



CONFINDUSTRIA

Consultazione mirata sulla procedura di accesso
alla giustizia in materia ambientale in relazione alle
decisioni in materia di aiuti di Stato

Osservazioni Confindustria

3 settembre 2024

1. Premessa

La Commissione europea ha avviato una consultazione mirata su una nuova procedura proposta, volta a garantire l'accesso del pubblico alle procedure giudiziarie per contestare decisioni specifiche relative a misure di aiuti di Stato che presumibilmente violano il diritto ambientale dell'UE.

La nuova procedura proposta, infatti, mira a garantire l'accesso del pubblico alla giustizia per contestare tali decisioni.

In base alla proposta, i membri del pubblico idonei potranno richiedere alla Commissione una revisione interna di una decisione sugli aiuti di Stato per presunte violazioni del diritto ambientale dell'UE. I richiedenti idonei avranno anche diritto di ricorso dinanzi alle corti dell'UE. La nuova procedura, inoltre, terrà conto delle caratteristiche speciali del diritto sugli aiuti di Stato e la sua efficacia, inclusa la rapidità delle procedure dell'UE.

Tale consultazione fa seguito alle conclusioni del Comitato per la conformità (*Compliance Committee*) alla Convenzione di Aarhus del 2021, secondo le quali l'UE violerebbe la Convenzione poiché il pubblico non ha la possibilità di contestare le decisioni sugli aiuti di Stato adottate ai sensi dell'articolo 108(2) del TFUE, nemmeno quando tali decisioni potrebbero violare il diritto ambientale dell'UE. Il 17 maggio 2023, la Commissione ha adottato una comunicazione per identificare le opzioni per dare seguito alle conclusioni del Comitato per la conformità alla Convenzione di Aarhus, con l'obiettivo di creare una nuova procedura. La Commissione prevede di pubblicare, nel secondo trimestre del 2025, un documento di lavoro in cui valuterà la portata, il contenuto e i probabili impatti dell'iniziativa, riassumendo le informazioni raccolte nella consultazione mirata.

2. La conclusione del *Compliance Committee*

L'UE e tutti gli Stati membri sono parte della Convenzione di Aarhus, che tratta l'accesso all'informazione, la partecipazione del pubblico al processo decisionale e l'accesso alla giustizia in materia ambientale. Il Regolamento di Aarhus 1367/2006 contribuisce all'attuazione degli obblighi derivanti dalla Convenzione da parte delle istituzioni e degli organi dell'UE.

In seguito alla denuncia presentata da un'organizzazione non governativa (ONG) il 17 marzo 2021, (caso ACCC/C/2015/128) il *Compliance Committee* ha concluso che le possibilità di cui dispone il pubblico (comprese le ONG ambientaliste) per contestare le decisioni della Commissione riguardo agli aiuti di Stato che violano la normativa ambientale dell'UE sono in conflitto con gli obblighi che incombono sull'UE in forza della convenzione di Aarhus e, in particolare, dell'art. 9 paragrafi 3 e 4 della Convenzione.

La parte contestata riguarda in particolare l'art. 2, para. 2, del regolamento di Aarhus che esclude dal campo di applicazione atti e omissioni nel campo di concorrenza, procedure di infrazione, mediatore europeo e procedure OLAF.

3. La posizione di Confindustria

Confindustria, in linea con quanto già espresso anche dalle Autorità italiane, ritiene che l'ordinamento UE sia già conforme alla Convenzione di Aarhus, in quanto le attuali norme dell'UE in materia di aiuti di Stato prevedono già una serie di possibilità a disposizione dei membri del pubblico (comprese le organizzazioni non governative ambientaliste) per chiedere alla Commissione, a determinate condizioni, di rendere conto delle sue decisioni in materia di aiuti di Stato.

Pertanto, si ritiene che lo *status quo* sia già conforme alla Convenzione di Aarhus e, quindi, non sia necessaria alcuna modifica dell'ordinamento UE.

