



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI FEDERICO II
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

INNOVAZIONE E DIRITTO

La direttiva habitat tra controllo accentratato ed esigenza di vigilanza diffusa
di Aldo D'Arienzo*

1. Introduzione; 2. La normativa italiana in tema di salvaguardia degli habitat naturali; 3. Il contributo alla realizzazione degli obiettivi della direttiva habitat da parte della Corte di giustizia; 4. L'enforcement della direttiva habitat tramite l'azione dei singoli e l'ampliamento della legittimazione ad agire; 5. Conclusioni

1. Introduzione

Con sentenza del 10 giugno scorso¹ la Corte di giustizia dell'Unione europea ha condannato l'Italia per violazione della direttiva n. 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (c.d. "direttiva Habitat")² in relazione alla realizzazione del complesso turistico sul litorale Is Arenas, designato quale sito di importanza comunitaria (SIC).

La citata direttiva habitat, nel prevedere la costituzione di una rete ecologica europea coerente di zone speciali di conservazione (ZSC), denominata "Natura 2000", ha predisposto, all'art. 4, un procedimento di classificazione dei questi siti che, partendo dalle proposte formulate dagli Stati, sono definiti di interesse comunitario dalla Commissione e relativamente ai quali gli Stati sono poi tenuti ad adottare le opportune misure per evitare che al loro interno si verifichino "il degrado degli habitat naturali e degli habitat di specie nonché la perturbazione delle specie per cui le zone sono state designate, nella misura in cui tale perturbazione potrebbe avere conseguenze significative per quanto riguarda gli obiettivi della presente direttiva"³.

Il sito Is Arenas, situato in Sardegna nella Provincia di Oristano, è stato oggetto, a partire dagli anni '90, di un progetto turistico-edilizio con annesso un campo da golf, e, nel 1997, di un accordo di programma immobiliare fra la Regione autonoma della Sardegna, il Comune di Narbolia e il gruppo immobiliare Is Arenas s.r.l. Nel frattempo, fin dal maggio 1995, l'area delle

*Dottore di ricerca in "Disciplina della concorrenza e del mercato nell'Unione Europea"

¹ Corte giust. 10 giugno 2010, C-491/08.

² Direttiva del 21 maggio 1992, in GUCEL 206 del 22 luglio 1992, p. 7 ss.

³ Art. 6.

dune boscate costiere di Is Arenas è stata individuata quale proposto sito di importanza comunitaria (SIC) in quanto è presente l'habitat naturale prioritario "2270 - Dune con foreste di *Pinus pinea* e/o *Pinus pinaster*".

Sollecitata da alcune associazioni ambientaliste, con lettera del 10 aprile 2000 la Commissione europea ha aperto la procedura di infrazione n. 4381/2000, contestando all'Italia la violazione della direttiva habitat. La fase precontenziosa è durata piuttosto a lungo, in quanto al parere motivato del 9 febbraio 2001 ha fatto seguito una serie di lettere di diffida complementari, e si è conclusa col parere motivato complementare del 29 febbraio 2008. In data 25 novembre 2008, la Commissione ha fatto ricorso alla Corte di Giustizia.

Quest'ultima ha ritenuto che, sia in fase precedente che successiva all'iscrizione del sito nell'elenco dei SIC, l'Italia non aveva adottato le necessarie misure di tutela dell'habitat. La Corte ha anche accertato che i lavori sono proseguiti secondo il progetto originario oltre il termine dei due mesi indicato dal parere motivato, mentre il piano di gestione provvisorio, adottato dalla Regione Sarda con deliberazione del 28 aprile 2009, come misura appropriata ex art. 6§ 2 della direttiva habitat, è stato approvato solo allo scadere dei termini indicati dal parere motivato. Di conseguenza, per la Corte l'Italia è venuta meno agli obblighi derivanti dalla direttiva.

La sentenza riapre il dibattito sulle difficoltà di applicazione che, a distanza di diciotto anni dalla sua adozione, la direttiva habitat ancora registra e costituisce l'occasione per ulteriori riflessioni sulle problematiche relative alla normativa ambientale.

