che la definizione di diritto ambientale si riferisca agli obiettivi della politica comunitaria in materia ambientale, e in particolare alla protezione o al miglioramento dell'ambiente, compresa la salute umana e la protezione delle risorse naturali. Gli Stati membri devono avere la possibilità di estendere tale definizione al diritto ambientale di esclusiva origine nazionale.
- (9) I membri del pubblico che vantino un interesse sufficiente o facciano valere la violazione di un diritto devono avere la possibilità di promuovere ricorsi in materia ambientale dinanzi ad organi giurisdizionali o non giurisdizionali per contestare la legittimità procedurale e sostanziale di atti e omissioni di natura amministrativa che violano il diritto ambientale.
- (10) I soggetti attivi nel campo della tutela dell'ambiente *e/o dello sviluppo sostenibile* che soddisfino determinati requisiti devono avere la possibilità di promuovere ricorsi in materia ambientale per contestare la legittimità procedurale e sostanziale di atti e omissioni di natura amministrativa che violano il diritto ambientale. L'oggetto del ricorso deve rientrare nell'ambito delle loro attività statutarie.
- (11) È opportuno adottare apposite disposizioni per permettere all'autorità pubblica designata in base al diritto nazionale di riconsiderare l'atto amministrativo o - nel caso di un comportamento omissivo - di provvedere affinché sia adottato il provvedimento richiesto.
- (12) Nel caso in cui una richiesta di riesame interno non sia stata accolta, il richiedente deve avere la possibilità di ricorrere in via amministrativa o giurisdizionale contro gli atti o le omissioni della pubblica autorità.
- (13) La presente direttiva deve essere periodicamente riesaminata alla luce dell'esperienza acquisita e sulla base dei rapporti trasmessi dagli Stati membri. A seguito di tale riesame occorre procedere alla sua revisione. La Commissione deve presentare un rapporto di valutazione al Parlamento europeo e al Consiglio. ***Copia di tale rapporto deve essere inviata al Mediatore europeo perchè effettui una valutazione.***
- (14) Le disposizioni della presente direttiva lasciano impregiudicato il diritto di ciascuno Stato membro di mantenere in vigore o di introdurre misure che prevedano un più ampio accesso alla giustizia.

- (15) *Un presupposto per la realizzazione degli obiettivi della presente direttiva e per un'applicazione sufficientemente uniforme della medesima è che le giurisdizioni nazionali si avvalgano della possibilità di chiedere una pronuncia in via pregiudiziale della Corte di giustizia delle Comunità europee allorché venga sollevata dinanzi ad esse una questione concernente l'interpretazione della legislazione comunitaria in materia ambientale e, qualora non possa proporsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno contro le loro decisioni, adempiano coerentemente all'obbligo che è fatto loro dall'articolo 234 del trattato di rivolgersi alla Corte di giustizia per una pronuncia in via pregiudiziale.*
- (16) Poiché gli obiettivi dell'azione proposta non possono essere adeguatamente realizzati dagli Stati membri, in quanto il diritto di accesso alla giustizia deve essere garantito in modo da assicurare l'applicazione uniforme del diritto ambientale comunitario, e possono dunque, a motivo delle dimensioni e degli effetti dell'azione, essere realizzati meglio a livello comunitario, la Comunità può intervenire in base al principio di sussidiarietà di cui all'articolo 5 del trattato. Secondo il principio di proporzionalità di cui al medesimo articolo, la presente direttiva non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento di tali obiettivi.
- (17) La presente direttiva rispetta i diritti fondamentali e applica i principi riconosciuti segnatamente dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. La presente direttiva mira in particolare a garantire l'effettiva tutela dell'ambiente e a promuovere l'applicazione dell'articolo 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea,

HANNO ADOTTATO LA PRESENTE DIRETTIVA:

#### Articolo 1

##### Oggetto e ambito di applicazione

La presente direttiva stabilisce disposizioni volte a garantire l'accesso alla giustizia in materia ambientale ai membri del pubblico e ai soggetti abilitati.