IRRILEVANZA DELLA SENTENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA C-594/18 AI FINI DELLE CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI DEL COMPLIANCE COMMITTEE

Nel documento "*Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2015/128*", il *Compliance Committee* considera che le Decisioni della Commissione in materia di aiuti possano potenzialmente violare il diritto nazionale ambientale ("*contravene national law relating to the environment*"), ai sensi dell'art. 9.3 della Convenzione di Aarhus, e quindi dovrebbero rientrare nel campo di applicazione della Convenzione stessa.

Detta conclusione viene sostenuta facendo riferimento alla sentenza della Corte di Giustizia *Austria c. Commissione*, del 22 settembre 2020, C-594/18.

Preliminarmente, giova segnalare che con la sentenza citata, la Corte di Giustizia respinge l'appello dell'Austria e, conseguentemente, conferma la legittimità della Decisioni della Commissione di autorizzazione degli aiuti di Stato per il caso in questione.

Le Conclusioni e raccomandazioni che il *Compliance Committee* adotta sulla base della citata sentenza non appaiono quindi corrette.

Il *Compliance Committee* si limita infatti ad estrapolare dalla sentenza solo i punti 42-45 e 100. In particolare, il punto 100, a sua volta, si limita a richiamare un principio generale della normativa aiuti di Stato, in base alla quale le attività economiche che beneficiano di aiuti di Stato non devono violare il diritto dell'UE nella sua interezza, ivi incluse le norme in materia ambientale.

Il *Compliance Committee* si astiene dal richiamare, invece, i punti successivi al punto 100 che al contrario, sono utili e necessari a chiarire la portata delle Decisioni della Commissione in materia di aiuti di Stato.

Infatti, nel punto 101 viene richiamata la ponderazione degli effetti positivi dell'aiuto previsto per lo sviluppo delle attività che esso mira a sostenere e gli effetti negativi che tale aiuto può avere sul mercato interno. Nel punto 101 viene chiarito che alla Commissione si richiede di prendere "*in considerazione gli effetti negativi dell'aiuto di Stato sulla concorrenza e sugli scambi tra gli Stati membri, ma non (...) di prendere in considerazione eventuali effetti negativi diversi da questi ultimi*", quali gli effetti in materia ambientale.

Inoltre, nel punto 102, si precisa chiaramente che "*Pertanto, (...) nell'individuare gli effetti negativi delle misure contestate, la Commissione non doveva tener conto di quanto queste ultime siano*

sfavorevoli alla realizzazione dei principi di protezione dell'ambiente, di precauzione, di «chi inquina paga» e di sostenibilità invocati dalla Repubblica d'Austria».

Di conseguenza, la sentenza chiarisce, diversamente da quanto ritenuto dal *Compliance Committee*, che le Decisioni della Commissione sugli aiuti di Stato non possono di per sé violare le norme in materia ambientale, in quanto l'eventuale violazione scaturirebbe dell'attività economica sussidiata e non già dalla Decisione della Commissione di autorizzazione degli aiuti.

In conclusione, il punto 100 della sentenza, richiamato dal *Compliance Committee* a fondamento delle sue Conclusioni e raccomandazioni, non si ritiene idoneo a provare che le Decisioni della Commissione in materia di aiuti rientrino nel campo di applicazione della Convenzione di Aarhus.

Al contrario, la lettura completa e integrale della sentenza conferma il contrario, e cioè che le **Decisioni della Commissione di autorizzazione degli aiuti di Stato non sono capaci di per sé violare norme in materia ambientale.**

La sentenza, quindi, conferma che le Decisioni della Commissione in materia di aiuti di Stato non rientrano nel campo di applicazione dell'art.9, co.3 e 4, della Convenzione di Aarhus, poiché detto articolo fa esplicito riferimento ad *“atti che violano il diritto ambientale nazionale”*.