2. La normativa italiana in tema di salvaguardia degli habitat naturali

La normativa italiana rilevante in materia trae origine da alcuni trattati internazionali e dalla normativa europea. Sul piano internazionale, vengono in particolare in rilievo il Trattato di Ramsar del 2 febbraio 1971, poi modificato dal Protocollo del 3 dicembre 1982, e il trattato di Rio de Janeiro del 5 giugno 1992, che prevedono la costituzione di aree protette e riserve per la preservazione di "zone umide" o per la conservazione di specifici ecosistemi⁴.

Nell'ambito della normativa europea rilevano specificamente la direttiva 79/409/CEE del 2 aprile 1979 sulla conservazione degli uccelli selvatici⁵ e, soprattutto, la direttiva habitat. Pur perseguendo entrambe obiettivi di conservazione attraverso l'istituzione di aree protette, la direttiva habitat non si limita a prevedere misure di mera salvaguardia, ma anche interventi

⁴ Cfr. G. GRECO, La direttiva habitat nel sistema delle aree protette, in Riv. Ital. Dir. Pubbl. Comunitario, 1999, p. 119 ss.

⁵ In GUCEL 103 del 25 aprile 1979, p. 61 ss. L'Italia è stata condannata per non corretta trasposizione di questa direttiva con sentenza del 17 maggio 2001. Cfr. G. CORDINI, Condanne degli Stati per inadempimento del diritto ambientale comunitario in tema di conservazione di habitat, acque, aria, rifiuti, sostanze pericolose e uccelli selvatici, in Diritto Pubblico Comparato ed Europeo, 2001, p. 1981 ss., p. 1983 ss.

migliorativi e di sviluppo che tengano conto “delle esigenze economiche, sociali, culturali e regionali”.

In Italia la trasposizione della direttiva è risultata particolarmente complessa. Va ricordato infatti che la sua adozione è stata di poco successiva all’entrata in vigore nel nostro paese della legge quadro n. 394 del 6 dicembre 1991⁶ sulle aree protette e ciò ha comportato che inizialmente il Governo italiano ha ritenuto che non fosse necessario adottare uno specifico atto di recepimento, potendo, la direttiva, ricevere “piena attuazione tramite una corretta applicazione della legge 394/91”⁷.

In effetti, la direttiva comunitaria e la normativa nazionale condividono in parte l’approccio. Si pensi alla necessità di integrare l’obiettivo di tutelare l’ambiente attraverso misure di “conservazione e valorizzazione del patrimonio naturale” con l’esigenza di garantire forme di gestione⁸. Va sottolineato, però, che la normativa comunitaria, rispetto a quella italiana, riconosce che l’individuazione dei siti e l’indicazione delle misure di protezione devono rispondere ad una logica rigorosamente scientifica e a tal fine predispone uno strumento specifico di salvaguardia, la valutazione di incidenza. Peraltro, a differenza di quanto previsto per la valutazione di impatto ambientale dalla direttiva 85/337/CEE⁹, la direttiva 92/43 non contiene un elenco tassativo di opere su cui effettuare la valutazione di incidenza. Essa, invero, all’art. 6 impone che sia sottoposto a tale procedura “qualsiasi piano o progetto non direttamente connesso e necessario alla gestione del sito ma che possa avere incidenza significativa su tale sito”¹⁰. Dal canto suo, la legge 394/91 non fa alcun riferimento alla valutazione di incidenza.

Le difformità di fondo tra le due normative hanno determinato la necessità di recepire la direttiva con un atto specifico, il DPR n. 357 dell’8 settembre 1997¹¹. L’atto di recepimento si è limitato, però, a riproporre pedissequamente il testo della normativa comunitaria, senza minimamente porsi il problema di coordinarne le disposizioni con quelle della legge quadro,

⁶ In GURI n. 292 del 13 dicembre 1991.

⁷ Cfr. Primo Programma Pluriennale del Comitato delle aree naturali protette istituito dall’art. 3 della l. 394 del 1991. Il Comitato era costituito dai Ministri dell’ambiente, dell’agricoltura e delle foreste, della marina mercantile, per i beni culturali e ambientali, dei lavori pubblici e dell’università e della ricerca scientifica e tecnologica e da sei presidenti di regione o provincia autonoma designati dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. Esso è stato abolito con l. 59 del 1997 e sostituito dalla Conferenza Stato – Regioni.