La direttiva si applica fatte salve le altre disposizioni comunitarie riguardanti l'accesso alla giustizia in materia ambientale, *qualora tali disposizioni siano più dettagliate o garantiscano un maggior accesso alla giustizia. Nei casi dubbi si applicano le disposizioni della presente direttiva. La direttiva si applica anche fatte salve le disposizioni nazionali che prevedono un più ampio accesso alla giustizia rispetto alle disposizioni della presente direttiva.*

***La presente direttiva stabilisce un quadro normativo minimo di accesso alla giustizia in materia ambientale. Le disposizioni della presente direttiva lasciano impregiudicato il diritto di ciascuno Stato membro di continuare ad applicare o introdurre misure che prevedano un accesso alla giustizia in materia ambientale più ampio di quanto contemplato dalla presente direttiva.***

## Articolo 2

### Definizioni

1. Ai fini della presente direttiva, si intende per:
  - a) "autorità pubblica",
    - i) la pubblica amministrazione degli Stati membri, compresa l'amministrazione a livello nazionale, regionale o locale, ad esclusione dei pubblici ministeri e degli organi, delle amministrazioni o delle istituzioni che agiscono nell'esercizio del potere giudiziario o legislativo;*
    - ii) ogni persona fisica o giuridica svolgente funzioni di pubblica amministrazione ai sensi della legislazione nazionale, compresi incarichi, attività o servizi specifici connessi con l'ambiente;*
    - iii) ogni persona fisica o giuridica avente responsabilità o funzioni pubbliche o che fornisca servizi pubblici connessi con l'ambiente, sotto il controllo di un organismo o di una persona di cui ai punti i) o ii);*
  - b) "membro del 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;
  - c) "soggetto abilitato", qualsiasi associazione, organizzazione o gruppo che abbia come obiettivo la tutela dell'ambiente e che sia stato riconosciuto secondo la procedura di cui all'articolo 9;
  - d) "atto amministrativo", qualsiasi provvedimento amministrativo avente effetti esterni e giuridicamente vincolanti adottato da una pubblica autorità in forza del diritto ambientale;

- e) "omissione amministrativa" l'inerzia amministrativa di una pubblica autorità a fronte di un obbligo giuridico di agire previsto dal diritto ambientale;
- f) "ricorsi in materia ambientale", le procedure di ricorso di natura amministrativa o giurisdizionale **concernenti questioni aventi attinenza con l'ambiente**, che si svolgono dinanzi a un organo giurisdizionale o a un altro organo **imparziale e** indipendente istituito dalla legge e si concludono con una decisione vincolante;
- g) "diritto ambientale", la normativa comunitaria e la legislazione adottata per recepire la normativa comunitaria che abbiano come obiettivo **primario o sussidiario** la tutela o il miglioramento dell'ambiente, compresa la salute umana e la tutela o l'uso razionale delle risorse naturali, ad esempio nei seguenti settori:
  - i) protezione delle risorse idriche;
  - ii) protezione dal rumore;
  - iii) protezione del suolo;
  - iv) inquinamento atmosferico;
  - v) pianificazione e gestione del territorio;
  - vi) conservazione della natura e biodiversità;
  - vii) gestione dei rifiuti;
  - viii) sostanze chimiche, compresi biocidi e pesticidi;
  - ix) biotecnologie;
  - x) altre emissioni, scarichi e rilasci nell'ambiente;
  - xi) valutazione di impatto ambientale;
  - xii) accesso alle informazioni ambientali e partecipazione del pubblico ai processi decisionali.

2. Gli Stati membri possono includere nella definizione di cui al paragrafo 1, lettera g) il diritto ambientale di esclusiva origine nazionale.

### Articolo 3

#### Atti e omissioni dei privati

Gli Stati membri provvedono affinché i membri del pubblico che soddisfino i criteri eventualmente stabiliti dal diritto nazionale possano promuovere ricorsi in materia ambientale contro gli atti e le omissioni dei privati *e delle autorità pubbliche che violano le disposizioni delle leggi nazionali relative all'ambiente.*

### Articolo 4

#### Legittimazione ad agire dei membri del pubblico

1. Gli Stati membri provvedono affinché i membri del pubblico abbiano accesso a ricorsi in materia ambientale, e in particolare a misure provvisorie di salvaguardia, per contestare la legittimità sostanziale e procedurale di atti e omissioni amministrativi che violano il diritto ambientale:

- a) qualora vantino un interesse sufficiente, o
- b) qualora facciano valere la violazione di un diritto, nei casi in cui il diritto processuale amministrativo esiga tale presupposto.

Le richieste riguardanti le misure provvisorie di salvaguardia non sono soggette al rispetto della procedura di cui all'articolo 6.

2. Gli Stati membri determinano le nozioni di interesse sufficiente e di violazione di un diritto ai fini del paragrafo 1 in base alle disposizioni di diritto nazionale, coerentemente con l'obiettivo di assicurare un ampio accesso alla giustizia.