Il richiamo alla sentenza della Corte di Giustizia nella causa C-594/18, quindi, non si ritiene idoneo a provare che le decisioni della Commissione in materia di aiuti rientrano nel campo di applicazione della Convenzione di Aarhus.

CERTEZZA DEL DIRITTO E LEGITTIMO AFFIDAMENTO

Inoltre, il riesame *ex post* di tutte le decisioni della Commissione che autorizzano aiuti di Stato, potenzialmente in contrasto con il diritto ambientale UE, pregiudicherebbe la certezza del diritto e il legittimo affidamento che i soggetti interessati (amministrazioni, portatori di interessi, beneficiari degli aiuti) nutrono ragionevolmente. Si minerebbe, dunque, la stabilità dei rapporti giuridici ed economici specie per quelle decisioni *(i)* che riguardano gli investimenti pubblici, anche di natura e portata rilevante, oppure *(ii)* che coinvolgono un'elevata platea di beneficiari, o *(iii)* che sono caratterizzati dalla necessità di agire in modo tempestivo ed efficace (es. danni per calamità naturali o per porre rimedio ad un grave turbamento dell'economia).

Nell'ambito dell'attuazione del PNRR, i piani e i relativi investimenti sono stati valutati anche sotto il profilo del rispetto del principio **“Do No Significant Harm”**, quindi di non arrecare un danno significativo all'ambiente. Detti piani potrebbero essere compromessi se le decisioni di autorizzazione degli aiuti potranno essere riesaminate e annullate con obbligo di recupero.

Attrarre nell'ambito della Convenzione di Aarhus tutte le decisioni della Commissione che autorizzano aiuti di Stato comporterebbe che le stesse siano riesaminabili *ex post* in quanto potenzialmente in contrasto con il diritto ambientale dell'UE.

Ciò pregiudicherebbe inevitabilmente la certezza del diritto offerta dalle Decisioni della Commissione in materia di aiuti di Stato riguardanti investimenti pubblici, anche di natura e portata rilevante e strategica.

Il rischio di un riesame della Decisione della Commissione comporterebbe quindi effetti negativi e dannosi sulle amministrazioni nazionali e sulle imprese, poiché pregiudicherebbe gravemente la

certezza della legittimità degli aiuti concessi dalle amministrazioni nazionali e potrebbe comportare il recupero degli aiuti concessi ai beneficiari, con rilevanti impatti socio-economici. Inoltre, è essenziale garantire la celerità, la semplificazione e l'assenza di ulteriori aggravii delle procedure relative agli aiuti di Stato.

3.1 Conformità alla Convenzione di Aarhus dei rimedi giurisdizionali e amministrativi vigenti

SISTEMA MULTILIVELLO DI TUTELA

Innanzitutto, è opportuno ricordare che l'ordinamento europeo costituisce un ordinamento giuridico peculiare nell'ambito del diritto internazionale, in quanto non si presenta autonomo e indipendente da quello degli Stati Membri che lo costituiscono ma, anzi, si integra e coordina con questi ultimi.

Questa spiccata integrazione si riverbera anche nel settore dei rimedi giurisdizionali e amministrativi esperibili contro provvedimenti amministrativi asseritamente adottati in violazione di legge (europea o nazionale), dove si è creato un sistema multilivello, costituito dalla sinergia tra diritto europeo e diritto dello Stato Membro chiamato ad applicarlo.

Come chiarito anche dalla Commissione europea nella Comunicazione della Commissione sull'accesso alla giustizia in materia ambientale del 2017, gli organi giurisdizionali nazionali *“sono i giudici «di diritto ordinario» per l'attuazione del diritto dell'Unione negli ordinamenti giuridici degli Stati membri. Essi dispongono dei poteri per riesaminare le decisioni incompatibili con il diritto dell'Unione e ordinare il risarcimento del danno causato”*¹.