⁸ Cfr. G. BELLOMO, I modelli di conservazione e valorizzazione nelle aree naturali protette: profili italiani e comparati, in Riv. Giur. Ambiente, 2008, p. 291 ss.; E. A. IMPARATO, Il turismo nelle aree naturali protette: dalla compatibilità alla sostenibilità, in Riv. Giur. Ambiente, 2008, p. 327 ss.

⁹ Direttiva del 27 giugno 1985, in GUL 175 del 5 luglio 1985, p. 40 ss.

¹⁰ A. MILONE, In merito d alcune questioni in materia di valutazione di impatto ambientale e valutazione di incidenza, in Riv. Giur. Edilizia, 2007, p. 644 ss.; E. A. IMPARATO, Il turismo, cit., p. 332.

¹¹ In GURI n. 284 del 23 ottobre 1997. Cfr. A. G. URETA, Habitats Directive and Environmental Assessment of Plans and Projects, in JEEPL, 2007, p. 84 ss.

creando così problemi di diversa disciplina tra aree protette di interesse comunitario e parchi e riserve previsti a livello nazionale¹².

Le uniche norme contenute nel DPR n. 357/97 che non si limitano a riprodurre la direttiva sono, da un lato, la norma che conferisce alle regioni la competenza a dichiarare un SIC “zona speciale di conservazione” e a predisporre tutte le misure di conservazione necessarie e, dall'altro, la disposizione secondo cui, in caso di coincidenza con le aree protette nazionali, si applicano le misure di conservazione previste dalla l. 394/91.

Difficoltà simili a quelle riscontrate in Italia nella trasposizione della direttiva sono state registrate anche in altri Stati e ciò ha comportato non pochi problemi conseguenti alla mancata o imprecisa trasmissione degli elenchi dei siti nazionali¹³. Probabilmente, anche la tardiva predisposizione dei formulari da parte della Commissione¹⁴ ha comportato ritardi nella redazione dell'elenchi di SIC da parte della Commissione stessa e nella successiva designazione delle ZSC da parte degli Stati membri¹⁵.

A fronte di questo scenario, è da evidenziare lo sforzo della Corte di giustizia inteso ad evitare che i ritardi della Commissione e degli Stati ostacolassero l'attuazione della direttiva.

3. Il contributo alla realizzazione degli obiettivi della direttiva habitat da parte della Corte di giustizia.

La Corte di giustizia si è pronunciata più volte in merito alla direttiva habitat. Oltre alle numerose sentenze relative al mancato o non corretto recepimento da parte degli Stati¹⁶, vanno soprattutto evidenziate le pronunce con cui la Corte ha avuto modo di specificare la portata

¹² G. CORDINI, *Condanne*, cit., p. 1209 ss. In particolare, ciò che differenzia le aree di interesse comunitario rispetto a quelle di interesse nazionale è che mentre, secondo la normativa italiana, la distinzione tra parchi e riserve è fondata essenzialmente su una diversa dimensione di interesse, la direttiva 92/43, che si pone in un'ottica di sviluppo sostenibile, individua gli habitat di interesse in:

a) habitat che “rischiano di scomparire”;

b) habitat che “hanno un'area di ripartizione naturale ridotta”;

c) habitat che “costituiscono esempi notevoli di caratteristiche tipiche di una o più delle cinque regioni biogeografiche alpina, atlantica, continentale, macaronesica e mediterranea”.

Tra queste aree la direttiva non individua alcuna gerarchia di importanza.

¹³ Cfr. sentenze dell'11 settembre 2001, in cause C-67/99, C-71/99, C- 220/99, in *Racc.*, p. 5757 ss., con cui la Corte ha condannato per inadempimento l'Irlanda, la Germania e la Francia perché la documentazione (elenco dei siti, informazioni richieste nel formulario e relative alla mappa del sito, alla sua denominazione, alla sua ubicazione, all'estensione e all'applicazione dei criteri di scelta e qualificazione) non era adeguata, completa e conforme alle prescrizioni della direttiva stessa. Cfr. G. CORDINI, *Condanne*, cit., p. 1987 ss.