### Articolo 5

#### Legittimazione ad agire dei soggetti abilitati

1. Gli Stati membri provvedono affinché i soggetti abilitati riconosciuti ai sensi dell'articolo 9 abbiano accesso a ricorsi in materia ambientale, e in particolare a misure provvisorie di salvaguardia, senza dover dimostrare un interesse sufficiente o far valere la violazione di un diritto, a condizione che, *a norma dell'articolo 8*, l'oggetto del ricorso rientri specificamente nelle loro attività statutarie e che il ricorso riguardi il loro ambito geografico specifico di azione.

2. *Nelle cause transfrontaliere gli Stati membri garantiscono procedimenti equi e non discriminatori.*

3. Le richieste riguardanti le misure provvisorie di salvaguardia non sono soggette al rispetto della procedura di cui all'articolo 6.

## Articolo 6

### Richiesta di riesame interno

1. Gli Stati membri provvedono affinché i membri del pubblico e i soggetti abilitati legittimati ad agire ai sensi degli articoli 4 e 5, possano, qualora ritengano che un atto o un'omissione di natura amministrativa abbia violato il diritto ambientale, presentare una richiesta di riesame interno all'autorità pubblica designata in base al diritto nazionale.

Gli Stati membri stabiliscono i termini e le modalità di presentazione della richiesta. I termini non devono essere inferiori a quattro settimane dalla data di adozione dell'atto amministrativo o, in caso di presunta omissione, dalla data in cui l'atto avrebbe dovuto essere adottato secondo la legge.

2. L'autorità pubblica di cui al paragrafo 1 prende in considerazione la richiesta a meno che essa non sia chiaramente infondata. Non appena possibile, e in ogni caso entro dodici settimane dal ricevimento della richiesta, l'autorità emana una decisione scritta con la quale stabilisce le misure da adottare per assicurare il rispetto del diritto ambientale o respinge la richiesta. La decisione è rivolta al membro del pubblico o al soggetto abilitato che ha presentato la richiesta e deve essere motivata.

3. Qualora nonostante la dovuta diligenza non sia in grado di prendere una decisione su una richiesta di riesame interno entro i termini di cui al paragrafo 2, non appena possibile, e in ogni caso entro i termini di cui al suddetto paragrafo, l'autorità informa il richiedente dei motivi di impedimento, indicando la data in cui prevede di adottare una decisione sulla richiesta.

4. L'autorità pubblica adotta una decisione sulla richiesta di riesame interno entro un termine ragionevole, tenendo conto della natura, delle dimensioni e della gravità della violazione del diritto ambientale, e in ogni caso entro diciotto settimane dal ricevimento della richiesta. L'autorità pubblica informa immediatamente il richiedente della decisione adottata.

## Articolo 7

### Ricorsi in materia ambientale

Il richiedente può promuovere un ricorso in materia ambientale qualora l'autorità pubblica non abbia adottato una decisione su una richiesta di riesame interno entro i termini di cui all'articolo 6, paragrafi 2, 3 e 4 o qualora a suo giudizio la decisione adottata da tale autorità sia inadeguata ad assicurare il rispetto del diritto ambientale. ***Tuttavia il riesame interno non può essere considerato un presupposto per promuovere un ricorso in materia ambientale.***

***Il primo comma non limita il diritto a promuovere ricorsi in materia ambientale o a presentare richieste di intervento ai sensi della legislazione nazionale.***

## Articolo 8

### Criteri per il riconoscimento dei soggetti abilitati

Per essere riconosciuti quali soggetti abilitati, le organizzazioni, le associazioni e i gruppi internazionali, nazionali, regionali o locali devono soddisfare i seguenti criteri:

- a) devono essere persone giuridiche indipendenti e senza fini di lucro, aventi come obiettivo la tutela dell'ambiente ***e/o la promozione dello sviluppo sostenibile oppure enti o persone giuridiche che, in un determinato momento, si trovino impegnati in un'azione concreta di tutela dell'ambiente in cui sono ubicati;***
- b) devono disporre di una struttura organizzativa idonea a garantire il perseguimento dei fini statutari;
- c) devono essere ***dotati di personalità giuridica*** e aver operato attivamente ai fini della tutela dell'ambiente ***e/o dello sviluppo sostenibile***, secondo quanto previsto dal proprio statuto, per un periodo di tempo stabilito dallo Stato membro in cui sono costituiti, ma in ogni caso non superiore a tre anni;
- d) ***devono sostenere attività che non siano contrarie alle buone forme e non violino lo stato di diritto;***
- e) devono aver fatto certificare il proprio bilancio di esercizio da un revisore ufficiale per un determinato periodo di tempo stabilito da ciascuno Stato membro secondo quanto disposto dalla lettera c).