Alla luce di quanto esposto, **nell'ordinamento europeo, l'accesso al riesame amministrativo e/o giudiziario è un sistema a più livelli, in cui il livello nazionale è parte integrante di quello europeo.** Come ricordato dalla Corte di Giustizia UE, i procedimenti nazionali amministrativi e i processi giudiziari relativi all'accesso alla giustizia in materia ambientale *“ricadono essenzialmente nel diritto degli Stati membri”*².

I rimedi nazionali che le ONG ambientaliste hanno a disposizione, non solo possono riguardare gli atti nazionali di concessione degli aiuti, ma possono anche investire le decisioni di approvazione della Commissione. Infatti, come confermato anche dalla Commissione europea nella Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni del 14 ottobre 2020, subordinatamente alle condizioni definite nel diritto nazionale, *“i singoli e i soggetti giuridici possono richiedere a una*

¹ V. Comunicazione della Commissione sull'accesso alla giustizia in materia ambientale del 2017, sez. B, par. 17.

² Sentenza della CGUE del 13 gennaio 2015, Consiglio e a./Vereniging Milieudefensie e Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht, cause riunite da C-401/12 P a C-403/12 P, ECLI:EU:C:2015:4, punto 60; sentenza della CGUE del 13 gennaio 2015, Consiglio e Commissione/Stichting Natuur en Milieu Pesticide Action Network Europe, cause riunite C-404/12 P e C-405/12 P, ECLI:EU:C:2015:5, punto 52

giurisdizione nazionale di adire la CGUE affinché si pronunci sulla validità degli atti dell'UE a norma dell'articolo 267 del TFUE (preliminary ruling)³.

Pertanto, in materia ambientale, l'accesso alla giustizia è strettamente collegato al diritto ambientale unionale e si basa sui principi fondamentali del diritto UE che si riflettono nelle pertinenti norme dei Trattati, fonti primarie del diritto, della convenzione di Aarhus e del diritto derivato europeo, così come interpretate dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia UE.

La tutela giurisdizionale effettiva è strettamente legata all'interpretazione uniforme del diritto dell'Unione da parte della Corte di Giustizia UE e alla possibilità — talvolta obbligo per le Corti di ultima istanza — per gli organi giurisdizionali nazionali di chiedere alla Corte di pronunciarsi sulla validità e sull'interpretazione degli atti delle istituzioni e degli organi dell'Unione conformemente all'articolo 267 del TFUE.

I sistemi di tutela nazionale sono parte integrante del sistema di tutela europeo.

NATURA PROCEDIMENTALE (PRE-CONDIZIONE) DELLE DECISIONI DELLA COMMISSIONE

La Commissione, quando adotta Decisioni in materia di aiuti di Stato, agisce come autorità di controllo preventivo, che autorizza le decisioni degli Stati membri di concedere l'aiuto.

La valutazione che sottende alla Decisione della Commissione ha l'obiettivo di assicurare l'equilibrio della concorrenza e il buon funzionamento del mercato interno, ovvero che l'aiuto di Stato da concedere (subordinato alla previa autorizzazione della Commissione) non conferisca un vantaggio selettivo ad un'impresa incompatibile con le norme dei Trattati in materia di concorrenza e non incida sugli scambi tra gli Stati membri.

Le misure di aiuto di Stato soggette a notifica non possono essere eseguite senza la preventiva autorizzazione della Commissione (clausola di *standstill* – art. 108 TFUE). Pertanto, le Decisioni della Commissione sono una pre-condizione in assenza della quale le misure nazionali non sarebbero legittimamente eseguite e gli aiuti erogati dovrebbero essere recuperati.

Per quanto riguarda la normativa in materia di aiuti di Stato, si evidenzia la sua specificità nonché la natura procedimentale delle decisioni della Commissione, che hanno l'obiettivo di assicurare il buon funzionamento del mercato interno ed evitare indebite distorsioni della concorrenza derivanti dalle decisioni degli Stati membri di concedere aiuti di Stato.