¹⁴ Decisione 97/266 del 18 dicembre 1996, in *GUCEL* 107 del 24 aprile 1997, p. 1 ss. A causa di questi ritardi un primo elenco di SIC, poi costantemente aggiornato, è stato redatto dalla Commissione solo con decisione del 2001 e ha riguardato la regione “Macaronesica” mentre il primo che abbia riguardato l'Italia è stato adottato con decisione del 22 dicembre 2003 e concerne la regione biogeografia alpina. In pratica l'intero processo ha scontato un ritardo di circa 6 anni. Cfr. L. CIANFONI, *Direttiva habitat: efficacia delle misure di salvaguardia di cui all'articolo 6 in attesa dell'adozione delle liste dei siti d'importanza comunitaria*, in *Riv. Giur. Ambiente*, 2004, p. 601 ss.

¹⁵ Cfr. P. KOLLER, L. CASHMAN, *Implementing EC environmental law. Compliance promotion and enforcement by the European Commission*, in *JEEPL*, 2009, p. 1 ss.

¹⁶ Cfr. *supra*, n. 13

degli obblighi che incombono sugli Stati membri sia in riferimento all'individuazione dei siti da proteggere che in riferimento alla corretta applicazione delle misure di protezione, in particolare in quali casi sia necessaria la valutazione di incidenza e in quali fasi della procedura di individuazione dei SIC quest'ultima sia obbligatoria.

In riferimento al primo punto, la Corte ha chiarito che gli Stati membri non possono escludere dall'elenco dei siti da proporre alla Commissione, per esigenze economiche, sociali e culturali o specificità regionali e locali, un habitat meritevole di tutela¹⁷.

In riferimento alla valutazione di incidenza, la Corte ha affermato che la metodologia di valutazione è strettamente connessa alle caratteristiche e alle condizioni ambientali del sito e che è necessario valutare tutti gli aspetti del piano o progetto che, da soli o in combinazione con altri piani o progetti, possano pregiudicarne la conservazione. La Corte ha anche precisato che, conformemente al principio di precauzione, il piano o progetto può essere autorizzato solo qualora “non sussista alcun dubbio ragionevole da un punto di vista scientifico quanto all'assenza di effetti pregiudizievoli” e ha chiarito che il giudice nazionale, chiamato a verificare la legittimità di un'autorizzazione relativa ad un piano o progetto ai sensi dell'art. 6§3 della direttiva, può controllare il rispetto dei limiti posti dalla normativa comunitaria alla discrezionalità delle autorità nazionali competenti, anche se, scaduto il termine di recepimento, la direttiva non è stata recepita dallo Stato membro¹⁸.

In questo modo, la Corte ha riconosciuto che dall'art. 6 della direttiva 92/43 deriva un obbligo chiaro e preciso di svolgere una valutazione preventiva di incidenza in quanto “l'effetto utile della direttiva 92/43 sarebbe affievolito se, in un caso del genere, fosse precluso ai cittadini comunitari di valersene in giudizio e ai giudici nazionali di prenderla in considerazione”.

La Corte ha anche chiarito che gli Stati hanno l'obbligo di applicare le misure di salvaguardia di cui agli artt. 4 e 6 della direttiva, compresa la valutazione di incidenza, fin dal momento in cui il sito è proposto come SIC¹⁹.

La Corte di giustizia, infine, ribadendo la rilevanza della valutazione di incidenza come misura di salvaguardia tesa ad “assicurare la biodiversità mediante la conservazione degli habitat naturali,

¹⁷ Sentenza del 7 novembre 2000, causa C-371/98, in Racc., p. 9235 ss., p. 24. G. CORDINI, Inadempimenti degli Stati, interpretazione delle norme comunitarie e verifica della base giuridica in tema di acque, habitat, inquinanti gassosi e di particolato, rifiuti, sostanze pericolose e protezione del Danubio, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2001, p. 987 ss., p. 989 s.