## Articolo 9

### Procedura per il riconoscimento dei soggetti abilitati

1. Gli Stati membri istituiscono una procedura per garantire il rapido riconoscimento dei soggetti abilitati che soddisfino i criteri di cui all'articolo 8; tale procedura può consistere in un riconoscimento caso per caso ("riconoscimento ad hoc"), o in un riconoscimento preventivo. ***La capacità di agire in giudizio dei soggetti abilitati può essere esaminata anche al momento di decidere su una questione che costituisce l'oggetto di un ricorso.***

Gli Stati membri che scelgono una procedura di riconoscimento preventivo devono prevedere anche la possibilità di un riconoscimento rapido ad hoc ***nell'ambito del ricorso in materia ambientale in oggetto.***

2. Gli Stati membri designano l'autorità o le autorità competenti responsabili del riconoscimento.

3. Gli Stati membri provvedono affinché le decisioni di rigetto delle richieste di riconoscimento possano essere impugnate dinanzi a un organo giurisdizionale o a un altro organo indipendente e imparziale istituito dalla legge.

4. Gli Stati membri definiscono le modalità della procedura di riconoscimento.

## Articolo 10

### Disposizioni relative ai ricorsi in materia ambientale

Gli Stati membri ***garantiscono che le*** procedure di ricorso ***di cui alla presente direttiva siano*** obiettive, eque, rapide e ***giuste e offrano rimedi adeguati ed effettivi.*** ***Gli Stati membri provvedono affinché i ricorsi in materia ambientale non siano*** eccessivamente ***onerosi.***

***Al fine di garantire l'accesso a ricorsi in materia ambientale i cui costi non siano eccessivamente onerosi, gli Stati membri fanno sì che i membri del pubblico siano informati quanto prima possibile del costo previsto per tali ricorsi.***

***Gli Stati membri provvedono affinché il pubblico sia informato tempestivamente riguardo a come e quando promuovere un ricorso in materia ambientale.***

Le decisioni adottate in virtù della presente direttiva sono emanate o registrate per iscritto e *sono* accessibili al pubblico.

*Gli Stati membri prendono in considerazione l'istituzione di idonei meccanismi di assistenza per rimuovere o ridurre le barriere finanziarie e di altro tipo che ostacolano l'accesso alla giustizia.*

*In nessun caso, e in base al disposto degli articoli da 3 a 5, sarà omesso di accogliere le domande di accesso alla giustizia a causa della mancanza di capacità economica del ricorrente.*

*D'altro canto, gli Stati membri istituiranno uffici d'informazione e/o altri meccanismi d'informazione per spiegare in modo particolareggiato come accedere agli strumenti giuridici nei ricorsi in materia ambientale descritti nella presente direttiva.*

## Articolo 11

### Rapporti sull'applicazione della direttiva

Entro *il 1° gennaio 2011*, ciascuno Stato membro predispone un rapporto sull'esperienza acquisita nell'applicazione della presente direttiva. Gli Stati membri trasmettono i loro rapporti alla Commissione entro *sei mesi*.

*I rapporti esaminano fra l'altro l'efficacia dei ricorsi in materia ambientale rispetto alle spese, ai rimedi e al riconoscimento dei soggetti abilitati.*

Sulla base dei rapporti nazionali la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio un rapporto comunitario sull'applicazione della presente direttiva e può proporre le modifiche eventualmente necessarie. *Copia di tale rapporto è inviata al Mediatore europeo perché effettui una valutazione.*

## Articolo 12

### Recepimento

Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro *e non oltre il 1° luglio 2006*. Essi ne informano immediatamente la Commissione.

Quando gli Stati membri adottano tali disposizioni, queste contengono un riferimento alla presente direttiva o sono corredate di un siffatto riferimento all'atto della pubblicazione ufficiale. Le modalità del riferimento sono decise dagli Stati membri.

#### Articolo 13

#### Entrata in vigore

La presente direttiva entra in vigore il 1° gennaio 2005.

#### Articolo 14

#### Destinatari

Gli Stati membri sono destinatari della presente direttiva.

Fatto a

Per il Parlamento europeo  
Il Presidente

Per il Consiglio  
Il Presidente