Gli Stati membri sono gli unici interlocutori formali della Commissione e i destinatari delle sue decisioni. L'impugnazione di tali atti da parte di soggetti estranei alla decisione, e che non hanno partecipato alla procedura, non è ammissibile in quanto **sono gli atti nazionali di concessione degli aiuti a produrre gli effetti giuridici concreti** ai fini dell'attuazione dei progetti e della realizzazione degli investimenti.

³ V. Comunicazione citata, sez. III l'Unione come parte della Convenzione, par. 15.

A seguito delle Decisioni di autorizzazione della Commissione, **gli Stati Membri restano comunque liberi di non concedere la misura di aiuto autorizzata.**

Per quanto sopra, dal punto di vista giuridico si rileva la inidoneità delle Decisioni della Commissione di autorizzazione a rientrare nel campo di applicazione della Convenzione di Aarhus in quanto le decisioni regolano i rapporti tra Commissione e Stati membri e hanno carattere di pre-condizione.

Relativamente a tali atti, i membri del pubblico (comprese le ONG ambientaliste) hanno accesso a livello nazionale, a un riesame, amministrativo o giudiziario, della decisione di concedere aiuti di Stato sulla base del diritto nazionale.

Pertanto, volendo circoscrivere al caso specifico del rispetto dei diritti conferiti dalla convenzione di Aarhus, nella valutazione dei rimedi esperibili contro le decisioni di un'Istituzione dell'Unione Europea (nel caso specifico, della Commissione), non si può prescindere dall'analisi del risultato dell'unione dei due ordinamenti (europeo e dello Stato Membro in questione) e degli strumenti eventualmente previsti. Inoltre, occorre tenere ben separati gli atti che le istituzioni europee adottano autonomamente, in quanto competenti ai sensi delle disposizioni dei Trattati e del principio di attribuzione, e gli atti che si inseriscono in procedimenti amministrativi che originano dalle PPAA degli Stati Membri.

Nella materia degli aiuti di Stato, la Commissione è chiamata ad emettere un parere circa la conformità della misura nazionale di aiuto alla normativa europea, costituita dall'art. 107 TFUE. Dal punto di vista prettamente procedurale, tale parere configura un atto amministrativo procedimentale, condizione di validità ed efficacia del provvedimento nazionale concedente l'aiuto.

Una volta divenuto esecutivo, il provvedimento amministrativo nazionale concedente l'aiuto può essere sottoposto, al pari di qualunque provvedimento, ad un duplice sindacato: giurisdizionale o amministrativo:

a) Sindacato Giurisdizionale davanti al giudice nazionale e al giudice europeo

Negli Stati membri, il provvedimento nazionale è annullabile davanti al giudice nazionale competente se risulta effettivamente adottato in violazione di una norma di legge nazionale o unionale.

Alla luce di quanto osservato ne deriva che, qualora la Commissione europea violi la normativa ambientale durante il sub-procedimento di autorizzazione dell'aiuto, il provvedimento nazionale a valle, che prevede la concessione dell'aiuto, può essere impugnato dinanzi ai giudici nazionali, così come la decisione di autorizzazione della CE attraverso il ricorso pregiudiziale al Giudice europeo.

Pertanto, la tutela giurisdizionale sugli atti di concessione degli aiuti e sulle relative decisioni di autorizzazione della Commissione europea è già garantita sia davanti al giudice nazionale che davanti al giudice europeo.

b) Riesame Amministrativo

In materia di aiuti di Stato, l'atto con effetti esterni e giuridicamente vincolante è l'atto nazionale di concessione dell'aiuto. La decisione di autorizzazione della Commissione è un atto meramente procedimentale che non ha effetti esterni ma ha effetti solo nei confronti dell'autorità notificante e non ha alcun effetto vincolante poiché l'autorità nazionale potrebbe sempre decidere di non attuare la misura di aiuto autorizzata.