¹⁸ Sent. del 7 settembre 2004, causa C-127/02, in Racc., p. 7405 ss. Cfr. G. CORDINI, Giurisprudenza ambientale della Corte di giustizia in tema di acque, habitat naturali, mare Mediterraneo, OGM, oli usati, rifiuti, suolo e VIA, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2002, p. 2002 ss., p. 2004 ss. Cfr. anche A. TROWBORST, The Precautionary Principle and the Ecosystem Approach in International Law: Differences, Similarities and Linkages, in *RECIEL*, 2009, p. 26 ss.

¹⁹ Cfr. sentenza 7 settembre 2004, causa C 127/02, in Racc., p. 7405 ss.; sentenza 13 gennaio 2005, causa C 117/03, in Racc., p. 167 ss.; sentenza 4 marzo 2010, causa C 241/08.

nonché della flora e della fauna selvatica”²⁰, ha chiarito anche il rapporto tra la valutazione di incidenza e valutazione di impatto ambientale (VIA) di cui alla direttiva 85/337/CEE e, precisando che una normativa nazionale non può arbitrariamente esentare da valutazione di incidenza i piani e progetti per i quali sia prevista la VIA.

Per quanto la giurisprudenza della Corte abbia influenzato notevolmente sia la normativa²¹ che la giurisprudenza italiana²², le sentenze relative all'inadempimento della direttiva habitat che, a distanza di diciotto anni, la Corte ancora pronuncia nei confronti del nostro Paese dimostrano che i principi e la metodologia di tutela dettati dalla direttiva non sono stati ancora completamente assorbiti nella prassi sia nazionale che regionale.

4. L'enforcement della direttiva habitat tramite l'azione dei singoli e l'ampliamento della legittimazione ad agire

Un rimedio alla situazione appena descritta può rinvenirsi, sulla spinta della giurisprudenza comunitaria citata, nell'azione privata - in particolare delle associazioni ambientaliste - che contribuisce in maniera sempre più incisiva all'enforcement della normativa comunitaria.

²⁰ Sent. 29 gennaio 2004, causa C-209/02, in Racc., p. 1211 ss.

²¹ Si pensi in particolare al DPR n. 120 del 2003 (in GURI n. 124 del 30 maggio 2003), che ricomprende la VIA nella valutazione di incidenza qualora un'opera rientrante nell'elenco di cui agli allegati I e II della direttiva 85/337 ricada in un SIC o in un ZPS. Cfr. A. MILONE, op. cit., p. 648. Nella stessa prospettiva, il d. legisl. 152 del 2006 (in GURI n. 88 del 14 aprile 2006), nel prevedere, conformemente alla giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di carattere self executing delle disposizioni della direttiva 85/337/CE (sent. 18 giugno 1998, causa C-81/96, in Racc., p. 3923 ss.) che è nulla l'approvazione dell'opera rilasciata in assenza di valutazione di impatto ambientale, determina che anche l'atto di approvazione rilasciato in assenza della valutazione di incidenza di cui all'art. 6 dir. 92/43 è nullo, dato il carattere self executing che le disposizioni relative alla valutazione di incidenza acquisiscono in analogia a quelle relative alla VIA. Cfr. A. MILONE, op. cit., p. 648.