Pertanto, la decisione della Commissione europea non costituisce atto idoneo ad essere riesaminato in via amministrativa.

Al contrario, l'atto nazionale di concessione dell'aiuto può essere impugnato in via amministrativa attraverso un'istanza diretta all'autorità amministrativa competente che potrà pronunciare l'annullamento, la revoca o la riforma dell'atto amministrativo se questo risulta effettivamente adottato in violazione di una norma di legge nazionale o unionale. Se gli atti di concessione degli aiuti causano pregiudizio all'ambiente o violano il diritto ambientali sono impugnabili davanti all'autorità amministrativa preposta.

Ne deriva che, in materia di aiuti di Stato la tutela amministrativa è garantita sugli atti di concessione degli aiuti in quanto unici atti ad avere effetti esterni e ad essere giuridicamente vincolanti.

3.2 Conformità alla Convenzione di Aarhus dell'esclusione degli atti in materia di aiuti di Stato dall'ambito di applicazione

RAPPORTI TRA DIRITTO EUROPEO ED ACCORDI DI DIRITTO INTERNAZIONALE

Ai sensi degli artt. 216 e 217 TFUE, l'Unione Europea può concludere, nell'ambito delle sue competenze, accordi internazionali. Tali patti sono vincolanti per l'Unione e gli Stati membri e formano parte integrante del diritto dell'Unione (articolo 216, paragrafo 2 TFUE) benché in posizione subordinata ai Trattati (fonti di rango primario), le cui norme non possono essere derogate e/o modificate ad opera di una convenzione internazionale.

Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, il diritto internazionale prevale sul diritto (secondario) dell'Unione. Tuttavia, **le disposizioni degli accordi internazionali devono essere non incompatibili con le disposizioni dei trattati europei.**

DIRITTO EUROPEO E CONVENZIONE DI AARHUS. ART. 19 CONVENZIONE DI AARHUS.

Alla luce di quanto sopra esposto, è utile porre attenzione all'art. 19, commi 4 e 5, della Convenzione di Aarhus.

In base a tale articolo, quando un'organizzazione regionale (come l'Unione Europea) e uno o più Stati membri di tale organizzazione sono Parti della Convenzione di Aarhus, *“l'organizzazione e i suoi Stati membri stabiliscono le rispettive responsabilità ai fini dell'adempimento degli obblighi derivanti dalla Convenzione”* (art 19, comma 4); inoltre, dette organizzazioni regionali di integrazione economica di cui all'art. 17, nel proprio strumento di ratifica, accettazione, approvazione o adesione dichiarano *“il proprio ambito di competenza nelle materie disciplinate dalla convenzione”* (art. 19, comma 5).

L'Unione Europea, con decisione del Consiglio del 17 febbraio 2005, ha esercitato il diritto di scelta di cui all'art. 19, comma 5, della Convenzione di Aarhus dichiarando di *“essere competente, (...) ad adempiere agli obblighi che ne derivano [dalla Convenzione di Aarhus]”, che contribuiscano a perseguire i seguenti obiettivi:*

- *salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente;*
- *protezione della salute umana;*
- *uso accorto e razionale delle risorse naturali;*
- *promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale.*

In attuazione della Decisione del Consiglio del 17 febbraio 2005 – che esclude la materia degli aiuti di Stato dal campo di applicazione della Convenzione Aarhus, possibilità questa prevista dalla Convenzione stessa - è stato disposto dall'art. 2, para 2, del Regolamento n. 1367/2006, che “*gli atti e le omissioni di natura amministrativa non comprendono le misure adottate dalle istituzioni o dagli organi comunitari o le loro omissioni, in qualità di organi di controllo amministrativo, in applicazione delle seguenti disposizioni del trattato:*

- *a) articoli 81, 82, 86 e 87 (regole di concorrenza);*
- *b) articoli 226 e 228 (procedura di infrazione);*
- *c) articolo 195 (ricorsi al mediatore);*
- *d) articolo 280 (procedimenti dinanzi all'OLAF)”.*

Secondo quanto riportato nella proposta del Regolamento citato, tali atti risultano esclusi in quanto, in queste circostanze, le istituzioni e gli organi dell'Unione agiscono in qualità di organi di controllo amministrativo. In particolare, con riferimento all'articolo 2 sopra citato, detta proposta specifica che sono escluse le decisioni “*adottate nel quadro dei procedimenti di infrazione o in materia di concorrenza o aiuti di Stato, o nell'ambito dei procedimenti dinanzi al mediatore europeo o all'Ufficio europeo per la lotta antifrode. Queste decisioni si basano su procedure di indagine la cui efficacia sarebbe seriamente compromessa qualora fossero soggette a controllo giurisdizionale*”⁴.

Tale concetto è stato ribadito nel considerando 11 del Regolamento stesso: “*È opportuno che gli atti amministrativi di portata individuale possano essere soggetti a ricorso interno **qualora abbiano effetti esterni e giuridicamente vincolanti**. Allo stesso modo, dovrebbero poter essere soggette a ricorso le omissioni, nel caso in cui il diritto ambientale preveda un obbligo di adottare un atto amministrativo. Dato che gli atti adottati dalle istituzioni o dagli organi comunitari nell'esercizio del potere giudiziario o legislativo possono essere esclusi, si dovrebbero egualmente escludere le procedure di inchiesta nelle quali le istituzioni o gli organi comunitari agiscano in qualità di organi di controllo amministrativo **ai sensi delle disposizioni del trattato***”.

Occorre infatti specificare come nei procedimenti elencati dall'art. 2, para. 2, del Regolamento 1367/2006, il ruolo svolto dalle istituzioni europee – e nel caso specifico degli aiuti di Stato, dalla

⁴ V. Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sull'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della convenzione di Århus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, sez. 6 descrizione dettagliata della proposta, pag. 10.

Commissione Europea – è quello di **tutelare il rispetto del diritto primario dell'UE**, costituito dai Trattati, da parte degli Stati Membri, funzione che non può considerarsi recessiva in relazione ad altre istanze, soprattutto se introdotte da una fonte giuridica subordinata ai Trattati quale, ad esempio, la Convenzione di Aarhus.

Infine per quanto riguarda i procedimenti di cui agli articoli 81, 82, 86 e 87 (regole di concorrenza), preme evidenziare che tali norme primarie hanno la funzione essenziale di garantire la realizzazione di uno dei più rilevanti obiettivi politici dell'Unione europea, che è l'instaurazione o il funzionamento del mercato comune, senza frontiere interne, nel quale sono assicurate la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali e un regime di concorrenza non falsata (art. 3, comma 3, del Trattato UE; artt.3, 4, comma 1, 26, 119 del Trattato FUE).

Il Regolamento n. 1367/2006 interviene a dare esecuzione alla Convenzione di Aarhus nella materia ambientale così come delimitata nella decisione del Consiglio del 17 febbraio 2005 ai sensi dell'art. 19 della Convenzione di Aarhus.

Pertanto, le ragioni fin qui esposte giustificano l'esclusione, fra gli altri, degli atti in materia di aiuti di Stato dall'ambito di applicazione del Regolamento n. 1367/2006 ai sensi del relativo art. 2, para 2, nonché la piena conformità della stessa esclusione alla Convenzione Aarhus che all'art.19, comma 5, prevede la possibilità per le Parti di delimitarne il campo di applicazione.