²² Cfr. la sent. n. 534 del 27 agosto 2001 del TAR Friuli-Venezia Giulia. È da premettere che, mentre la direttiva 92/43 impone obblighi di salvaguardia chiari relativamente ai siti inseriti dalla Commissione nell'elenco dei SIC, il DPR 357/97, con cui l'Italia ha trasposto la direttiva, non prevede nulla relativamente all'applicazione delle misure conservative nella fase di individuazione dei siti ed anzi, sia all'art. 4 relativo alle "misure di conservazione" che all'art. 5 relativo alla "valutazione di incidenza", fa riferimento ai siti dichiarati di importanza comunitaria, facendo dedurre che le misure di conservazione si applichino solo ai siti già definiti tali dalla Commissione. Il TAR Friuli ha chiarito che, poiché l'allegato III della direttiva 92/43 sancisce che i siti che contengono habitat prioritari devono essere considerati SIC, ad essi devono applicarsi le misure conservative fin dalla loro inclusione nell'elenco nazionale proposto alla Commissione. In tal modo il TAR ha esteso la norma transitoria anche alla fase precedente l'inserimento del sito nell'elenco dei SIC. Cfr. R. MONTANARO, op. cit., p. 3606 ss. Si pensi anche all'Ordinanza del TAR Lazio n. 6856 del 2005, confermata dalle Ordinanze del CdS n. 797, 780 e 783 del 14 febbraio 2006, che hanno annullato il DM 25 marzo 2005 con cui il Ministero dell'Ambiente aveva a sua volta annullato la deliberazione del Comitato per le aree naturali con cui quest'ultimo disponeva che le zone di protezione speciale di cui alla direttiva 79/409 e le zone speciali di conservazione di cui alla direttiva 92/43/CE vanno ricomprese nell'ambito delle aree protette, ad integrazione di quelle previste dalla L. 394/91. Ciò comporta che a queste aree, ormai pienamente ricadenti nella categoria di aree protette secondo la normativa nazionale, si estendono le misure di conservazione previste dall'art. 6 della legge 394 del 1991 per le aree protette, in particolare il divieto di esecuzione di nuove costruzioni e la trasformazione di quelle esistenti fuori dai centri edificati e, per gravi motivi di salvaguardia ambientale, con provvedimento motivato, anche nei centri edificati. Ne deriva anche che nelle ZSC, come in tutte le aree protette, sono vietati mutamenti dell'utilizzazione dei terreni con destinazione diversa da quella agricola e tutte le operazioni che possano incidere sulla morfologia del territorio, sugli equilibri ecologici, idraulici e idrogeotermici e sulle finalità istitutive dell'area protetta. Cfr. R. MONTANARO, op. cit., p. 3606 ss.

Ciò tanto più che si registra, a livello nazionale, internazionale ed europeo, un processo che tende, sia pur non senza difficoltà, ad ampliare il novero dei soggetti legittimati ad agire contro le violazioni della normativa ambientale.

Per quanto concerne l'Italia, la legge 394 del 1991 ha riconosciuto legittimazione ad agire agli organismi di gestione delle aree protette. Successivamente, anche su impulso della giurisprudenza interna²³, la legge 265 del 1999²⁴ ha riconosciuto legittimazione ad agire alle associazioni ambientaliste individuate dall'art. 13 della l. 349 del 1986²⁵.

A livello internazionale la Convenzione di Aarhus, firmata il 25 giugno 1998, ha dettato norme sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale.

La Comunità, dopo la firma della Convenzione nel 1998 e prima della conclusione avvenuta con Decisione del 2005²⁶, ha cominciato ad adeguare la normativa ambientale preesistente al c.d. primo pilastro della Convenzione²⁷, adottando la direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale²⁸, e al c.d. secondo pilastro della Convenzione, adottando la direttiva 2003/35/CE²⁹ che prevede la partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale. Proprio il pilastro della convenzione relativo all'accesso alla giustizia non ha trovato ancora piena attuazione. Infatti, una proposta di direttiva del 2003, mirante a stabilire disposizioni volte a garantire l'accesso alla giustizia in materia ambientale ai cittadini in genere ("membri del pubblico") e ai "soggetti abilitati", è ancora in fase di discussione³⁰.

In riferimento ai primi, la proposta prevede che essi, per essere legittimati a ricorrere, sono tenuti a dimostrare un interesse sufficiente o una violazione di un diritto, nozioni la cui definizione è demandata agli Stati.

In riferimento ai "soggetti abilitati", cioè le organizzazioni, le associazioni e i gruppi internazionali, nazionali, regionali o locali che soddisfino alcuni criteri dettati dalla direttiva stessa³¹, gli Stati sono tenuti ad assicurare l'accesso a ricorsi in materia ambientale senza che

²³ Cfr. Cass., Sez. Un., 2 luglio 1995 n. 8300. Cfr. F. NOVARESE, La tutela del parco e la protezione dell'ambiente, in Riv. Giur. Edilizia, 2003, p. 203 ss.

²⁴ In GURI n. 183 del 6 agosto 1999.

²⁵ In GURI n. 162 del 15 luglio 1986.

²⁶ Decisione 2005/370/CE del 17 febbraio 2005, in GUL 124 del 17 maggio 2005, p. 1 ss.