DIRITTO EUROPEO E CONVENZIONE DI AARHUS. ART. 9 CONVENZIONE DI AARHUS

Inoltre, già nella decisione del Consiglio del 2005, a proposito del rispetto di quanto previsto dall'art. 9 della Convenzione di Aarhus, l'Unione dichiarava, già in sede di approvazione della Convenzione, che *“gli strumenti giuridici in vigore non contemplano completamente l'attuazione degli obblighi derivanti dall'articolo 9, paragrafo 3, della convenzione dato che sono connessi a procedimenti di natura amministrativa o giurisdizionale per impugnare gli atti o contestare le omissioni dei privati o delle pubbliche autorità diverse dalle istituzioni della Comunità europea e che, pertanto, i suoi Stati membri sono responsabili dell'adempimento di tali obblighi all'atto dell'approvazione della convenzione da parte della Comunità europea e continueranno ad essere responsabili...”*.

Ne deriva che l'Unione Europea ha dato attuazione a quanto previsto dall'art. 19, comma 4, della Convenzione di Aarhus, ripartendo le competenze e le responsabilità derivanti dalla Convenzione tra UE e Stati membri in base al principio di attribuzione derivante dai Trattati.

COMPATIBILITÀ DEL DIRITTO EUROPEO ALLA CONVENZIONE DI AARHUS

Per l'accesso alla giustizia, la Convenzione riconosce la legittimazione (legal standing) di azionare i rimedi amministrativi o giudiziari, a tutti i membri del pubblico che soddisfino anche i requisiti fissati dall'ordinamento interno.

L'art. 9 paragrafo 2, della Convenzione riconosce che le ONG che promuovono la tutela dell'ambiente hanno un interesse sufficiente per agire in giudizio. L'interesse sufficiente però è una condizione necessaria ma non sufficiente per essere automaticamente ammessi alla giustizia.

Infatti, sia l'art. 9, para 3, sia l'art. 2 para 5, quivi richiamato, della medesima Convenzione, contengono un **esplicito rinvio al diritto domestico**. Ai sensi di queste disposizioni, le ONG, per

essere ammesse all'accesso alla giustizia, devono in ogni caso soddisfare anche i requisiti posti dall'ordinamento interno (l'art. 2, para 5, dispone testualmente che “...*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.***” e l'art. 9 para 3 prevede che “... *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 ...*”), e dunque dall'ordinamento europeo, il quale garantisce, senza discriminazione alcuna, adeguati ed effettivi rimedi amministrativi o giudiziali per revisionare/impugnare gli atti (o contestare le omissioni di atti doverosi) per violazione del diritto ambientale.

In conclusione, le ONG o altro membro del pubblico hanno accesso alla giustizia se soddisfano i criteri di cui all'art. 2, para. 5 della Convenzione: promuovono la tutela ambientale e soddisfano i requisiti prescritti dal diritto nazionale. Soddisfatte entrambe le predette condizioni, i titolari degli interessi ambientali sono ammessi alla giustizia ai sensi degli articoli 263 e 267 TFUE.

4. Conclusioni

Tutto ciò premesso, quindi, riteniamo che l'ordinamento UE sia già conforme alla Convenzione di Aarhus, dato che le attuali norme dell'UE in materia di aiuti di Stato prevedono già una serie di possibilità a disposizione dei membri del pubblico (comprese le ONG ambientaliste) per chiedere alla Commissione, a determinate condizioni, di rendere conto delle sue decisioni in materia di aiuti di Stato.

Pertanto, si ritiene che lo status quo sia già conforme alla Convenzione di Aarhus e quindi bisogna mantenerlo e che, di conseguenza, non sia necessaria alcuna modifica dell'ordinamento dell'UE.

In via meramente subordinata, riteniamo che qualsiasi intervento sulle norme in materia di aiuti di Stato dovrebbe essere minimo e riguardare atti di *soft law* (quale il codice di buone pratiche - opzione b), senza comportare oneri aggiuntivi sulla procedura di concessione e garantendo la rapidità delle sovvenzioni nonché la certezza giuridica e la stabilità del sostegno pubblico agli investimenti.