²⁷ B. JADOT, La participation du public à l'examen des demandes d'autorisation en matière d'environnement, in Journal des tribunaux droit européen, 2007, p. 201 ss.; H. UNNERSTALL, Public Participation in the Establishment and Management of the Natura 2000 Network – Legal Framework and Administrative Practices in Selected Member States, in JEEP, 2008, p. 35 ss.

²⁸ Direttiva del 28 gennaio 2003, in GUUE n. L 41 del 14 febbraio 2003, p. 26 ss.

²⁹ Direttiva del 26 maggio 2003, in GUUEL 156 del 25 giugno 2003, p. 17 ss. Cfr. K. H. FEHR, B. FRIEDRICH, S. SCHEIL, Liability Directive – a Useful Tool for Nature Protection?, in JEEP, 2007, p. 110 ss.

³⁰ COM (2003) 624 def. del 24 ottobre 2003.

³¹ Cfr. art. 8 COM (2003) 624 def. In particolare, per essere riconosciuti quali soggetti abilitati, le associazioni devono:

essi debbano “dimostrare un interesse sufficiente o far valere la violazione di un diritto”, a condizione che l'oggetto del ricorso rientri specificamente nelle attività che essi svolgono conformemente al loro statuto e che il ricorso riguardi il loro ambito geografico specifico di azione.

Appare evidente che, seppur con cautela, la proposta tende al ravvicinamento delle normative nazionali in materia di legittimazione ad agire, rispondendo ad un'esigenza di controllo diffuso sul rispetto della normativa ambientale. Ed è forse questo il punto che tuttora impedisce il raggiungimento di un accordo per la sua adozione.

Certamente, l'approvazione della disciplina di accesso alla giustizia in materia ambientale recherebbe un contributo fondamentale ai fini di un maggiore controllo, “dal basso”, sul rispetto anche della direttiva habitat.

5. Conclusioni

La sentenza da cui trae spunto il presente lavoro evidenzia la perdurante difficoltà di applicazione della direttiva habitat, e in generale dei principi cardine della politica ambientale europea sanciti nell'art. 191 TFUE, tra cui, per quel che rileva in questa sede, il principio di precauzione e quello di azione preventiva.

Di conseguenza il contemperamento tra salvaguardia del patrimonio ambientale ed esigenze economiche e sociali, fine ultimo della normativa sia europea che nazionale, è costantemente disatteso, rendendo sempre più evanescente la realizzazione di un modello di sviluppo responsabile e sostenibile³².

In questa prospettiva, è auspicabile che si affermi pienamente una logica di controllo diffuso sulle violazioni in materia ambientale. In effetti, nei settori che costituiscono il core della disciplina comunitaria, come la concorrenza, la responsabilizzazione degli individui, attraverso il “private enforcement”, ha portato risultati importanti sia in termini di individuazione delle violazioni che in termini di deterrenza.

-
- a) essere persone giuridiche indipendenti e senza fini di lucro, aventi come obiettivo la tutela dell'ambiente;
 - b) disporre di una struttura organizzativa idonea a garantire il perseguimento dei fini statutari;
 - c) essere legalmente costituiti e aver operato attivamente ai fini della tutela dell'ambiente, 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) aver fatto certificare il proprio bilancio di esercizio da un revisore ufficiale per un determinato periodo di tempo stabilito da ciascuno Stato membro. L'art. 9 stabilisce la procedura per garantire il rapido riconoscimento dei soggetti abilitati che soddisfino i criteri di cui all'articolo 8, che può consistere in un riconoscimento caso per caso (“riconoscimento ad hoc”) o in un riconoscimento preventivo. All'uopo, gli Stati membri devono designare l'autorità o le autorità competenti e 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. L'art. 10, infine, impone agli Stati membri di istituire procedure di ricorso adeguate ed efficaci, che siano obiettive, eque, rapide e non eccessivamente onerose.

³² Cfr. K. BOSSELMAN, *The Principle of Sustainability: Transforming Law and Governance*, London, 2008.

L'approvazione della proposta di direttiva relativa all'accesso alla giustizia in materia ambientale, in uno con il rafforzamento dei diritti di informazione e partecipazione, potrebbe stimolare la responsabilizzazione dal basso anche in questo settore contribuendo ad una piena compliance di stabilità europeo.

Innovazione e Diritto